

B. Neo-Refoulement als Praxis des Migrationsmanagements

I. Offshoring: Remote-Control-Praxen: Integrierte Europäische Grenzverwaltung

Dem Offshoring-Prinzip des europäischen Migrationsmanagements liegt die Strategie des Remote Control¹⁴ zugrunde. Remote Control ist ein auf Sicherheit basierendes Konzept, das auf die Beschränkung der Bewegungsfreiheit der Menschen abzielt, indem es auf Kapazitätenbildung im Kontext von extraterritorialen, vorgelagerten Grenzkontrollen abstellt.¹⁵ Der Begriff Remote Control fällt zuerst bei *Zolberg*, der bezüglich der amerikanischen Immigrationsgeschichte schreibt: »[...] the ›myth of open borders‹ severely obfuscates understanding if it is taken as representing historical reality». ¹⁶ *Bigo/Guild* bezeichnen die Remote-Control-Strategie als »[...] mechanism whereby the controls, which used to be carried out by foreign officials at the external frontier of the European Union and by private sector actors in the security field on behalf of carriers and to whom is passed the obligation of checking valid travel documents for the purpose of entering that part of the European Union«. ¹⁷

Guiraudon stellt grundsätzlicher darauf ab, dass es bei der Remote-Control-Strategie hauptsächlich darum geht, migrierende Menschen davon abzuhalten, das europäische Territorium zu erreichen:

»Remote control however is a strategy that seeks to achieve all goals at once, i.e. to circumvent constraints in cost-effective ways, simultaneously appealing to public anxieties over migration, short-circuiting judicial constraints on migration control, while allowing wanted trade, labour, and tourist flows. In practice, this means ensuring that aspiring migrants or asylum-seekers do not reach the territory of the receiving countries.«¹⁸

Nach *Boswell* ist Remote Control erstens »[...] the exportation of classical migration control instruments to sending or transit countries outside the EU.«¹⁹ Die klassischen Formen hierfür sind Visa-Politiken, Carrier Sanctions und die Mobilisierung

14 Ähnlich auch *Bigo/Guild*: Policing at a distance: Schengen visa policies, S. 234, welche den Begriff »policing at distance« vorziehen, da die Logik der Verlagerung der Grenze immer noch konstruiert werde.

15 Yıldız: The European Union's immigration policy, S. 12; so auch *Aubarell/Zapata-Barrero/ Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 13.

16 *Zolberg*: The Archaeology of »Remote Control«, S. 196.

17 *Bigo/Guild*: Policing at a distance: Schengen visa policies, S. 234.

18 *Guiraudon*: Before the EU Border, S. 194f.

19 *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 622.

von Drittstaaten zur Kontrolle der Migrationsströme.²⁰ Das zweite Element sind Maßnahmen zur Rückkehr von Asylsuchenden und illegalisierten Migrant:innen in Drittstaaten.²¹ *Zaiotti* konzeptualisiert Remote Control als einen multidimensionalen Ansatz zur theoretischen Analyse der Externalisierung des Migrationsmanagements.²² Mit diesem Modell sei es möglich, die Remote-Control-Strategie auch theoretisch zu erfassen und zwar in den Dimensionen räumlich, kooperativ, funktional und operational.²³ Räumlich meint hier die geografische Entfernung zwischen dem Ort des zu schützenden »Objekts« (nach *Zaiotti* zumeist staatliches Territorium) und dem Ort der Implementierung der Migrationspolitik.²⁴ Andere sehen dieses Verhältnis nicht im Bezugspunkt zum zu schützenden staatlichen Territorium, sondern zum Herkunfts- oder Transitland des von der Policy betroffenen Subjekts.²⁵ Neben der tatsächlichen räumlichen Vorverlagerung von Grenzen führt *Zaiotti* auch die Einführung von Visa-Regelungen und Einreiseinformationssystemen sowie die Errichtung von Orten wie Guantanamo Bay oder »international zones« in europäischen Flughäfen als Remote-Control-Instrumente an.²⁶ Der kooperative Part des Remote Control bezieht die verschiedenen Politikakteur:innen im Migrationsmanagement ein. Hierbei geht es insbesondere um die transnationale Kooperationen zwischen nationalen Regierungen von Herkunfts- und Transitstaaten, internationalen Organisationen und Privaten im Migrationsmanagement.²⁷ Entsprechende transnationale Kooperation führen zur Institutionalisierung des europäischen Migrationsmanagements in den Transit- und Herkunftsländern²⁸ und haben bezüglich der Politikumsetzung immer einen gewissen Grad an Zwang.²⁹ Interessant ist die Feststellung *Zaiottis*, dass die hegemonialen Akteur:innen Drittstaaten und internationale Organisationen als Proxy³⁰ oder Stellvertreterinnen benutzen: »Externalizing agents often pressure third countries' governments, supra-national and non-governmental actors to become proxies to carry out their agendas.«³¹

20 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 12ff.; *Guild*, The Border Abroad.

21 *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 622.

22 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 8.

23 Ebenda, S. 8ff.

24 Ebenda, S. 8f.

25 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies; so auch in dieser Arbeit, dazu siehe Kapitel 2.

26 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 14; dazu siehe Abschnitt 2, A. I. 2.

27 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 9.

28 Ebenda.

29 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 10; *Lavenex/Uçarar*: Migration and the externalities of European integration; *Buckel*, »Welcome to Europe«.

30 So inzwischen auch *Moreno-Lax*: The Architecture of Functional Jurisdiction.

31 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 10.

Die funktionale Dimension der Remote-Control-Strategie erklärt das Migrationsmanagement in ökonomischen Kategorien und meint die Verlagerung der Kosten und Effekte des Migrationsmanagements an Dritte.³² Die letzte von *Zaiotti* vorgeschlagene Dimension – operational – bezieht sich auf die möglichen Politikinstrumente der Remote-Control-Strategie des europäischen Migrationsmanagements und die für die Umsetzung verantwortlichen Akteur:innen.³³

Rechtlich problematisch an einer derart ausgestalteten Remote-Control-Strategie sind die repressiven Auswirkungen der Externalisierung von Migrationskontrolle auf migrierende und flüchtende Menschen.³⁴ Weitere Kritikpunkte sind die fehlende Auseinandersetzung mit Gründen der Migration,³⁵ datenschutzrechtliche Fragen im Kontext neuer Grenzsicherungstechnologien³⁶ und schließlich die hier relevanten Fragen nach Jurisdiktion und völkerrechtlichen Verantwortlichkeiten.

Diese Arbeit folgt weitgehend der Konzeptualisierung der Remote-Control-Strategie, wie sie *Zaiotti* vorgeschlagen hat. Sie versucht eine Strukturierung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik anhand der Policy-Instrumente. Der folgende Abschnitt beginnt dabei mit der räumlichen Analyse (siehe dazu 1.–3.). Neben den oben bereits genannten klassischen Formen des Remote Control (Visa-Regelungen, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, Einbeziehung von Drittstaaten in die Migrationskontrolle)³⁷ werden in dieser Arbeit zusätzlich Immigration Liaison Officers (ILOs) und European Migration Liaison Officers (EMLOs) sowie das Vorab-Passagier-Informationssystem³⁸ (Advanced Passenger Information – API) und die Verwendung von Fluggastdatensätzen³⁹ (Passenger Name Record – PNR) als zugehörig zum Remote-Control-System verstanden. Unbedingt muss in diesem Zusammenhang auch die Etablierung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex angesprochen werden. Darüber hinaus beinhalten die Praxen des europäischen Migrationsmanagements auch

32 Ebenda, S. 10f.; so auch *Buckel*: »Welcome to Europe«.

33 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 12.

34 Ebenda.

35 *Castles*: Why migration policies fail.

36 *Donohue*: Technological leap, statutory gap, and constitutional abyss; *Kenk et al.*, Smart surveillance technologies in border control.

37 *Heijer*: Europe and extraterritorial asylum, S. 182; *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 33ff.

38 RL 2004/82/EG.

39 RL (EU)2016/681.

Remote-Protection-Maßnahmen, die ebenfalls räumlich migrationsverhindernd wirken (dazu mehr unter B.II.).⁴⁰

Das System dieser der europäischen Grenze vorgelagerten Grenzkontrollen gehört zu den am stärksten ausgeformten Facetten des Schengenraums.⁴¹ Das Konzept des Integrated Border Management (IBM), der »integrierten transnationalen europäischen Grenzverwaltung«,⁴² gibt es seit 2002.⁴³ Neben Grenzkontrollen, behördenübergreifender Zusammenarbeit bei der Grenzverwaltung und der Aufklärung und Verfolgung von grenzüberschreitenden Straftaten ist für diese Arbeit insbesondere das »vierstufige Modell der Zugangskontrolle (Maßnahmen in Drittstaaten, Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, Grenzkontrollen sowie Überwachungsmaßnahmen im Raum der Freizügigkeit einschließlich Zurückweisung)«⁴⁴ interessant. Mit der Verstetigung dieser genannten Maßnahmen durch das Stockholmer Programm und den Vertrag von Lissabon, der digitalen Erweiterung des IBM durch das Schengener Informationssystem (SIS) und das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II),⁴⁵ das Visa-Informationssystem (VIS)⁴⁶ und das Fingerabdruck-Identifizierungssystem European Dactyloscopy (EURODAC)⁴⁷ sowie der Militarisierung der Integrierten Europäischen Grenzverwaltung⁴⁸ findet die Verlagerung der Grenzkontrolle und damit der letzte Schritt der Dispersion und Verfestigung der Zugangskontrolle zur EU statt.⁴⁹

Nach *den Heijer*⁵⁰ und *Moreno-Lax*⁵¹ beinhaltet die Integrierte Europäische Grenzverwaltung (IEG) folgende Politikinstrumente, die den Remote-Control-Gedanken im Kontext der Zugangskontrolle zum europäischen Territorium

40 Der kooperative und operationale Part der Remote-Control-Strategie umfasst die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern sowie internationalen Organisationen und wird hier als Outsourcing-Strategie in Kapitel 2.B.III bearbeitet.

41 *Heijer*: Europe and extraterritorial asylum, S. 181.

42 *Fischer-Lescano/Tohidipur*: Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1222.

43 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, 7.5.2002, KOM(2002) 233; *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 277f.

44 Rat der Europäischen Union, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur integrierten Grenzverwaltung, Dok. Nr. 15628/05, S. 3.

45 VO (EG)1987/2006.

46 VO (EG)767/2008.

47 VO (EG)603/2013.

48 Zum Beispiel durch den Auf- und Ausbau der Mittel und Kompetenzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie den Militäroperationen auf dem Mittelmeer, zum Beispiel EUNAVFOR MED Operation SOPHIA (2015), IRINI (2020).

49 *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 33f.

50 *Heijer*: Europe and extraterritorial asylum, S. 182.

51 *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 40.

implementieren: EU-Visa-Regelungen, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, das Einsetzen von ILOs sowie operationale Aktivitäten von Frontex. Diese sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

1. Das europäische Visa-Regime

Das europäische Visa-Regime besteht aus der VO (EG)539/2001 (Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind) und der VO (EG)810/2009 (Visakodex, der Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Kurz- und Langzeitvisa regelt).

Mit der VO (EG)539/2001 erstellte die EU sogenannte White- und Black-Listen (in der deutschen Übersetzung werden die Begriffe »Positivstaaten« und »Negativstaaten« genutzt). Es wird zwischen Staaten unterschieden, deren Staatsangehörige ein Visum zur Einreise in einen EU-Mitgliedstaat benötigen, und denjenigen, deren Staatsangehörige kein Visum brauchen.⁵² Auf der Liste der Negativstaaten (»blacklist«), befinden sich ausschließlich Länder, aus denen viele Geflüchtete kommen.⁵³ Die Welt wird damit in zwei Kategorien aufgeteilt: »Individuals from these countries are divided into those who are likely to be a security risk or not.«⁵⁴ Denn als Begründung für die Zuordnung der Staaten zur Negativliste führt die Kommission hauptsächlich die »illegale« Immigration und Kriminalität an und stellt damit ausschließlich auf die »Gefährlichkeit« der Migrant:innen ab.⁵⁵ Aber auch zur Migrationsverhinderung, inklusive hegemonialer Gebaren der EU gegenüber Drittstaaten, tragen die Listen bei: Denn die der Entscheidung zugrunde liegenden Kriterien zur Inklusion beziehungsweise Exklusion einzelner Länder unter das Visa-Regime sind unter anderem auch: »- illegale Einwanderung: Die Visumregelung ist ein unabdingbares Instrument für die Steuerung der Wanderungsbewegungen. [...] – Internationale Beziehungen: Die Wahl einer Visumregelung sagt etwas aus über die Qualität der Beziehungen, die die Union mit einem bestimmten Land aufnehmen will bzw. aufrechterhält.«⁵⁶

Visa-Regelungen sind Instrumente zur Kontrolle der Migration. Allerdings führen sie nur zur Kontrolle illegalisierter Migration und werden offensichtlich dafür als politisches Mittel der EU eingesetzt. Schutzpflichten gegenüber Geflüchteten

52 Dazu ausführlich *Guild: The Border Abroad*, S. 92.

53 *Moreno-Lax: Accessing Asylum in Europe*, S. 144.

54 *Guild: The Border Abroad*, S. 93f.

55 *Guild: The Border Abroad*, S. 93f.; zur postkolonialen Kritik siehe *Vezzoli/Flahaux: How do post-colonial ties and migration regimes shape travel visa requirements?*

56 Begründung des Vorschlags zum Dokument 500PC0027: Vorschlag der Kommission KOM(2000), 027 final.

werden hingegen nicht als relevantes Kriterium gelistet.⁵⁷ Auch der Visakodex (VO (EG)810/2009) beinhaltet keine Vorgaben bezüglich unterschiedlicher Maßgaben gegenüber möglicherweise Schutzberechtigten, vielmehr verlangt der Kodex von jedem/jeder Drittstaatsangehörigen⁵⁸ valide Reisedokumente – mithin auch von Geflüchteten.⁵⁹ Und weil Geflüchtete und Asylsuchende eben solche Reisedokumente oftmals nicht haben beziehungsweise organisieren können, erfüllen sie die Kriterien zur Visa-Vergabe nicht⁶⁰ und sind damit besonders von dem europäischen Visa-Regime betroffen.⁶¹ Visa-Vorgaben sind daher der älteste⁶² und effektivste Mechanismus zur Verhinderung von Migrationsströmen⁶³ und mithin das wichtigste Mittel der Remote-Control-Strategie. Sie führen zu »[...] bordering, ordering and othering (and) are particularly appropriate to understand the growing reliance of many liberal democracies on externalizing migration and asylum control and its tendencies to immobilize, illegalize and dehumanize particular migrants.«⁶⁴ Untersucht werden in diesem Zusammenhang in der vorliegenden Arbeit insbesondere der Verstoß gegen das Non-Refoulement-Prinzip⁶⁵ aus Art. 33 GFK und das Recht zur Ausreise, zum Beispiel aus Art. 12 Abs. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPr bzw. ICCPR).⁶⁶

2. Einbeziehung von privaten Akteur:innen

Art. 26 Abs. 1 b des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) verpflichtet Beförderungsunternehmer:innen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass migrierende »Drittausländer:innen« über die für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien erforderlichen Reisedokumente

57 *Guild: The Border Abroad*, S. 92; in diesem Kontext siehe auch die Diskussion um die Erteilung von humanitären Visa, EuGH, C-638/16 PPU; *Endres de Oliveira: Humanitäre Visa für Flüchtlinge*.

58 Zu den Ausnahmen, Art. 25 Visakodex und *Heijer: Europe and extraterritorial asylum*, S. 183.
59 Art. 1 Abs. 2 Visakodex; *Baxewanos: Defending Refugee Rights*, S. 183.

60 *Gammeltoft-Hansen: Access to Asylum*, S. 133.

61 Ebenda, S. 133; *Moreno-Lax: Accessing Asylum in Europe*, S. 100; zu den Effekten des Visa-Regimes auf Schutzsuchende siehe ebenda, S. 100ff.

62 *Gammeltoft-Hansen: Access to Asylum*, S. 133.

63 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement in the 1951 Refugee Convention*, S. 375; *Hathaway: Harmonizing for Whom*, S. 723; *Morrison/Crosland: The trafficking and smuggling of refugees*, S. 28; *Gilbert: Visas as Technologies in the Externalization of Asylum Management*.

64 *Gilbert: Visas as Technologies in the Externalization of Asylum Management*, S. 204.

65 *Gammeltoft-Hansen: Access to Asylum*, S. 133.

66 Ebenda, S. 103f., m.w.N.; wobei hier festgestellt wird, dass ein Verstoß durch das Visa-Regime eher unwahrscheinlich ist. Dazu auch *Hathaway: The rights of refugees under international law*; *Gilbert: Visas as Technologies in the Externalization of Asylum Management*, S. 308. Grundsätzlich zu dem Recht auf Ausreise *Harvey/Barnidge: Human Rights, Free Movement, and the Right to Leave in International Law*; *Markard: Das Recht auf Ausreise zur See*.

verfügen. Wird »Drittausländer:innen« die Einreise in ein Hoheitsgebiet verweigert, muss der:die Beförderungsunternehmer:in diese zurücknehmen (Art. 26 Abs. 1 a SDÜ). Gemäß Abs. 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, Sanktionen gegen den:die Beförderungsunternehmer:in einzuführen, welche »Drittausländer:innen«, die nicht über die erforderlichen Reisedokumente verfügen, aus einem Drittstaat in ihr Hoheitsgebiet verbringen. Die RL 2001/51/EG ergänzt die Regelungen aus dem SDÜ mit dem Ziel, die Rechtsordnungen und Praxen der Mitgliedstaaten bezüglich der finanziellen Sanktionen für die Beförderungsunternehmen verbindlich zu regeln (Erwägungsgrund [1]).⁶⁷

Gemeinsam mit dem Visa-System repräsentieren die Regelungen der Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen »[...] the most explicit blocking mechanism for asylum flows [...]«. ⁶⁸ Ziel ist es, die »Zuwanderungsströme« zu kontrollieren und die illegalisierte Einwanderung zu bekämpfen.⁶⁹ Diese Regelungen haben als Folge große Teile der europäischen Immigrationskontrolle erstens vorverlagert⁷⁰ und zweitens privatisiert.^{71,72} *Scholten/Minderhoud* schreiben: »Carrier sanction legislation can be understood as a remote control instrument, which is supplementary to controls before and at the border and internal controls, whereby the concept of the border as a line between states is abandoned.«⁷³

Zusammen mit der RL 2004/82/EG, welche es den Mitgliedstaaten erlaubt, Beförderungsunternehmen zu verpflichten, bei Durchführung der Personenkontrolle bestimmte Daten (Art. 3 Abs. 2) zu übermitteln (API), sowie der RL 2016/681 (EU), welche die Beförderungsunternehmen verpflichtet, Fluggastdaten (Personal Name Record Data [PNR]) zu erfassen und diese an die Mitgliedstaaten weiterzuleiten, werden private Beförderungsunternehmen zu Kontrollmaßnahmen verpflichtet. Sie müssen Reisedokumente überprüfen, entsprechende Daten erfassen und übermitteln und schließlich den Transport von Menschen mit unzureichenden Ausweispapieren nach Europa unterlassen. API- und PNR-Regelungen sind Teil der immer größer werdenden Datenerfassung in der internationalen Migration.

67 Zur Entstehung der Sanktionierung von Beförderungsunternehmen siehe *Guiraudon*: Before the EU Border, S. 201ff., m.w.N.; *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 120ff.; zu menschenrechtlichen Relevanz von entsprechenden Sanktionen siehe schon *Feller*: Carrier Sanctions and International Law; *Gammeltoft-Hansen*: Access to Asylum, S. 169.

68 *Morrison/Crosland*: The trafficking and smuggling of refugees, S. 28, welche das nur für Visa-Regelungen herausarbeiten; *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 117.

69 RL 2001/51/EG, Erwägungsgrund 2.

70 *Lavenex*: Shifting up and out, S. 334.

71 *Goodwin-Gill/McAdam*: Non-Refoulement in the 1951 Refugee Convention, S. 386; *Gammeltoft-Hansen*: Access to Asylum, S. 160; *Scholten/Minderhoud*: Regulating Immigration Control; zur Privatisierung von Grenzkontrollen *Gammeltoft-Hansen*: Access to Asylum, S. 158.

72 *Baxewanos*: Defending Refugee Rights, S. 69.

73 *Scholten/Minderhoud*: Regulating Immigration Control, S. 123.

In diesem Kontext führten die Regelungen der Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen dazu, dass private Akteur:innen in den Prozess der Immigrationskontrolle involviert werden, der sonst ausschließlich Aufgabe des Staates war.⁷⁴ Außerdem führt es dazu, dass Zugangskontrollen in Drittstaaten vorverlagert werden können, ohne diese dazu um Erlaubnis zu bitten.⁷⁵

Indem man Beförderungsunternehmen zur Überprüfung der erforderlichen Reisedokumente verpflichtet, werden große Airlines *de facto* zu »pre-frontier border guards«. ⁷⁶ Die oben genannten Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, sofern sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, führen zusammen mit dem Einsetzen von ILOs zu einem »process of imperfect delegation«⁷⁷ von Zugangskontrollen zum europäischen Territorium.

Dies wird in dem Moment menschen- und flüchtlingsrechtsrelevant,⁷⁸ wenn kein Verfahren zur Identifizierung von Schutzberechtigten und keine Rechtsschutzmöglichkeiten vorliegen,⁷⁹ sondern die Priorität auf der Validität der vorgelegten Papiere liegt.⁸⁰ Die Effekte einer solchen privatisierten Migrationskontrolle durch Beförderungsunternehmen sind hinreichend belegt.⁸¹ Hierzu der UNHCR:

»Forcing carriers to verify visas and other travel documentation helps to shift the burden of determining the need for protection to those whose motivation is to avoid monetary penalties to their corporate employer, rather than to provide protection to individuals. In doing so, it contributes to placing this very important responsibility in the hands of those (a) unauthorized to make asylum determination on behalf of States, (b) thoroughly untrained in the nuances and procedures of refugee and asylum principles, and (c) motivated by economic rather than humanitarian considerations.«⁸²

74 Ebenda, S. 125.

75 *Moreno-Lax: Accessing Asylum in Europe*, S. 119.

76 *Gammeltoft-Hansen: Access to Asylum*, S. 283.

77 *Moreno-Lax: Accessing Asylum in Europe*, S. 117.

78 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refolement in the 1951 Refugee Convention*, S. 385f.; *Gammeltoft-Hansen: Access to Asylum*, S. 169; *Moreno-Lax: Accessing Asylum in Europe*, S. 142ff.

79 *Moreno-Lax: Accessing Asylum in Europe*, S. 152.

80 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refolement in the 1951 Refugee Convention*, S. 377; *Gammeltoft-Hansen: Access to Asylum*, S. 170.

81 *Gammeltoft-Hansen: Access to Asylum*, S. 169, m.w.N.

82 UNHCR, Position on Conventions Recently Concluded in Europe (Dublin and Schengen Conventions), 16.8.1991, online abrufbar unter <https://www.unhcr.org/protection/operations/43662e942/unhcr-position-recently-concluded-europe-dublin-schengen-conventions.html> (letzter Zugriff am 20.08.2019); so auch Council of Europe Parliamentary Assembly: »Some countries have imposed airline sanctions which undermine the basic principles of refugee protection and the right of refugees to claim asylum while placing a considerable legal, administrative and financial burden upon carriers and moving the responsibility

Verbindungsbeamt:innen (ILOs)⁸³ sollen zudem – durch direkte Kontakte zu den zuständigen Behörden der Drittländer – Informationen sammeln, die insbesondere die Fragen nach den Möglichkeiten der wirksamen Steuerung der Migration an den europäischen Außengrenzen, nach Migrationsrouten sowie nach Migrationsströmen, die ihren Ursprung in dem Drittland haben oder das Drittland durchqueren, sowie nach deren Zusammensetzung beantworten.⁸⁴ Hauptsächliche Unterstützungsleistungen der Verbindungsbeamt:innen sind die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von Drittstaatsangehörigen.⁸⁵ »ILOs render the ›hidden coercion‹ exerted by Member States through carrier sanctions.«⁸⁶

Europäische Verbindungsbeamt:innen (EMLOs) werden seit 2015 zur Unterstützung der nationalen Verbindungsbeamt:innen (ILOs) eingesetzt, um Informationen über Migrationsströme in wichtige Dritt-, Transit- und Herkunftsstaaten zu sammeln, um »irreguläre Migrationsströme« zu verhindern.⁸⁷ In Kooperation mit den nationalen Verbindungsbeamt:innen sollen EMLOs dazu beitragen, irreguläre Migration zu verhindern, legale Migration und die Verbindung zur Entwicklungszusammenarbeit herstellen und zur Implementation von bilateralen und regionalen Kooperationsvereinbarungen beitragen.⁸⁸ Die 2019 verabschiedete »Verordnung zur Schaffung eines europäischen Netzes von Verbindungsbeamten für Zuwanderungsfragen« dient dazu, ein europäisches Netz dieser europäischen Verbindungsbeamt:innen mit dem Ziel der besseren Kooperation auszubauen.⁸⁹ Verbindungsbeamt:innen unterstützen die Beförderungsunternehmen dabei, ihre oben genannten Aufgaben umzusetzen,⁹⁰ insbesondere beraten sie die Beförderungsunternehmen dahingehend, ob eine Person transportiert werden soll oder nicht.⁹¹ *McNamara* schreibt: »[Carrier sanctions] give teeth to ›advice‹ given by an ILO.«⁹² Inwieweit diese sogenannte Beratung durch die ILOs tatsächlich schon Teil der Mi-

away from the immigration officers«, Recommendation 1163 on the arrival of asylum-seekers at European Airports, 23.9.1991, Nr. 10, online abrufbar unter <https://www.refworld.org/docid/3ae6b37f3c.html> (letzter Zugriff am 20.08.2019).

83 VO (EU)2019/1240.

84 Art. 3 Abs. 4 VO (EU)2019/1240.

85 Art. 3 Abs. 6 VO (EU)2019/1240.

86 *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 133.

87 Erklärung der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 23.4.2015, Buchstabe i); bestätigt in KOM(2015) 240, KOM(2015) 285.

88 Council of the European Union, Concept paper on the deployment of European Migration Liaisons Officers, 4.11.2015, 13435/15.

89 Art. 1 VO (EU)2019/1240.

90 *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 133.

91 *McNamara*: Member State Responsibility for Migration Control within Third States, S. 329; *Scholten/Minderhoud*: Regulating Immigration Control.

92 *McNamara*: Member State Responsibility for Migration Control within Third States, S. 331.

grationskontrolle an den Außengrenzen verstanden werden und wie diese rechtlich zu bewerten ist, ist bisher wissenschaftlich nicht abschließend erarbeitet.⁹³

3. Frontex

»For refugees mixed in undifferentiated flows, if Schengen Border Code rules created ambiguity with regard to their entry conditions into EU territory and visas and carrier sanctions consolidated the ›irregularization‹ of their movement, interdiction coordinated by Frontex concretizes the exclusionary trend.«⁹⁴

Bis zur Gründung von Frontex war das operationale Grenzmanagement nur Teil der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, weswegen die Einführung einer supranationalen Struktur für die Koordination der Kontrolle und Überwachung der europäischen Außengrenzen als wichtiger Meilenstein der innereuropäischen Zusammenarbeit gesehen wird.⁹⁵ Frontex beruht sekundärrechtlich auf der Frontex-Verordnung⁹⁶ und der 2007 verabschiedeten RABIT-Verordnung,⁹⁷ wurde 2011⁹⁸ mit erheblich erweitertem Rechtsrahmen und Handlungsbefugnissen ausgestattet und 2016 in die Europäische Grenz- und Küstenwache umgewandelt.⁹⁹

Aufgabe der Europäischen Grenz- und Küstenwache ist seither die gleichzeitig mit der Verordnung eingeführte »integrierte transnationale Grenzverwaltung«¹⁰⁰ an den Außengrenzen, um das Überschreiten der Außengrenzen und die Umsetzung der Rückkehrpolitik effizient zu steuern. Dies geschieht durch Überwachung der Migrationsströme, Grenzkontrollen, Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot, Fertigung von Risikoanalysen, Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Übereinstimmung mit dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)¹⁰¹ und die Rückkehrorganisation von Drittstaatsangehörigen.¹⁰² Neben der Kooperation mit Drittstaaten kann die Agentur auch mit internationalen

93 Ebenda; *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 152; für die ILO(s) der Niederlande siehe *Scholten/Minderhoud*: Regulating Immigration Control.

94 *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 154.

95 Ebenda, S. 152.

96 VO (EG)2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

97 VO (EG)863/2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungs-zwecke

98 Änderungsverordnung 1168/2011.

99 VO (EU)2016/1624 a.F., neu VO (EU)2019/1896.

100 *Fischer-Lescano/Tohidipur*: Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1222.

101 Dazu siehe en détail *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 173ff., welche die Kooperation mit Drittstaaten unterteilt in (1) ad hoc Kooperationen, (2) »formal‹ working arrangements« und (3) die Förderung der Abschlüsse von bilateralen Vereinbarungen der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten.

102 Art. 4, 8 VO (EU)2016/1624.

Organisationen zusammenarbeiten, um die in der Verordnung geregelten Aufgaben zu erfüllen (Art. 52 Abs. 1 VO (EU)2019/1896). Teil der integrierten Grenzverwaltung und Aufgabe der Agentur ist auch die Überwachung der Seegrenzen in Zusammenarbeit mit den nationalen Küstenwachen.¹⁰³ Zu den operativen Aufgaben der Grenzschutzagentur gehören Grenzkontrollmaßnahmen zum Schutz von Land-, See- und Luftgrenzen.¹⁰⁴ Zur Erleichterung der operativen Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Drittstaaten kann Frontex auch eigene Verbindungsbeamt:innen in Drittstaaten entsenden.¹⁰⁵

Grenzkontrollmaßnahmen und die Entsendung von Verbindungsbeamt:innen als operationale Aktivitäten von Frontex entsprechen der Idee von Remote Control.¹⁰⁶ *Moreno-Lax* schreibt:

»Inflows in transit (not each individual *per se*) are presumed ›illegal‹ and imputed the intention ›to circumvent [border] checks‹ before they have made it to the actual border. This anticipated irregularity distorts the causes and purposes of movement and allows for pre-emptive forms of interdiction that ›prevent, interrupt or stop‹ access not only to the physical border, but to protection channels as well.«¹⁰⁷

Die wissenschaftliche Literatur formuliert daher Kritik bezüglich der Einhaltung von Menschen- und Flüchtlingsrechten: Problematisch sei, dass selbst mit Einführung von menschen- und speziell flüchtlingsrechtlichen Klauseln durch die VO (EU)2019/1896 diese bei operativen Maßnahmen durch Frontex nicht ausreichend beachtet werde.¹⁰⁸ Vielmehr mehren sich Berichte über Menschenrechtsverletzungen durch Push-Backs in Kooperation mit nationalen Grenzschützer:innen an den Grenzen Ungarns, Griechenlands, Bulgariens und auf dem Mittelmeer sowie Menschenrechtsverletzungen durch Frontex-Beamt:innen auf Abschiebeflügen.¹⁰⁹

-
- 103 Art. 5 Abs. 1 VO (EU)2016/1624; dazu seit 2014 VO 656/2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit; *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 188ff.; *Heijer*: Europe and extraterritorial asylum, S. 193.
- 104 Dazu siehe ausführlich *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 188; *Fischer-Lescano/Tohidipur*: Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1238.
- 105 Art. 8 lit. c VO (EU)2016/1624; für den Rechtsrahmen siehe *Fischer-Lescano/Tohidipur*: Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1241ff.; *Lehnert*: Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 171-272.
- 106 *Heijer*: Europe and extraterritorial asylum, S. 182.
- 107 *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 198 (Hervorhebung im Original).
- 108 Ebenda, S. 158f., 197f.; *Heijer*: Frontex and the Shifting Approaches to Boat Migration in the European Union.
- 109 Entsprechende Berichte siehe <https://correctiv.org/top-stories/2019/08/04/frontex-transparenz/> (letzter Zugriff am 09.09.2019); <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-08/eu-agentur-frontex-gewaltexzesse-eu-aussengrenzen> (letzter Zugriff am 09.09.2019); <https://www.nd>

II. Offshoring: Remote-Protection-Praxen des europäischen Migrationsmanagements

Neben der Remote-Control-Strategie des Offshoring im europäischen Migrationsmanagement nennt *Papadopoulos* die Remote-Protection-Strategie als ein weiteres Kernelement des Offshoring.¹¹⁰ Der Begriff »Protection«, gleich dem in der internationalen Menschenrechtsdebatte genutzten Begriff »international protection«, bezeichnet hier den Schutz, der – ausgehend von der internationalen Community – sich *direkt* auf Einzelne und Gruppen bezieht.¹¹¹ Dieser Menschenrechtsschutz basiert auf internationalen Konventionen, Völkergewohnheitsrecht und generellen Prinzipien des internationalen Rechts.¹¹² Nach *Boswell* beinhaltet die Remote-Protection-Strategie (sie verwendet den Begriff »root cause«) präventive Maßnahmen

»[...] to change the factors which influence people's decisions to move, or their chosen destinations. Measures under this category include attempts to address the causes of migration and refugee flows, or to provide refugees with access to protection nearer their countries of origin. [...] Preventive approaches involve [...] development assistance, trade and foreign direct investment, or foreign policy tools.«¹¹³

Schon 1992 in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh einigte sich die Europäische Gemeinschaft bezüglich des extraterritorialen interna-

s-fluerat.org/39395/aktuelles/frontex-und-die-menschenrechtsverletzungen-der-eu/ (letzter Zugriff am 09.09.2019); https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/02/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf (letzter Zugriff am 09.09.2019); <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201126IPR92509/meps-to-grill-frontex-director-on-agency-s-role-in-pus-hbacks-of-asylum-seekers> (letzter Zugriff am 10.12.2020).

110 *Papadopoulos*: Migration and Human Security in the Balkans, S. 98; *Ramcharan* unterscheidet zwischen direktem und indirektem internationale Menschenrechtsschutz, wobei direkter internationaler Schutz meint: »[...] the intercession of an international entity either at the behest of a victim or victims concerned, or by persons on their behalf, or on the volition of the international protection agency itself to halt a violation of human rights«; indirekter internationaler Schutz meint: »[...] the creation of an international environment which is conducive to the realization of human rights; the elaboration of norms and standards; education, teaching, training, research and the dissemination of information and the provision of advisory services in the field of human rights.«, *Ramcharan*, The Fundamentals of International Human Rights Treaty Law, S. 131f.

111 *Fortin*: The meaning of »Protection« in the Refugee Definition, S. 568.

112 Ebenda.

113 *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 620; für *Boswell* ist der »root cause«-Ansatz kein Bestandteil der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik.

tionalen Flüchtlingsschutzes darauf, dass »[...] die Ursachen des Einwanderungsdrucks analysiert und Mittel und Wege zur Beseitigung der Ursachen der Migrationsbewegungen geprüft werden sollten.«¹¹⁴ So schlug der Europäische Rat entsprechend der Remote-Protection-Strategie Maßnahmen vor wie Konfliktprävention, Peacekeeping und Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Geflüchteten und Vertriebenen in der Nähe ihrer Heimatregion, Förderung von liberalen Handels- und Wirtschaftskooperationen und die Zurverfügungstellung von Entwicklungshilfe.¹¹⁵ Auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere aus dem Jahre 1999 hieß es noch, dass die EU ein umfassendes Migrationskonzept benötige, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen.¹¹⁶ Dazu würden beispielsweise die Bekämpfung von Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten gehören.¹¹⁷ Ab 2000 wurde der – wenn auch noch unvollständige – internationale Flüchtlingsschutz Teil des Migrationsmanagements, indem nun zusätzlich Ansätze zur Steuerung der Migration in Bezugnahme des Flüchtlingsschutzes entwickelt wurden. Ab dem Jahr 2000 wird ein »[...] umfassende(r) Ansatz bei der Steuerung und Regulierung von Migrationsströmen [...]«¹¹⁸ von der Kommission bestätigt. Sie beschränkte sich allerdings, anders als der Europäische Rat, der die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit Menschenrechten und entwicklungspolitischen Fragen 1999 erkannte, noch auf Ausführungen, mit welchen repressiven Maßnahmen Migration gesteuert und verhindert werden könne. Erst 2001 nahmen die politischen Ideen zu einem extraterritorialen internationalen Flüchtlingsschutz Konturen an. Die Kommission forderte in ihrer Mitteilung »Über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung« unter dem Punkt der »Maßnahmen im Grenzbereich« die Finanzierung von gezielten Migrations- und Asylprojekten, zum Beispiel die Unterstützung der Infrastruktur im Asylbereich.¹¹⁹

Die europäische Migrationspolitik setzt seit dem Jahr 2006 im Kontext von Remote Protection vor allem auf kapazitätenbildende Maßnahmen, auf die Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Grenzschutz zur »Normalisierung der Mi-

114 Europäischer Rat (Edinburgh), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12.12.1992 (SN/456/1/92), Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik, Teil A, Anlage 5, S. 3 d. Anlage, Punkt XV.

115 Ebenda.

116 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 11.

117 Ebenda.

118 KOM(2000) 757, S. 11.

119 KOM(2001) 672, S. 17.

grationsströme«¹²⁰ und schließlich auf »dauerhafte Lösungen«¹²¹ und »Regionale Schutzprogramme«.¹²²

Schon 2003 wurde in der Agenda für den Flüchtlingsschutz¹²³ die Kopplung von Remote Protection mit Migrationskontrolle deutlich:

»Die Umsetzung der Agenda für den Flüchtlingsschutz sollte es der Europäischen Union erlauben, intensiver daran zu arbeiten, einerseits die Stärkung des Schutzes derer, die dessen bedürfen, und die Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und andererseits die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des Menschenhandels und Menschenschmuggels sowie der Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen miteinander zu vereinbaren.«¹²⁴

Die Verknüpfung von Grenzschutz und Entwicklungshilfe zeigt sich am Beispiel des Partnerschaftsrahmens von 2016: »In die Entwicklungs- und Handelspolitik der EU wird ein Mix aus positiven und negativen Anreizen eingebunden, um die Anstrengungen der Länder zu honorieren, die bereit sind, bei der Migrationssteuerung wirksam mit der EU zusammenzuarbeiten, und um Konsequenzen für jene sicherzustellen, die dies verweigern.«¹²⁵ Jakob/Schindwein schreiben:

»Europäische Hilfe wird also zum Druckmittel gegenüber einer Reihe der ärmsten Staaten der Welt. Unverblümter und umfassender als früher wird sie an Bedingungen geknüpft, umgewidmet, konzentriert: dahin wo Europas politische Prio-

120 Der Rat weist weiterhin darauf hin, dass »die Intensivierung der [...] Entwicklungshilfe [...] Mittel darstellen, die den wirtschaftlichen Wohlstand der betreffenden Länder fördern und dadurch die den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen verringern«, Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002, Rn. 33 (13463/02). »Die Kommission ist der Auffassung, dass es ein wichtiger Nebeneffekt der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft ist, zur Wirksamkeit der EU-Migrationspolitik und ihrem Ziel einer »Normalisierung« der Migrationsströme beizutragen«, KOM(2002) 703, S. 22. Die Einbeziehung von Migrationsfragen in die Entwicklungshilfepolitik der Europäischen Union tritt in den folgenden Jahren immer mehr in den Vordergrund und wird schließlich ab 2011 als vierte Säule des GAMM (»Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung«) eine der tragenden Säulen der Migrationspolitik der Europäischen Union. Die Migrationsfrage wird seither in alle möglichen Politikbereiche einbezogen.

121 Im europäischen Migrationsmanagement sind »dauerhafte Lösungen für das Flüchtlingsproblem« entsprechend: »freiwillige« Rückkehr, Integration und Resettlement, KOM(2003) 152, S. 11ff.

122 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Punkt 1.6.2; KOM(2005) 388; Regionale Schutzprogramme wurden 2015 zu Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (RDPP) weiterentwickelt.

123 KOM(2003) 152.

124 KOM(2003) 152, S. 10.

125 KOM(2016) 385, S. 6.

ritäten liegen. Wer nicht hilft, unerwünschte Migranten fernzuhalten, soll nicht nur Hilfszahlungen, sondern auch Marktzugänge verlieren.«¹²⁶

Buckel bezeichnet die Verbindung zwischen Entwicklungshilfe und Grenzkontrolle als »neues Paradigma« der Migrationspolitik.¹²⁷

Nach den Vorstellungen der Kommission gibt es nur für die Transitländer und -regionen, die »[...] echtes Engagement für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention an den Tag legen [...]«,¹²⁸ Unterstützung beim Kapazitätsaufbau nationaler Asylsysteme, bei Grenzkontrollen und eine umfassendere Zusammenarbeit in Migrationsangelegenheiten. In der Mitteilung der Kommission »Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl«¹²⁹ schlug die Kommission unter Fortsetzung des AENEAS-Programms Maßnahmen vor, um »[...] spezifische Hilfe für Drittländer zu erbringen, um sie in ihren Bemühungen zu unterstützen, eine bessere Steuerung der Migrationsströme in jeder Hinsicht zu gewährleisten.«¹³⁰

Die Migrationsagenda der Kommission aus 2015 diskutierte die kapazitätenbildenden Maßnahmen ausschließlich in Bezug auf die Förderung der Infrastruktur des Rückführungsmanagements. So will die EU Drittstaaten helfen, ihren Verpflichtungen nachzukommen, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt.¹³¹

Das vorrangige Ziel – neben der tatsächlichen Hilfe für Schutzbedürftige – bei der Umsetzung der Maßnahmen ist immer die Verbesserung von »asylpolitischen Rahmenbedingungen« und damit auch die Verhinderung von Sekundärmigration Richtung Europa. Bedeutsam ist auch, dass die Remote-Protection-Strategie nach *Papadopoulos* durch die Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Grenzkontrolle zur effektiven Remote-Control-Maßnahme wird.

III. Outsourcing: Kooperation mit Drittstaaten

Die Outsourcing-Strategie des europäischen Migrationsmanagements wird in der Literatur nur marginal behandelt und hauptsächlich in drei Kontexten diskutiert: Erstens findet ein Outsourcing im Migrationsmanagement durch die Übertragung

126 *Jakob/Sch lindwein*: Diktatoren als Türsteher Europas, S. 161.

127 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 186ff.

128 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, S. 22.

129 KOM(2006) 26.

130 Ebenda.

131 KOM(2015) 240, S. 12.

der Migrationskontrolle an private Akteur:innen statt, vornehmlich durch das Einsetzen von privaten Grenzschützer:innen¹³² oder durch Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen.¹³³ Zweitens werden Politiken unter Beteiligung von Regierungen und Verwaltungen des globalen Südens ausgelagert.¹³⁴ Und drittens wird die Beteiligung von einschlägigen internationalen Organisationen wie UNHCR, IOM und ICMPD¹³⁵ am europäischen Migrationsmanagement als Outsourcing-Strategie diskutiert.¹³⁶

Nachfolgend werden Kooperationsvereinbarungen mit Drittstaaten, die im Kontext des europäischen Migrationsmanagements stehen, untersucht. Dabei

132 *Gammeltoft-Hansen*: The rise of the private border guard.

133 *Scholten*: The Privatisation of Immigration Control through Carrier Sanctions: Privatisierte Migrationskontrolle findet im Rahmen des Erlasses von Beförderungssanktionen gegenüber Flugunternehmen, dem Einsatz von ILOs, durch die Übernahme von Abschiebungen und Rückführungen, der Organisation von Unterbringung und der Gesundheitsversorgung sowie der Unterhaltung von Abschiebehaftanstalten statt. Die Privatisierung der Migrationskontrolle wird dabei weit verstanden: Es beinhaltet alle Formen von Beteiligung von nicht-staatlichen Akteur:innen in der Gestaltung, Einrichtung und Durchsetzung von Migrationskontrolle, *Gammeltoft-Hansen*: Access to Asylum, S. 159. Mit der Folge, wie *Lahav* feststellt: »As such, state control has been moved from the public to the private sphere«, *Lahav*: Immigration and the state, S. 685. *Gammeltoft-Hansen*: Access to Asylum, S. 165ff., erkennt drei Entwicklungen der Beteiligung von Privaten am Migrationsmanagement: Erstens findet vermehrt ein Outsourcing im Zuge der »Securitization«-Debatte, so zum Beispiel die Weitergabe der Fluggastdaten (API/PNR) statt. Zweitens differenzieren sich die beteiligten Akteur:innen immer weiter aus – so werden Subunternehmen engagiert, was zu einem weiteren Outsourcing der Migrationskontrolle führt. Zudem werden Private vermehrt als Vermittler:innen für zwischenstaatliche Kooperation in Bezug auf das Migrationsmanagement genutzt. Drittens werden die Outsourcing-Vereinbarungen beziehungsweise die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den privaten Akteur:innen komplexer: Beispielsweise haben die ILOs oftmals nicht die Kompetenz, die Migrationskontrolle direkt durchzuführen, können aber die Fluggesellschaften diesbezüglich beraten. In der Gesamtschau entstehen so hybride Public-Private-Partnerships als Teil der Privatisierung der Migrationskontrolle. Die rechtlichen Effekte des Outsourcing an Private sind im Kontext von internationalem Flüchtlingsrecht und Menschenrechten (S. 169ff.), anhand den United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) (*Davitti*: The Rise of Private Military and Security Companies in European Union Migration Policies), sowie europäischen CSR-Regelungen (*Bloom*: Cleaning Dirty Hands: Some Thoughts on Private Companies, Migration and CSR in the European Union) und entsprechenden Verantwortlichkeiten (*Gammeltoft-Hansen*: The Practice of Shared Responsibility in relation to Private Actor Involvement in Migration Management; *Gammeltoft-Hansen*: The rise of the private border guard, S. 130) diskutiert worden. Zurecht wird in diesem Zuge auch darauf hingewiesen, dass durch das Outsourcing an Private rechtsstaatliche Vorgaben auf nationaler und internationaler Ebene umgangen werden können (ebenda).

134 *Buckel*: »Welcome to Europe«.

135 Für alle drei IO siehe *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management.

136 *Van Dessel*: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy.

werden zunächst Entwicklung und Zielrichtung der Vereinbarungen der EU mit Transit-, Herkunfts- und Drittstaaten (im weiteren nur noch Drittstaaten genannt) betrachtet (dazu siehe 1.) und als Neo-Refoulement-Praxis identifiziert. In einem zweiten Schritt erfolgt eine inhaltliche Analyse der Kooperationsvereinbarungen anhand von Mobilitätspartnerschaften (dazu siehe 2.). Dabei wird die spezifische Verbindung von Entwicklungspolitik und Grenzschutz im Rahmen dieser Kooperationsform als Neo-Refoulement-Praxis ausgewiesen (dazu siehe 3.).

1. Entwicklung und Zielrichtung der Kooperation mit Drittstaaten

Nachfolgend werden Entwicklung und Zielrichtung der Kooperation mit Drittstaaten im europäischen Migrationsmanagement als Remote-Control-Praxis dargestellt.

a. Entwicklung

Die Kooperation mit Drittstaaten wird seit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Edinburgh im Jahr 1992 diskutiert.¹³⁷ Die Remote-Control-Strategie wird dann offensichtlich, wenn Drittstaaten für die Kontrolle der Migrationsströme mobilisiert werden. Damit findet die tatsächliche Extraterritorialisierung – die Vorverlagerung der Migrationskontrolle selbst – statt: »Die Bemühungen zur Steuerung der Migrationsströme können nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn die Maßnahmen am Anfang der ›Migrationskette‹ ansetzen [...].« Zur Umsetzung dieser Maßnahmen »[...] sollten Migrationsfragen innerhalb der bestehenden Partnerschaften, die den allgemeinen Rahmen für die Beziehung der EU zu Drittländern bilden, behandelt werden.«¹³⁸ Und weiter:

»Als zweiter Schritt muss die Zusammenarbeit mit den Transitländern weiter verstärkt werden. [...] Manche Transitländer zeigen sich bei konkreten Maßnahmen gegen das Problem der irregulären Migration eher zögerlich, weil sie kein Interesse daran haben, selbst zum Zielland zu werden. Aus diesem Grund muss ein Dialog mit den Transitländern begonnen werden, um diese bei ihren Anstrengungen zur Lösung des Problems zu unterstützen.«¹³⁹

Die Beschlüsse des Europäischen Rats von 1999 in Tampere legten den ersten Schwerpunkt auf die Steuerung von Migrationsströmen,¹⁴⁰ insbesondere durch

137 Europäischer Rat (Edinburgh), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12.12.1992 (SN/456/92), Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik, Teil A, Anlage 5, S. 3 d. Anlage, Punkt XVI, 1-6.

138 KOM(2001) 672, endg., S. 9.

139 Ebenda.

140 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 11ff.; die Europäische Kommission greift die Rahmenbedingungen des Tampere-Programms für eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU auf und will diese in vier Punkten umsetzen:

Partnerschaftsabkommen mit Drittstaaten und stellten fest, dass die Steuerung »[...] in sämtlichen Phasen effizienter [sein]«¹⁴¹ müsste.¹⁴² Der Europäische Rat wollte zweitens die Migrationsströme durch eine »[...] konsequente Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung«¹⁴³ kontrollieren.

Da mit dem Vertrag von Amsterdam (Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV) die EU Befugnisse zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten erhalten hatte, ersuchte der Europäische Rat den Rat der EU als zuständiges Organ, Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts-, Transit- und Drittstaaten zu schließen.¹⁴⁴ Das partnerschaftliche Verhältnis wurde in den Beschlüssen von Tampere im Kontext der effizienteren Steuerung der Migrationsströme gefasst und es wurde gefordert, »[...] dass die Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer weiter ausgebaut wird, um die freiwillige Rückkehr zu fördern und um den Behörden dieser Länder zu helfen, ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperwesens und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten zu stärken.«¹⁴⁵

Partnerschaftliche Kooperation fand also zunächst noch im Rahmen der Unterstützung der sogenannten freiwilligen Rückkehr sowie der Umsetzung der Rückübernahmeabkommen statt. Im zeitlichen Zusammenhang mit den Ereignissen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika und der fünfjährigen Umsetzungsphase der Beschlüsse des Europäischen Rates von Tampere rückte die restriktive Ausrichtung des Migrationsmanagements weiter in den Vordergrund der politischen Aktivitäten – und führte zu dem Grenzregime, das die »Festung Europa« errichtet.¹⁴⁶

Auch der Rat griff die Extraterritorialisierung der Migrationskontrollen im »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung«¹⁴⁷ auf und benannte

1. Partnerschaft mit Herkunftsländern, 2. Steuerung der Migrationsströme und die in diesem Projekt weniger relevanten Maßnahmen von gerechter Behandlung von Drittstaatsangehörigen und der Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems (KOM[2000] 757), S. 10ff.; 2001 entwickelt die Europäische Kommission sechs Leitlinien zur Migration. Bezüglich der Steuerung der Migrationsströme sollte es u. a. Maßnahmen zur besseren Aufklärung über die Möglichkeiten eines legalen Aufenthalts und die Folgen von illegaler Einwanderung (Leitlinie 2) sowie Maßnahmen zur verstärkten Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Leitlinie 3) geben (KOM[2001] 387), S. 8.

141 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 22.

142 Zu Tampere siehe *Gieler*: Handbuch europäischer Migrationspolitiken: Die EU-Länder, S. 354; *Krause*: Die Grenzen Europas, S. 259; *Bendel*: Europäische Migrationspolitik, S. 6.

143 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 3.

144 Ebenda, Rn. 27.

145 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 26.

146 *Baumer*: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 117f.

147 Europäischer Rat, »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (2002/C 142/02); dazu ebenda, S. 118f.

konkrete Maßnahmen dafür: Unterstützung der Infrastruktur im Asylbereich, Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen in Transitländern und Projekte wie die Unterstützung bei der Rückführung irregularisierter Migrant:innen, die Entsendung von Verbindungsbeamt:innen sowie die Verbesserung der Grenzkontrolle und der dazu erforderlichen Ausrüstung.¹⁴⁸ Zu den Maßnahmen im Grenzvorbereich gehören insbesondere die Entwicklung eines Netzwerks von Verbindungsbeamt:innen in den Transit- und Herkunftsländern,¹⁴⁹ die technische und finanzielle Unterstützung von Maßnahmen in Drittstaaten¹⁵⁰ und Sensibilisierungsmaßnahmen, wie zum Beispiel die mittelfristige Vorbereitung von Informationskampagnen in Herkunfts- und Transitländern.¹⁵¹ Der Begriff »Grenzvorbereich« erschien hier bereits als Synonym für die später folgende »externe Dimension« der europäischen Migrationspolitik. Dieser Gesamtplan dient seither als »Blaupause«¹⁵² für die europäische Migrationsverhinderungspolitik, dessen Maßnahmenumsetzung in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Sevilla als »oberste Priorität«¹⁵³ und als »[...] ein wirksames Instrumentarium zur adäquaten Steuerung der Migrationsströme und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung [...]«¹⁵⁴ bezeichnet wurden.

b. Zielrichtung: Einbeziehung in die Migrationssteuerung

Mit dem oben dargelegten Gesamtplan werden die *Steuerung* und *Kontrolle* der Migrationsströme mit den dafür vorgesehenen Maßnahmen der Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten und der Vorverlagerung von Migrationskontrollen zusammengeführt.¹⁵⁵ Diese europäische Migrationspolitik wurde sodann in den folgenden Jahren politisch ausformuliert und mit Inhalten gefüllt. Drittstaaten wurden sukzessive in die Migrationssteuerung der EU einbezogen – zum einen durch die Übertragung von Aufgaben der Migrationskontrolle und zum anderen

148 Europäischer Rat, »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (2002/C 142/02), Rn. 54.

149 Ebenda, Rn. 50ff.

150 Ebenda, Rn. 53ff.

151 Ebenda, Rn. 56f.

152 *Baumer*: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 119, Baumer bezeichnet den Gesamtplan als Gründungsdokument der »securitization« der europäischen Zuwanderungspolitik, S. 119.

153 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002, Rn. 30 (13463/02).

154 Ebenda.

155 *Zapata-Barrero*: The external dimension of migration policy in the Mediterranean region, S. 4; Umsetzung findet dies in dem »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (2002/C 142/02) sowie einem »Programm zum Grenzschutz an den Außengrenzen« (KOM[2002] 233) und den »Richtlinien zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten« (RL 2003/9/EG).

durch die angestrebten »Partnerschaften« bei Rückkehr- und Rückübernahmepolitik.¹⁵⁶ Der EU geht es dabei offensichtlich darum, »[...] den jeweiligen Drittstaat zu einem effizienten Migrationsmanagement [zu] befähigen [...]«. ¹⁵⁷ Baumer kommt zu dem Ergebnis: »Insgesamt handelt es sich bei dem Gesamtplan [...] um ein Aktionsprogramm, [das] fast ausschließlich auf restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration setzt und wesentliche Aufgaben des Grenz- und Migrationsmanagements an die Herkunfts- und Transitstaaten sowie an private Akteure auslagert.«¹⁵⁸

Gleichzeitig wurden schon 2001 internationale Organisationen für die Migrationskontrolle in Drittstaaten von der Kommission mit einbezogen:

»Insbesondere bei der Durchführung von Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung in Drittländern kann das Fachwissen internationaler Organisationen wie UNHCR oder IOM in vielerlei Hinsicht wertvolle Hilfe leisten. Diese Organisationen können zum einen sicherstellen, dass die Maßnahmen vollumfänglich mit den berechtigten Schutzbedürfnissen in Einklang stehen. Zum anderen kann die Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen zu Synergieeffekten führen. Und schließlich kann ihr Engagement auch dazu beitragen, dass die Beteiligten größeres Verständnis füreinander entwickeln.«¹⁵⁹

Das 2004 vom Europäischen Rat in Brüssel¹⁶⁰ angenommene »Haager Programm: Zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union«¹⁶¹ führt das restriktive, auf Sicherheit und Kontrolle abstellende Migrationsmanagement weiter.¹⁶² Punkt III. behandelt dort die Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts jeweils als eigenen Aspekt. Ausgerechnet unter dem Unterpunkt »Stärkung der Freiheit« befinden sich unter anderem die für das europäische Migrationsmanagement bedeutsamen Überlegungen zur »externen Dimension von Asyl- und Zuwanderung«. Dabei handelt es sich erneut um die partnerschaftlichen Beziehungen zu Herkunfts-, Transit- und Drittländern sowie die Steuerung der Wanderungsbewegungen.¹⁶³ Das europäische Migrationsmanagement sollte

156 Baumer: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 123f.

157 Ebenda, S. 120.

158 Baumer: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 121.

159 KOM(2001) 672, S. 9f.

160 Europäischer Rat (Brüssel), 4.-5.11.2004, (14292/04).

161 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1.

162 Angenendt: Migration, Mobilität und Entwicklung, S. 42; Baumer: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 122; Bendel: Europäische Migrationspolitik, S. 8.

163 Auffällig ist, dass im Haager Programm von »Wanderungsbewegungen« und nicht mehr von »Migrationsströmen« gesprochen wird. Dies scheint einzig der Übersetzung geschuldet zu

nach dem Haager Programm auch weiterhin darauf ausgerichtet sein, »Drittländer partnerschaftlich [...] zu unterstützen, um ihre Fähigkeit zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zum Schutze von Flüchtlingen zu verbessern, illegale Zuwanderung zu verhindern und zu bekämpfen, über legale Zuwanderungsmöglichkeiten zu informieren [...], Grenzschutzkapazitäten aufzubauen [...]«. ¹⁶⁴ Auch das Haager Programm beinhaltet damit die strategischen Punkte der europäischen Migrationspolitik: erstens die Formulierung des politischen Ziels der *Verlagerung der Grenzkontrollmaßnahmen* an die Anrainerstaaten des europäischen Territoriums, zweitens die Befähigung der Staaten zur Übernahme entsprechender Grenzkontrollmaßnahmen (»ihre Fähigkeit«) und drittens, die *Einbeziehung der Transit- und Herkunftsländer* in die Migrationsverhinderungspolitik. ¹⁶⁵

Nachdem Anfang Oktober 2005 Tausende Geflüchtete in Ceuta und Melilla versuchten, die Grenzzäune der spanischen Enklaven zu überwinden, forderte der Europäische Rat Ende Oktober 2005 im Rahmen eines informellen Treffens in Hampton Court ein umfassendes Konzept für die Steuerung der Migrationsströme und diesbezüglich praxisbezogene Maßnahmen, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern durchgeführt werden sollten. ¹⁶⁶ Die Kommission entwickelte daraufhin erstmals eine Strategie der operativen Zusammenarbeit mit Dritt-, Herkunfts- und Transitstaaten, um die Migration auf den wichtigsten Migrationsrouten »effizienter steuern zu können«. ¹⁶⁷ Mit den wichtigsten Herkunftsländern sollen *Kapazitäten* für die Migrationssteuerung aufgebaut werden – zum Beispiel im Bereich des Grenzschutzes oder der Novellierung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften zur Steuerung der legalen Migration und Bekämpfung illegaler Einwanderung. ¹⁶⁸

Bestätigt wurden diese Forderungen durch den Europäischen Rat im Dezember 2005 in Brüssel: In dem »Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum« geht es neben dem Ausbau der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere um die Migrationssteuerung als Thema des Dialogs und der Zusammenarbeit mit Afri-

sein, denn in der englischen Version wird wie in den Schlussfolgerungen und Beschlüssen zuvor von »migration flows« und in der französischen von »flux migratoire« gesprochen.

164 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Ziff. 1.6.1.

165 So auch *Baumer: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa*, S. 121, Hervorhebung N.A.

166 KOM(2005) 621, S. 3.

167 Ebenda, S. 7.

168 KOM(2005) 621, S. 7f.

ka¹⁶⁹ und den europäischen Nachbarländern.¹⁷⁰ Der Europäische Rat forderte in Bezug auf die Migrationsrouten die Entwicklung einer operativen Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Gem. Art. 13 des Cotonou-Partnerschaftsabkommens¹⁷¹ wurde dieser politische Dialog zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) ab Anfang 2006 geführt – in diesem Kontext fand beispielsweise die erste Europa-Afrika-Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung in Marokko statt, in der über die operationale Kooperation und Aktionen zu den westafrikanischen Migrationsrouten diskutiert wurde.¹⁷²

Auch das Stockholmer Programm von 2010 legte den Hauptschwerpunkt der Migrationspolitik auf die »echte Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern«.¹⁷³ Als prioritär wurde insbesondere die Nutzung des Instruments »Mobilitätspartnerschaft« »[...] als wichtigster strategischer, umfassender und langfristiger Kooperationsrahmen mit Drittländern im Hinblick auf die Steuerung der Migration«¹⁷⁴ benannt. Kapazitäten der Infrastrukturen und Verwaltungskapazitäten für die Behandlung aller Migrationsaspekte sollten aufgebaut werden.¹⁷⁵ Es müssten Instrumente entwickelt werden, die die Drittländer »[...] dazu bewegen, Kapazitäten für die Bewältigung von Migrationsströmen und lang andauernden Flüchtlingssituationen aufzubauen und ihnen dabei behilflich zu sein«.¹⁷⁶ Dazu sollen unter anderem die Befähigung zur Schutzgewährung und die Idee der »Regionalen Schutzprogramme« (dazu Kapitel 2, B.III.1.) gestärkt werden.¹⁷⁷

Auch im Rahmen der Agenda für Migration aus 2015 kommt den Herkunfts- und Transitländern der Migration – so die Kommission – im Migrationsmanagement eine Schlüsselrolle zu.¹⁷⁸ Die Zusammenarbeit im Kontext von Partnerschaften mit den Transit- und Herkunftsländern sollte insbesondere dazu dienen, die Ursachen für irreguläre Migration und Vertreibung in Drittländern zu bekämpfen, sowie die Aktivitäten der Schleuser:innen und Menschenhändler:innen

169 Europäischer Rat (Brüssel), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.12.2005 (15914/1/05), Anlage I, S. 11f.

170 Ebenda, S. 12f.

171 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000.

172 KOM (2006) 735, Anlage B, S. 16ff.

173 Europäischer Rat (2010/C 115/01), Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ziff. 6.1.1.

174 Ebenda, Ziff. 6.1.1.

175 Ebenda, S. 28.

176 Ebenda, S. 33ff.

177 Ebenda, S. 33ff.

178 Europäische Kommission, online abrufbar unter http://ec.europa.eu/priorities/migration_de (letzter Zugriff am 05.05.2019).

zu unterbinden. Entsprechend wurde auf Vereinbarungen zur externen Steuerung der Migration – beispielsweise auf die Mission EUCAP Sahel Niger¹⁷⁹ (EU Capacity Building Missions), die EUNAVFOR MED Operation Sophia (European Union Naval Force – Mediterranean)¹⁸⁰ und die Khartum-, Rabat- oder Valletta-Prozesse¹⁸¹ – verwiesen. Gleichzeitig wird die EU »[...] **Drittstaaten helfen, ihren [Rücknahme-]Verpflichtungen nachzukommen**, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt«.¹⁸²

Ab dem Jahr 2016 wurden die Bemühungen um Kooperation mit Drittstaaten, die es zu diesem Zeitpunkt schon in unterschiedlichsten Formen gab (Europäisches Nachbarschaftsinstrument [ENI], Partnerschaftsabkommen, Mobilitätspartnerschaften), im »neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda« (Europäisches Partnerschaftsabkommen) zusammengefasst.¹⁸³ Seine Umsetzung fand der neue Partnerschaftsrahmen in sogenannten Migrationspakten zwischen der EU und den Herkunfts- und Transitstaaten. Entscheidungsleitendes Moment für die Kommission zum Abschluss dieser Migrationspakete war dabei die Bereitschaft der betroffenen Herkunfts- und Transitländer, bei der Migrationsteuerung die europäischen

179 EUCAP Sahel Niger ist eine 2012 ins Leben gerufene zivile kapazitätenbildende EU-Mission, die durch Beratung und Ausbildung der nigrischen Polizei – im migrationspolitischen Kontext – einen effektiveren Beitrag zur Verhinderung der irregulären Einwanderung leisten soll.

180 EUNAVFOR MED Operation Sophia ist seit Juni 2015 eine Marineoperation gegen Schleuser:innen und Menschenhändler:innen, dessen Mandat zuletzt bis März 2020 verlängert wurde. Im Juli 2016 wurde das Mandat erweitert, seither ist die EUNAVFOR MED Operation Sophia auch für die Ausbildung und Unterstützung der libyschen Küstenwache und Marine zuständig. Im Zuge der Diskussion um die Seenotrettung im Mittelmeer wurde für die Dauer der letzten Verlängerung der Schiffsbestand der Operation allerdings ausgesetzt. Der EUNAVFOR MED Operation Sophia folgte 2020 die EUNAVFOR MED IRINI.

181 Rabat-, Khartum- und Valletta-Prozesse sind gemeinsame Initiativen der Europäischen und Afrikanischen Union über den Dialog und die Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Schwerpunkte des Rabat-Prozesses sind das Grenzmanagement, die Verhinderung illegaler Migration und der Flüchtlingsschutz; beim Karthum-Prozess geht es insbesondere um die Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel. Der Valletta-Prozess führte diese Dialoge fort und diente dazu, die Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern zu vertiefen. Der Valletta-Aktionsplan ist eine politische Erklärung mit fünf Schwerpunkten, bei denen es neben der Bekämpfung der Fluchtursachen, der Förderung legaler Migrationswege, der Bekämpfung von Menschenschleusung auch um den Schutz von Migrant:innen und die Verbesserung der Zusammenarbeit bei Rückführung und Rückübernahme geht. Daneben gibt es seit 2014 den Dialog über Migration und Mobilität.

182 KOM (2015) 240 endg., S. 12 (Hervorhebung im Original).

183 KOM(2016) 385.

Vorgaben umzusetzen. Dabei wurde der Charakter des vermeintlichen partnerschaftlichen Verhältnisses offenkundig: »Die Entwicklung dieser Beziehungen wird sich nach der Fähigkeit und der Bereitschaft dieser Länder richten, bei der Migrationssteuerung und insbesondere bei der wirksamen Bekämpfung der irregulären Migration und der Rückübernahme irregulärer Migranten mit der EU zusammenzuarbeiten.«¹⁸⁴

Die Ausgestaltung dieser Kooperationen (ob nun Partnerschaftsabkommen, Assoziations- und Kooperationsabkommen, Migrations- oder Mobilitätspartnerschaften) variierte in den folgenden Jahren. Sie wurden 2016 im Rahmen des Europäischen Partnerschaftsabkommens gebündelt. Wie hegemonial diese kooperativen Abkommen¹⁸⁵ sind, stellt der Europäische Rat schon früh fest: »Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein.«¹⁸⁶ Stellt der Europäische Rat eine solche »[...] nicht gerechtfertigte mangelnde Kooperation eines Drittlandes bei der gemeinsamen Steuerung der Migrationsströme fest [...]«,¹⁸⁷ kann er »[...] Maßnahmen und Standpunkte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und anderer Politiken der Europäischen Union annehmen [...]«.¹⁸⁸

2. Kooperationsvereinbarungen mit Drittstaaten (Remote Control)

Ohne Kooperationsvereinbarungen zwischen der EU und den Drittstaaten wäre das europäische Migrationsmanagement darauf begrenzt, illegalisierte Migrant:innen ausschließlich in ihre Herkunftsländer abzuschieben oder auszuliefern, denn ein Staat muss einzig und allein die eigenen Staatsangehörigen aufnehmen. Kooperationsvereinbarungen mit Drittstaaten sind daher ein grundlegendes Mittel des europäischen Migrationsmanagements und wie im Folgenden

184 KOM(2016) 385, S. 7.

185 Kooperation im Migrationsmanagement ist hegemonial, »eine Konsequenz des Kolonialismus«, *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 259; dazu siehe unter anderem *Kunz/Maisenbacher*: Beyond conditionality versus cooperation, S. 201ff.; *Geiger/Pécoud*: The New Politics of International Mobility, S. 18, die schreiben: »[...] in a context marked by massive inequalities between states, asymmetric ›cooperation‹ may amount to unilateral imposition of powerful states' concerns upon less powerful countries. This is for example clear in the agreements between *hegemonic* European states and politically and discursively *subordinated* sending countries/countries of origin, which – under the cover of ›cooperation‹, ›partnership‹, ›development‹ or ›good governance‹ purposes – pursue mainly security- and control oriented objectives.« (Hervorhebung im Original).

186 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.–22.6.2002, Rn. 35 (13463/02).

187 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.–22.6.2002, Rn. 36 (13463/02).

188 Ebenda.

zu zeigen sein wird, eine sehr effektive Neo-Refoulement-Praxis. Derartige Kooperation sind Non-entrée-Politiken, die den klassischen Grenzkontrollpolitiken ähneln.¹⁸⁹ *Boswell* schreibt dazu: »The logic is here to engage sending and transit countries in strengthening border control, combating illegal entry, migrant smuggling and trafficking, or readmitting migrants who have crossed into the EU illegally.«¹⁹⁰

Mit der Kommissionsmitteilung »Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern«¹⁹¹ wurde der politische Rahmen für die Einbeziehung der Migrationsangelegenheiten in die Beziehungen zu Drittstaaten abgesteckt: zum einen durch Klauseln über die gemeinsame Steuerung der Migration und zum anderen durch Rückübernahmeklauseln.¹⁹² Letztere werden als *conditio sine qua non* für alle migrationspolitischen Kooperationen bezeichnet.¹⁹³

Wie dieses Engagement der Regierungen von Drittstaaten im Rahmen der Umsetzung von eigenen Migrations- und Grenzpolitiken stattfindet und wie das europäische Migrationsmanagement dies steuert, zeigt *Buckel* anhand von drei Outsourcing-Technologien: dem Abschluss von Rückführungsabkommen der EU-Mitgliedstaaten mit Regierungen des Globalen Südens, der Abschaffung regionaler Reisefreiheit und der Errichtung von EU-finanzierten Transitlagern.¹⁹⁴ Diese Arbeit ergänzt diesen Dreiklang um die Kooperationsabkommen auf unterschiedlichen Ebenen der Exekutive (siehe Unterpunkte a.–c.). Gleichzeitig wird dargestellt, wie die IOM und andere internationale Organisationen von der EU an der Umsetzung entsprechender staatlicher Vereinbarungen beteiligt werden.

a. Verwaltungsabkommen oberster Exekutivbehörden

Eine Kooperation der EU mit den Drittstaaten findet sowohl auf oberster Exekutivebene als auch auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen statt. Auf der höchsten Exekutivebene werden die nationalen Regierungen sowie die Kommission, der Europäische Rat und der Rat der EU tätig. Dabei findet die für das Migrationsmanagement relevante Kooperation durch den Abschluss von Rückführungsabkommen statt.

189 *Gammeltoft-Hansen/Hathaway*: Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence.

190 *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 619.

191 KOM(2002) 703.

192 KOM(2003) 323, S. 21.

193 *Riebau*: Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 63; Abkommen der EU beinhalten seither bis zu drei Vorgaben: 1. Rückübernahmeklauseln/Migrationssteuerungsklauseln, 2. Menschenrechtsklauseln, 3. Anti-Terrorismusklauseln, siehe auch *Coleman*: European Readmission Policy, S. 215.

194 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 191ff.

Seit 2002 hat sich eine europäische Rückführungspolitik mit Schwerpunkt auf der Einbeziehung von Rückführungsabkommen in allen Kooperations- und Assoziationsabkommen entwickelt.¹⁹⁵ Daher gelten für die Kommission unter »strategischen Gesichtspunkten [...] die Rückübernahmeabkommen als notwendiges Instrument für eine wirksame Steuerung der Migrationsströme in die EU-Mitgliedstaaten (MS). Da sie die rasche Rückführung irregulärer Zuwanderer erleichtern sollen, werden sie als entscheidender Faktor bei der Bekämpfung der irregulären Zuwanderung betrachtet.«¹⁹⁶ Grundlegend ist dabei, dass in diesem Kontext immer von illegalisierter Migration ausgegangen wird. Schwerpunkt der Strategie des Migrationsmanagements über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen sind seit 2015 die wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migrant:innen.¹⁹⁷ Die europäische Rückführungspolitik besteht seither aus den europäischen Rückführungsabkommen, den politischen Migrationsdialogen mit Rücknahmebezug, den Mobilitätspartnerschaften und dem im Jahr 2016 eingeführten Instrument des Partnerschaftsrahmens (Migrationspartnerschaften).¹⁹⁸

In Rückübernahmeabkommen wird die Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen und fremden Staatsangehörigen/Staatenlosen geregelt.¹⁹⁹ Die EU hat seit dem Vertrag von Amsterdam die Kompetenz zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen (nunmehr Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 218 AEUV).²⁰⁰ Sekundärrechtliche Rechtsgrundlage ist die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG. Zusätzlich können die Mitgliedstaaten bilaterale Rückführungsabkommen vereinbaren.

Nach *Buckel* sind Kooperationsvereinbarungen – konkret Rückführungsabkommen – zwischen EU-Mitgliedstaat und Drittstaat, die eine Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und Migrationskontrolle herstellen, ein »zentraler Baustein des ›managing migration‹«. ²⁰¹ Migrationsmanagement wird, so *Buckel*,

195 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002; zur Entwicklung siehe ausführlich *Coleman*: European Readmission Policy, S. 11ff.

196 KOM(2011) 76, S. 2.

197 KOM(2015) 240, S. 12.

198 *Wolf*: Rückübernahmeabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten, S. 49.

199 *Riebau*: Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 61.

200 Zu Begriff und Geschichte siehe ausführlich *Schmidt*: Die Rückübernahmeabkommen der EU und der Kompetenzkonflikt mit ihren Mitgliedstaaten, S. 21ff.; *Coleman*: European Readmission Policy, S. 211ff.; *Roig/Huddleston*: EC Readmission Agreements; *Bouteillet-Paquet* arbeitet unterschiedliche Generationen an Rückübernahmeabkommen heraus und formuliert überzeugende Kritik, siehe *Bouteillet-Paquet*: Passing the Buck; für ausführliche Besprechungen von Rückübernahmeabkommen der EU mit Albanien siehe *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, und für die Türkei und Marokko siehe *Wolff*: The politics of negotiating EU Readmission Agreements.

201 *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 255; *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 193, wobei sie hier ausschließlich auf Rückübernahmeabkommen der Mitgliedstaaten abstellt; so auch *Geiger*: Freiwillige Rückkehr nach Albanien.

damit den Regierungen der Vertragspartner:innen überlassen. Die Autorin vermutete 2013, dass der Abschluss von Rückführungsabkommen auf europäischer Ebene mit afrikanischen Ländern hingegen aufgrund fehlender materieller Zustände der EU und der mitgliedstaatlichen Verweigerung der Erteilung von Visa-Erleichterungen in Zukunft eher die Ausnahme bleiben dürfte.²⁰²

Ob sie damit Recht behalten soll, ist zum jetzigen Zeitpunkt kaum einschätzbar. Die EU verhandelt seit 2000 mit Marokko und seit 2002 mit Algerien – bisher ohne Ergebnis. Allerdings bestehen seit 2014 für Tunesien und seit 2016 für Nigeria weitere Verhandlungsmandate mit afrikanischen Regierungen zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen. 2019 hat die EU mit 17 Staaten Rückführungsabkommen geschlossen – es befindet sich allerdings nur ein einziges afrikanisches Land darunter. Geografischer Schwerpunkt der bereits abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen ist die direkte östliche Nachbarschaft der EU.

Während die Rücknahmepflicht eigener Staatsangehöriger²⁰³ nur deklaratorischer Natur ist, gibt es Rückübernahmeabkommen, die »Drittstaatsklauseln« beinhalten.²⁰⁴ Die Rücknahmepflicht ergibt sich hier nicht aus der Staatsangehörigkeit (und somit nicht aus dem internationalen Recht,²⁰⁵ sondern aus dem Abkommen selbst²⁰⁶) und entsteht einzig durch den Aufenthalt des Subjekts in dem Vertragsstaat.²⁰⁷ Zugrunde liegendes Argument der EU beziehungsweise der Mitgliedstaaten ist, dass das Gebot der nationalen Souveränität die Entscheidung des jeweiligen Staates beinhaltet, wer sich auf dem Territorium der europäischen Mitgliedstaaten bewegen darf und wer nicht. Folgerichtig hängt die Glaubwürdigkeit der europäischen Staaten auch davon ab, ob die Verweigerung des legalen Aufenthalts erfolgreich durchgesetzt werden kann.²⁰⁸ Rückübernahmeabkommen der sogenannten dritten Generation verfügen über entsprechende Drittstaatsklauseln und sind »[...] formale Grundlage für die Einbindung von Drittstaaten in das Grenzregime der EU [...]«. ²⁰⁹ Nach *Bouteillet-Paquet* gibt es vier Generationen von Rückübernahmeabkommen, wobei sich die erste Generation auf Abkommen zwischen den EG-Staaten und die zweite Generation auf Abkommen zwischen EG-Staat und

202 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 192.

203 Die Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger ergibt sich schon aus Art. 3 Protokoll Nr. 4 EMRK, Art. 12 IPBPR, Art. 13 Abs. 2 AEMR.

204 *Riebau*: Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 62; *Roig/Huddleston*: EC Readmission Agreements.

205 *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 121.

206 Zur Rechtsnatur dieser Klauseln siehe *Riebau*: Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 63; *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 121.

207 *Riebau*: Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 62.

208 *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 122.

209 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 191.

Drittstaat bezieht.²¹⁰ Für die vierte Generation von Rückübernahmeabkommen ist nach *Bouteillet-Paquet* ein verstärkter Sicherheitsaspekt charakteristisch.²¹¹ Bei Rückübernahmeabkommen der dritten Generation verpflichten sich Regierungen dazu, im Falle eines Transits von Migrant:innen durch ihr Staatsgebiet auf dem Weg nach Europa, neben den eigenen Staatsangehörigen auch diese Drittstaatsangehörigen zurückzunehmen. Die europäische Politik zielt hier auf die Schaffung von »buffer zones« ab, denn die Verpflichtung zur Rückübernahme nicht nur der eigenen Staatsangehörigen führt dazu, dass die Regierungen der Partnerstaaten der EU dazu angehalten werden, ihre eigenen Grenzen bezüglich des Transits Drittstaatsangehöriger zu kontrollieren.²¹² *Coleman* beschreibt dies als das Abfangen der Migrant:innen en route:

»A current priority of the community is to establish a ›buffer zone‹ of countries assuming responsibility for transit migration around the EU. The ultimate buffer, of course, consists of countries which not only readmit immigrants, but also block or intercept immigrants *en route* to the EU. Readmission agreements, which provide for the readmission of third country nations, are generally assumed to persuade neighboring third countries to do also the latter.«²¹³

So sind die Transitstaaten nur dann nicht verpflichtet, Drittstaatsangehörige zurückzunehmen, wenn sie die eigenen Grenzen erfolgreich kontrollieren. Konfrontiert mit möglichen Übernahmen von Menschen im Transit, führt dies bei den Staaten dazu, dass sie die Migrationsströme auf ihrem eigenen Territorium kontrollieren.²¹⁴ Der Rat der EU stellte dazu Ende 2001 fest: »Readmission is a procedure intended to make the States and third States take responsibility for the failings of their border control systems«,²¹⁵ woraus im Anschluss wird: »Readmission makes the Member States and the third States responsible for controlling their borders efficiently.«²¹⁶

210 *Bouteillet-Paquet*: Passing the Buck.

211 Ebenda, S. 371ff.

212 *Coleman*: European Readmission Policy, S. 61; *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 123; *Bouteillet-Paquet*: Passing the Buck, S. 364; *Noll*: The Non-Admission and Return of Protection Seekers in Germany, S. 419.

213 *Coleman*: European Readmission Policy, S. 61 (Hervorhebung im Original).

214 Ebenda, S. 62; zur Kritik an dieser Logik siehe auch ebenda, S. 62; *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 123.

215 Rat der Europäischen Union, Dokumentennummer 12790/01, Oktober 2001, S. 8; zitiert nach *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 122f.

216 Rat der Europäischen Union, Dokumentennummer 12790/3/01, Januar 2002, S. 9, nach ebenda, S. 122f.

Interessant im Kontext von Rückübernahme ist das Zusammenspiel mit dem Konzept des sicheren Drittstaates.²¹⁷ Art. 38 Abs. 1 der RL 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) bestimmt das Konzept des sicheren Drittstaates, dessen rechtliche Konsequenzen beispielsweise bei Geltendmachung des nationalen Asylrechts offenbar werden. Die Einstufung eines Staates als sicherer Drittstaat hat für Schutzsuchende zur Folge, dass sie ohne Prüfung ihrer Schutzbedürftigkeit in den entsprechenden Drittstaat abgeschoben werden können. Weil das internationale Recht keine Rechtsgrundlage für die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen kennt, werden Rückübernahmeabkommen und damit die Kooperation der Staaten mit der EU (oder bilateral mit den Mitgliedstaaten) als Komplementierung dieses Konzepts angesehen.²¹⁸ Das Konzept der sicheren Drittstaaten »[...] is a procedural mechanism for shuttling asylum seekers to other States said to have primary responsibility for them, thereby avoiding the necessity to make a decision on the merits because another country is deemed or imagined to be secure«.²¹⁹ Durch die Umsetzung dieses Konzepts entsteht eine zweite »buffer zone« zwischen den Herkunftsstaaten und (europäischen) Zielstaaten,²²⁰ zu dessen tatsächlichen Umsetzung es entsprechender Abkommen bedarf.²²¹ Rechtlich gibt es allerdings keinen Zusammenhang zwischen Rückübernahmeabkommen und der Bestimmung von sicheren Drittstaaten.²²²

In dieser Arbeit geht es dabei gerade nicht um die konkreten hoheitlichen Maßnahmen, wie zum Beispiel die notwendige Rückkehrentscheidung²²³ durch die zuständige Ausländerbehörde im Einzelfall, die im Zuge einer Überstellung im Rückkehrverfahren getroffen werden muss. Sondern, dass – einer remote-control-Maßnahme entsprechend – Strategien umgesetzt werden, die eben keine herkömmliche Abschiebung oder Rücküberstellung im Sinne von hoheitlichen Entscheidungen sind, sondern auf diffuse Art und Weise migrationsverhindernd wirken.

217 Art. 38 der RL 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) bestimmt das Konzept der sicheren Drittstaaten. Danach handelt es sich um einen von einem asylsuchenden Menschen *en route* durchreisten Staat, welchen die EU beziehungsweise ihre Mitgliedstaaten als sicher im Sinne der Vorgaben des Abs. 1 des Art. 38 der RL eingestuft haben und wo der/die Asylsuchende hätte Schutz beantragen können.

218 *Coleman*: European Readmission Policy, S. 67.

219 *Goodwin-Gill/McAdam*: *Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 392.

220 Ebenda, S. 390.

221 *Schmidt*: Die Rückübernahmeabkommen der EU und der Kompetenzkonflikt mit ihren Mitgliedstaaten, S. 30.

222 Zur Kritik siehe *Goodwin-Gill/McAdam*: *Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 392.

223 Art. 6 RL 2008/115/EG.

Die europäische Rückführungspolitik in Form des Abschlusses von Rückübernahmeabkommen beinhaltet hingegen eben diese neuen Formen der Migrationsverhinderung, die ohne konkreten hoheitlichen Eingriff – aber dennoch genauso extrem effektiv – die Migrationsverhinderung *nach* Europa zum Ziel haben. Die Outsourcing-Strategie des europäischen Migrationsmanagement führt mit Drittstaatsklauseln und dem Prinzip der sicheren Drittstaaten sowie mit Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten außerhalb des europäischen Territoriums zur faktischen Verlagerung der europäischen Migrationskontrolle. Das europäische Migrationsmanagement schafft mit dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen »buffer zones« und kann damit schon vor dem europäischen Territorium Migrationsbewegungen mit dem Ziel der Migrationsverhinderung steuern. Der internationale Flüchtlingsschutz (Remote Protection) spielt in dieser Form der Outsourcing-Strategie keine Rolle. Kooperationsvereinbarungen in Form von Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Partnerstaaten werden damit in die Migrationskontrolle des europäischen Migrationsmanagement eingebunden. Die Vertragsstaaten wiederum setzen dabei die materiellen Zugeständnisse der EU »unter dem Deckmantel der Entwicklung«²²⁴ für die Schaffung von nationalen Migrationspolitiken und -institutionen oder die Finanzierung von Informationskampagnen über Migrations- und Anwerbungspläne ein.²²⁵

b. Arbeitsvereinbarungen nachgeordneter Exekutivbehörden

Auch im Rahmen von behördlichen Verwaltungsabkommen findet eine Kooperation der europäischen Behörden mit Transit- und Herkunftsländern statt. Art. 71 VO (EU)2019/1896 ermöglicht zum Beispiel der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zum Zwecke der integrierten europäischen Grenzverwaltung und der Migrationspolitik. Frontex bietet gemäß Art. 71 Abs. 2 VO (EU)2019/1896 technische und operative Unterstützung für Drittstaaten im Rahmen der Politik der Union im Bereich Außenbeziehungen an. Mit den Behörden der Drittstaaten kann Frontex insoweit zusammenarbeiten, als dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist (Art. 73 Abs. 1 VO (EU)2019/1896), wobei dies entweder über Statusvereinbarungen der EU mit dem betreffenden Drittstaat auf der Grundlage des Art. 218 AEUV erfolgt oder im Rahmen von sogenannten Arbeitsvereinbarungen funktioniert (Art. 73 Abs. 4 UAbs. 1 VO (EU)2019/1896). Gemäß Art. 73 Abs. 4 UAbs. 1 VO (EU)2019/1896 werden in den Arbeitsvereinbarungen Umfang, Art und Zweck der Zusammenarbeit geregelt und mit der operativen Zusammenarbeit verknüpft. Die Übertragung von entsprechenden administrativen

224 Adepouj/Van Noorloos/Zoomers: Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South, S. 63.

225 Buckel: Das spanische Grenzregime, S. 256.

Befugnissen an EU-Agenturen ist nach der umstrittenen *Meroni-Doktrin*²²⁶ nicht gänzlich untersagt, unterliegt aber besonderen Bedingungen.²²⁷

Unterschieden wird zwischen dem Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten (Typ 1) und dem Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit internationalen Organisationen (Typ 2).²²⁸ Typ-1-Arbeitsvereinbarungen stellen die rechtliche Grundlage für die Einbeziehung von Drittstaaten in die Operationen von Frontex auf extraterritorialem Gebiet dar. Typ-2-Arbeitsvereinbarungen bestehen unter anderem mit IOM, UNHCR, ICMPD, Interpol und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC). Die Arbeitsvereinbarungen können damit auch rechtliche Grundlage des Outsourcings von Remote-Control-Aufgaben im europäischen Migrationsmanagements sein.²²⁹

Mit Abschluss dieser Arbeitsvereinbarungen, die sich auf operative Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden der Grenzverwaltung und Rückkehr in Herkunftsländer beziehen, werden sowohl die zuständigen Behörden (nicht der Staat oder die Regierung selbst)²³⁰ als auch Frontex Teil des europäischen Migrationsmanagements.²³¹ Der ehemalige Frontex-Chef *Ilkka Laitinen* hat dies folgendermaßen beschrieben: »[...] we do not establish a partnership with a country or a government but [between] the border control authority of that third country and Frontex.«²³²

Anders als bei der Kooperation im Migrationsmanagement oberster Exekutivbehörden findet hier eine Kooperation auf Verwaltungsebene statt. Diese Arbeitsvereinbarungen sind keine internationalen Verträge und rechtlich nicht bindend. Sie werden als technische (in Abgrenzung zu politischen²³³) Vereinbarungen auf niedriger Stufe bezeichnet.²³⁴ Kritisiert wurden diese Arbeitsvereinbarungen be-

226 EuGH, Urteil vom 13. Juni 1958, C-9/56, C-10/56.

227 Zu den Bedingungen im Einzelnen siehe *Comand-Kund*: European Union Agencies as Global Actors, S. 26ff.; *Fink*: Frontex Working Arrangements, S. 25f.

228 *Comand-Kund*: European Union Agencies as Global Actors, S. 184f.

229 So auch *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 173ff.

230 Zur Abgrenzung technischer und politischer Arbeitsvereinbarungen siehe *Fink*: Frontex Working Arrangements, S. 31ff.; dazu auch *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 175.

231 Absatz 4 der VO (EU)2016/1624 sieht sogar die Ausführung von exekutiven Befugnissen in einem Drittland vor – dazu wird zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat eine Statusvereinbarung geschlossen.

232 *Ilkka Laitinen*, House of Lords, Frontex: The EU External Borders Agency Report with Evidence (HL Paper 60 2008), S. 46, Rn. 150 (Q268).

233 *Fink*: Frontex Working Arrangements, S. 30ff.

234 Ebenda, S. 31ff.; dazu auch *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 175, und *Baldaccini*: Extraterritorial Border Controls in the EU, S. 251ff.

züglich rechtsstaatlicher, demokratischer sowie menschenrechtlicher Lücken im Kontext der Zusammenarbeit mit Frontex.²³⁵

Diese Arbeitsvereinbarungen, die sich im Folgenden ausschließlich auf die Arbeitsvereinbarungen von Frontex im Rahmen des Outsourcing-Programmes des europäischen Migrationsmanagements beziehen, dienen als eigenes Beispiel für die Kooperationsstrategie, weil sie unabhängig von der Kooperation von nationalen Regierungen, »[...] selbst die auswärtige Initiative ergreifen, als mit entsprechenden Behörden anderer Staaten in Kontakt treten und eigenständig damit beginnen, Koordinationsstrukturen auszubauen. In diesem Fall stehen eben diese nachgeordneten Behörden am politisch gestaltenden *Ausgangspunkt* transnationaler Beziehungen – ebenso wie an ihrem Endpunkt durch Vollzug.«²³⁶

Fink beschreibt die Arbeitsvereinbarungen mit Frontex als eine der grundlegenden Voraussetzungen für den Erfolg des Migrationsmanagements:

»Frontex actively engages in setting up cooperation structures with the authorities of third countries, which is commonly viewed as essential for the success of operations outside EU territory. One of the instruments designed to secure the cooperation of third countries are working arrangements entered into by Frontex on the one hand and the authorities of third countries on the other hand.«²³⁷

Anfang 2020 hat Frontex nach eigenen Angaben mit 18 Nicht-EU-Behörden entsprechende Arbeitsvereinbarungen abgeschlossen.²³⁸ Der Schwerpunkt der Kooperation liegt gemäß Art. 71 Abs. 1 VO (EU)2019/1896 iVm Art. 3 Abs. 1 g VO (EU)2019/1896 auf benachbarten Drittstaaten und Drittstaaten, die entsprechend der Risikoanalysen als Herkunfts- und Transitländer für illegale Einwanderung zu betrachten sind.

Inhaltlich liegt der Schwerpunkt der mit Frontex abgeschlossenen Arbeitsvereinbarungen auf Kooperationen im Kontext der Integrierten Europäischen Grenzverwaltung (IEG) (Art. 71 Abs. 2 iVm Art. 8 Abs. 4 VO (EU)2019/1896). Gem. Art. 3 Abs. 1 VO (EU)2019/1896 besteht die IEG in Bezug auf das Migrationsmanagement aus Kooperationen mit Drittstaaten, technischen und operativen Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen und der Rückkehrpolitik von Drittstaatsangehörigen. Entsprechend der Vorgaben aus der VO bestehen die Vereinbarungen

235 *Moreno-Lax*: Accessing Asylum in Europe, S. 175f.; *Baldaccini*: Extraterritorial Border Controls in the EU, S. 244; *Fink*: Frontex Working Arrangements; *Comand-Kund*: European Union Agencies as Global Actors, S. 193.

236 *Möllers*: Transnationale Behördenkooperation, S. 354f. (Hervorhebung im Original).

237 *Fink*: Frontex Working Arrangements, S. 35.

238 Alle Arbeitsvereinbarungen sind online abrufbar unter <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries> (letzter Zugriff am 10.01.2019).

aus der Bekämpfung von irregulärer Migration und diesbezüglicher grenzüberschreitender Straftaten durch Verstärkung der Grenzkontrolle und Grenzsicherheit.²³⁹ Kooperation findet bei Risikoanalysen und der Organisation von gemeinsamen Rückkehroperationen sowie im Bereich der Ausbildung und im Bereich von Forschung und Entwicklung statt.²⁴⁰

In der Arbeitsvereinbarung zwischen Frontex und der Türkei – betitelt als »Memorandum of Understanding« – heißt es unter anderem:

- »1. Exchange of relevant experiences and best practices in the field of border control (border checks, border surveillance and risk analysis);
2. Exchange of relevant strategic information and analytical products, based in general on the principle of reciprocity and in accordance with their respective legislation;
- [...]
9. Frontex and the competent Turkish authorities aim to promote improvement of the technical and organisational cooperation between the competent border management authorities of the EU Member States and of Turkey; [...].«²⁴¹

Auch die Typ-2-Arbeitsvereinbarungen von Frontex mit internationalen Organisationen werden vom europäischen Migrationsmanagement genutzt. ICMPD, IOM und UNHCR sind Partner:innen von Frontex bei der Umsetzung von Projekten, bei denen die Agentur Nicht-EU-Staaten technische Assistenz im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement anbietet und auch hier mit den zuständigen Behörden kooperiert: »The technical assistance projects contribute to laying the foundation for strategic cooperation, or build up on already established functional relationships between Frontex and the national authorities of relevant countries.«²⁴²

Mit Hilfe von ICMPD und IOM wurde beispielsweise zwischen 2014 und 2018 in den an die EU angrenzenden östlichen Staaten das »Eastern Partnership Integrated Border Management Capacity Building Project (EaP)« umgesetzt, wobei es um die Verbesserung der Befähigung der am Border Management beteiligten nationalen Behörden bezüglich Sicherheit, Schutz von gefährdeten Personen und der Verhinderung von grenzüberschreitender Kriminalität ging. In den Staaten des westlichen Balkans und der Türkei haben IOM und UNHCR zusammen mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) das »Regional Support to

239 Fink: Frontex Working Arrangements, S. 29; Moreno-Lax: Accessing Asylum in Europe, S. 175.

240 Fink: Frontex Working Arrangements, S. 29.

241 Memorandum of Understanding on establishing cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, 28.5.2012.

242 <https://frontex.europa.eu/partners/non-eu-countries/> (letzter Zugriff am 28.07.2020).

Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey (IPA II), Phase II« bis 2021 umgesetzt. Auch hier geht es um technische Assistenz für das europäische Migrationsmanagement – in diesem Fall aber um schutzbedarfsgerechte Systeme zur Einreisesteuerung (Registrierung, Identifikation, Asyl- und Überstellungsverfahren).²⁴³

Auch auf der Verwaltungsebene findet damit im Migrationsmanagement ein Outsourcing von Remote-Control-Aufgaben statt, wenn sowohl die Verwaltungsbehörden als auch die beteiligten internationalen Organisationen an der Migrationskontrolle auf unterschiedliche Art und Weise beteiligt werden.

Frontex wird im Migrationsmanagement als europäische Agentur²⁴⁴ aktiv. Ihr werden als Agentur im Rahmen des Migrationsmanagements Aufgaben – insbesondere Grenzkontrolle und Verhinderung illegalisierter Migration – übertragen. Durch Kooperationsvereinbarungen auf Verwaltungsebene, konkret durch Abschluss von Arbeitsvereinbarungen auf Ebene der Verwaltungsbehörden, werden dann in einem zweiten Schritt diese Aufgaben auf die zuständigen Behörden der Drittländer übertragen. Die so ausgegliederten Aufgaben sind offensichtlich Bestandteil der Remote-Control-Strategie. Auch die IOM ist als Partnerin von Frontex in diesem Kontext aktiv an extraterritorialen Grenzschutzprojekten beteiligt.

c. Informelle Abkommen

Des Weiteren werden auch durch informelle Abkommen Aufgaben des Migrationsmanagements an Drittstaaten outgesourct. Die damit einhergehenden rechtsstaatlichen Probleme stellt *Buckel* anhand von Memoranda of Understanding (MoU) als Absichtserklärungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen dar: »(Die) MoU bilden faktisch die Basis für migrationskontrollpolitische Maßnahmen, (...). Die ›Vorteile‹ dieser Abkommen für die beteiligten Staaten bestehen gerade in ihrer geringen öffentlichen Sichtbarkeit.«²⁴⁵ So hat die EU beispielsweise zwar mit 17 Staaten Rückübernahmevereinbarungen abgeschlossen,²⁴⁶ die alle öffentlich zugänglich sind. Sie hat aber auch mit mindestens sechs Staaten (Afghanistan, Guinea, Bangladesch, Äthiopien, Gambia und Côte d'Ivoire) »praktische Rückübernahmevereinbarungen« abgeschlossen, deren Inhalte nicht bekannt sind. Diese Vereinbarungen sollen die strukturierte und praktische Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und den verantwortlichen Verwaltungen in den Drittstaaten hinsichtlich der Rücknahme ermög-

243 <https://frontex.europa.eu/partners/non-eu-countries/> (letzter Zugriff am 28.07.2020).

244 Daneben auch Europol und EASO.

245 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 195f.

246 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (letzter Zugriff am 25.05.2020).

lichen.²⁴⁷ Die Kommission geht davon aus, dass diese Art der Rückübernahmevereinbarung unter die Transparenz Ausnahme der VO (EG)1049/2001 (Art. 4 Abs. 1 a, dritter Gedankenstrich – Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf internationale Beziehungen) fällt und verweigert den Zugang zu den Dokumenten mit folgender Begründung: »Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Offenlegung negative Auswirkungen auf ihre derzeitigen und künftigen Beziehungen zu den betroffenen Drittstaaten hätte. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die Kommission weitere ähnliche praktische Rückübernahmevereinbarungen mit anderen Drittländern aushandeln könnte.«²⁴⁸

Um Menschen einfacher, effektiver und schneller identifizieren, mit Reisedokumenten versorgen und in ihre Herkunfts- oder Transitländer rückführen zu können, werden also von EU-Mitgliedstaaten Vereinbarungen mit Drittstaaten geschlossen, in denen die menschen- und flüchtlingsrechtliche Situation als katastrophal bezeichnet werden muss – ohne dass diese Vereinbarungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen.²⁴⁹ Rechtsstaatlich relevant wird dies spätestens dann, wenn die praktischen Vereinbarungen faktisch die Basis für migrationspolitische Maßnahmen sind und es keine rechtlichen Abkommen gibt.²⁵⁰ Die informellen Abkommen können aufgrund der fehlenden Transparenz nicht vom Parlament und internationalen Organisationen²⁵¹ kontrolliert werden. Auch ist nicht sichergestellt, ob entsprechende Menschenrechtsklauseln Teil der Abkommen sind.²⁵² Informelle Abkommen sind damit eine der relevantesten Neo-Refoulement-Praxen im Migrationsmanagement.

3. »Entwicklungszusammenarbeit« als spezifische Verbindung von Entwicklungspolitik und Grenzschutz (Remote Protection)

Buckel unterscheidet, weil sie sich ausschließlich auf bilaterale Vereinbarungen zwischen Nationalstaaten bezieht, zwischen zwei Generationen von Rückübernahmeabkommen: zum einen einfache Rückübernahmeabkommen,²⁵³ zum anderen

247 Deutscher Bundestag, Rückübernahmeabkommen sowie Vereinbarungen über die Rückführung und Rückübernahme zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, PE 6 – 3000 – 116/19, S. 4.

248 Ref. Ares(2019)7336153 – 28/11/2019, Antrag auf Zugang zu Dokumenten Az. GestDem Nr. 2019/5992, liegt der Autorin vor.

249 Europäische Kommission, KOM(2019) 126 final, S. 11f.

250 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 195.

251 Dazu siehe *Goodwin-Gill*: *The Right to Seek Asylum*, S. 456.

252 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 195f.

253 Diese zeichnen sich durch fehlende Inbezugnahme auf Menschenrechtsklauseln aus. Tatsächlich finden sich in den von der EU abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen neben den Regelungen zu Rückübernahmen von illegalisierten Migrant:innen erst seit 2006 entsprechende Verweise auf europäische und internationale menschen- und flüchtlingsrechtliche Regime. Davor hat die EU mit Hongkong, Macao und Sri Lanka Rückübernahmeabkom-

sogenannte Rahmenverträge der Kooperation, die »[...] eine spezifische Verbindung von ›Entwicklungspolitik‹ und Grenzschutz organisieren«,²⁵⁴ die (neben den Rückkehrmodalitäten) auch die Aufnahme von Arbeitskräften, die Integration und Kapitel über Migration und Entwicklung beinhalten.²⁵⁵ Zur Verbindung zwischen »Entwicklungszusammenarbeit« und Migrationsmanagement erklärte die EU schon 2002, dass sie für die Organisation der Rückübernahme bereit sei, technische und finanzielle Unterstützung zu leisten.²⁵⁶ Um diese Form der Kooperationsvereinbarungen beziehungsweise die besonderen Formen von Rückübernahmeabkommen soll es im folgenden Abschnitt gehen.

Die Einbeziehung der Migrationspolitik in die Entwicklungspolitik der EU wurde erst im Jahr 2005 mit dem »Gesamtansatz für Migration«²⁵⁷ (GAM) institutionalisiert. Dieser wurde seither mehrfach konkretisiert und 2011 zum »Gesamtansatz für Migration und Mobilität« (GAMM) erweitert.²⁵⁸ Instrumente des Gesamtansatzes sind zum einen Mobilitätspartnerschaften und zum anderen die Gemeinsame Agenda für Migration und Entwicklung (Common Agenda on Migration and Mobility/CAMM). 2020 bestanden neun Mobilitätspartnerschaften und zwei CAMMs,²⁵⁹ weshalb die Schwerpunkte der weiteren Ausführungen die Mobilitätspartnerschaften aus dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität sein werden.

Der Gesamtansatz soll durch Rahmenverträge²⁶⁰ umgesetzt werden und die migrationspolitische Zusammenarbeit – im Kontext der »[...] Steuerung der Migrationsströme, einschließlich der Bekämpfung illegaler Migration [...]«²⁶¹ – insbesondere durch legalen Zugang zum europäischen Territorium beinhalten. Der GAMM ist ein übergeordneter Rahmen der auswärtigen Migrationspolitik der EU, der erstmals den Aspekt der Mobilität von Drittstaatsangehörigen (legale Migrati-

men mit Drittstaatenklauseln abgeschlossen, die einzig das Verhältnis zum Völkerrecht festlegen.

254 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 193.

255 *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 256.

256 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002, Rn. 34 (13463/02).

257 Rat der Europäischen Union, Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Brüssel), 15.-16.12.2005 (15914/1/05).

258 *Angenendt*: Migration, Mobilität und Entwicklung, S. 5.

259 Aktuelle Informationen online abrufbar unter https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en (letzter Zugriff am 24.07.2020).

260 *Angenendt*: Migration, Mobilität und Entwicklung, S. 7; KOM(2007) 248.

261 KOM(2007) 248, S. 8.

on²⁶² in Form von Mobilitätspartnerschaften²⁶³) in den Bereich Entwicklungspolitik mit einbezieht. Mobilitätspartnerschaften sind, anders als die Rückübernahmeabkommen, reine Absichtserklärungen und haben keine rechtliche Verbindlichkeit.²⁶⁴ Dies begründet sich darin, dass die EU keine Kompetenz für Arbeitsmigration hat – denn gemäß Art. 79 Abs. 5 AEUV verbleibt das Recht, die Zahl der einreisenden Arbeitnehmer:innen und Selbstständigen festzulegen, bei den Mitgliedstaaten. Das bedeutet, dass die EU bei der Umsetzung der Migrationspartnerschaften immer auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen ist.²⁶⁵ Gleichwohl lässt sich an dieser Praxis des europäischen Migrationsmanagements darstellen, dass die Verbindung zwischen »Entwicklungszusammenarbeit« und Rückführung eine Praxis des Neo-Refoulement sind. Auch im Rahmen der Kooperation über Mobilitätspartnerschaften kann die EU von den Partnerländern fordern, sich beispielsweise zur Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen, von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen zu verpflichten. So schreibt die Kommission in einer Mitteilung über die Mobilitätspartnerschaften:

»Die Verpflichtungen, zu denen die Drittstaaten bereit sein müssen, um die illegale Migration zu bekämpfen, werden sich von Fall zu Fall unterscheiden, da sie sich nach dem bestehenden rechtlichen Rahmen richten werden. Sie könnten beispielsweise folgende Einzelverpflichtungen umfassen:

- Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und zur aktiven Zusammenarbeit bei deren Identifizierung
- Verpflichtung zur Rückübernahme – unter eindeutig festgelegten Umständen – von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die über das Hoheitsgebiet des betreffenden Landes in die EU gelangt sind, gegebenenfalls im Rahmen eines EG Rückübernahmeabkommens
- Initiativen zur Verhinderung illegaler Migration durch gezielte Informationskampagnen
- Anstrengungen zur Verbesserung der Grenzkontrollen und/oder Grenzverwaltung, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und/oder FRONTEX [...].«²⁶⁶

Dementsprechend gibt es Mobilitätsabkommen, so zum Beispiel zwischen der EU und Marokko aus dem Jahr 2016, die neben Mobilität und legaler Migration, der

262 KOM(2011) 743, S. 4.

263 Zu EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit siehe *Angenendt: Migration, Mobilität und Entwicklung*; allgemein zu Mobilitätspartnerschaften siehe *Paulhart: EU-Mobilitätspartnerschaften*.

264 *Angenendt: Migration, Mobilität und Entwicklung*, S. 16.

265 KOM(2007) 248, S. 3.

266 KOM(2007) 248 endg., S. 4.

Verhinderung illegaler Migration, Menschen schmuggel und Grenzmanagement auch ein Kapitel über »Migration und Entwicklung« beinhalten: »To strengthen cooperation between Morocco and the EU and its Member States in support of the socio-economic development of regions with high migration potential by implementing targeted policies and encouraging investment, including by Moroccans resident abroad, in order to generate employment.«²⁶⁷ Über die Entwicklungszusammenarbeit sollen sozioökonomische Entwicklungen in Ländern mit hoher Migration gefördert werden. Allerdings liegt der Schwerpunkt der Förderung in Mobilitätspartnerschaften hauptsächlich bei Projekten wie Informationskampagnen und Kapazitätenbildung (beispielsweise zum Grenzmanagement), welche eher den Mitteln der Remote-Control-Strategie entsprechen.²⁶⁸

Mobilitätspartnerschaften werden deswegen auch als ein Politikinstrument eingeschätzt, welches die Regierungen in die Pflicht nimmt und Druck im Migrationsmanagement ausüben kann: »[...] that the ›mobility partnerships‹ possess the potential to increase the leverage EU could exercise *vis-à-vis* third countries and, thus, adds value to its existing foreign policy toolbox«.²⁶⁹

Im Ergebnis harmonisieren die Partner:innen der EU damit die rechtlichen und institutionellen Instrumente und Arrangements ihrer Migrationssysteme.²⁷⁰ Sie werden kritisch als »key instrument in global migration governance«,²⁷¹ als »Effekt und Antrieb der Dispositive der europäischen Migrationskontrolle«²⁷² und als »smart instrument for the externalization of migration control«²⁷³ bezeichnet.

Umsetzung findet der GAMM mit Unterstützung von internationalen Organisationen wie UNHCR, IOM und ICMPD.²⁷⁴ Die Dienste der IOM im Kontext von Migrations- und Mobilitätspartnerschaften zielen darauf ab, den Staaten ihre migrationspolitischen Positionen und die »migration management ›needs‹«²⁷⁵ zu erklären, dazu passende Projekte zu entwickeln und Unterstützung bei der Implementierung anzubieten. *Potaux* arbeitet die Rolle der IOM im Rahmen der Entwicklung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaften der EU mit Cabo

267 Rat der Europäischen Union, 6139/13 ADD 1 REV 3, 3.06.2013, Rn. 21.

268 *Kunz/Maisenbacher*: Beyond conditionality versus cooperation, S. 200; *Lavenex/Nellen-Stucky*: »Partnering« for migration in EU external relations, S. 132f.

269 *Chou*: European Union Migration Strategy towards West Africa, S. 1 (Hervorhebung im Original); so auch *Reslow*: The Role of Third Countries in EU Migration Policy, S. 393, welche die Drittstaaten als »[...] not merely passive recipients of policy proposals« bezeichnet.

270 *Kunz/Maisenbacher*: Beyond conditionality versus cooperation, S. 214.

271 Ebenda, S. 196.

272 *Schwartz*: Foucault an der Grenze, S. 107.

273 *Brocza/Paulhart*: EU mobility partnerships.

274 KOM(2011) 743, S. 11.

275 *Kunz/Maisenbacher*: Beyond conditionality versus cooperation, S. 207.

Verde, der Republik Moldau und Georgien heraus.²⁷⁶ Die IOM wird danach sowohl in Organisation, Vorbereitung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaften tätig. Die Organisation nimmt eine vorbereitende Rolle zum Abschluss von Migrations- und Mobilitätspartnerschaften ein, indem sie Informationen bezüglich der Migrationssituation des Landes zur Verfügung stellt, Vorschläge für konkrete Projekte herausarbeitet und die Organisation und das Hosting von Vorbereitungstreffen zum Abschluss der Partnerschaften übernimmt.²⁷⁷ Dazu kommt die operationale Rolle in der Implementation von Projekten und Aktivitäten nach Abschluss der Migrations- und Mobilitätspartnerschaften.²⁷⁸ Schließlich ist es der IOM als »neutraler« Akteurin möglich, die Ziele beider Partnerstaaten umzusetzen.²⁷⁹

Auch das ICMPD wird in diesem Zusammenhang als Teil des Migrationsmanagements aktiv. ICMPD ist Partner bei der Umsetzung des Mobility Partnership Facility (MPF). Dabei handelt es sich um eine von der EU finanzierte Initiative zur Operationalisierung des GAMM. Das ICMPD ist für das Monitoring und die Evaluation der Implementationen der Vereinbarungen und sogar darüber hinaus für die direkte Implementierung zuständig.²⁸⁰

So kommen die Migrations- und Mobilitätspartnerschaften von IOM und ICMPD dem europäischen Migrationsmanagement zugute. Sie ermöglichen es der EU und ihren Mitgliedstaaten, ihre Vorstellungen im Rahmen der Migrationspartnerschaften umzusetzen, wobei sie unter Nutzung der Vermittlerrolle von IOM und ICMPD formal die Souveränität der Partnerstaaten respektiert und gleichwohl ihre eigenen Normen implementieren kann.²⁸¹ Ein Outsourcing von Remote-Control-Aufgaben findet hierbei dann statt, wenn Regierungen oder Vertragspartner:innen der Abkommen die Gelder (unter anderem auch aus dem EU Emergency Trust Fund Africa)²⁸² im Wesentlichen für die Einführung nationaler Migrationspolitiken oder -institutionen oder Informationskampagnen

276 *Potaux*: The Current Role of the International Organization for Migration in Developing and Implementing Migration and Mobility Partnerships, 183.

277 Ebenda.

278 *Potaux*: The Current Role of the International Organization for Migration in Developing and Implementing Migration and Mobility Partnerships, 183.

279 Ebenda; so auch *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 7.

280 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/mobility-partnership-facility_en (letzter Zugriff am 01.09.2020).

281 *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 7.

282 So zum Beispiel *Raty/Shilhav*: The EU Trust Fund For Africa.

gegen die Verhinderung illegaler Migration verwenden.²⁸³ Die dahinterstehende Logik beschreiben *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall* als Paradoxon zwischen Rhetorik und praktischer Implementierung: »[...] the rhetoric is one of openness to development and cooperation issues, while the practical implementation is based on a Euro-centric perspective privileging border management and the need to control illegal migratory flows.«²⁸⁴ Dieser Widerspruch findet sich in den in dieser Arbeit untersuchten Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagement wieder. Auch im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften geht es dem europäischen Migrationsmanagement um die Vorverlagerung der Grenze durch Abkommen mit Drittstaaten, die nicht unmittelbar über Abschiebungen oder Rückführungen der Migrierenden entscheiden, sondern Maßnahmen zum Inhalt haben, die gleichermaßen effektiv die Verhinderung der Migration nach Europa zum Ziel haben.

IV. Outsourcing: Kooperation mit internationalen Organisationen

Im Folgenden soll die Outsourcing-Strategie des europäischen Migrationsmanagements, nämlich die Einbeziehung von internationalen Organisationen, konkret beschrieben werden. Hierzu bedarf es einer Darstellung des Rechts der internationalen Organisationen im Allgemeinen und der im europäischen Migrationsmanagement relevanten internationalen Organisationen.

1. Das Recht der internationalen Organisationen

Die Untersuchung soll sich hier auf die EU als supranationale Organisation sowie die IOM als internationale Organisation als wichtige Akteur:innen der im europäischen Migrationsmanagement aktiven internationalen Organisationen beziehen. Damit wird diese Arbeit auch der Binnendiversität innerhalb der Kategorie der internationalen Organisationen gerecht, die sich insbesondere im Migrationsmanagement durch unterschiedliche Handlungsermächtigungen, vielfältigen Zielsetzungen und wirtschaftlicher und politischer Macht ergibt. Diese Arbeit sieht die EU entgegen vielen Stimmen des Schrifttums als Teil des Rechts der internationalen Organisationen im Sinne des Völkerrechts²⁸⁵ und nicht als Rechtsordnung sui generis.

Der Begriff »internationale Organisation« bezieht sich in dieser Arbeit auf zwischenstaatliche Organisationen (intergovernmental organisations), an denen Staa-

283 *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 256; *Adepoju/Van Noorloos/Zoomers*: Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South, S. 61ff.

284 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 11, siehe auch *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 256.

285 *Epping*: Internationale Organisationen, S. 255, m.w.N.

ten und andere Völkerrechtssubjekte beteiligt sind. Damit können hier die zwischenstaatlichen Organisationen von nicht-staatlichen internationalen Organisationen (non-governmental organisations) abgegrenzt werden. Eine feststehende Definition von internationalen Organisationen hat sich in der Völkerrechtslehre bisher noch nicht durchgesetzt. Einigkeit scheint über folgende Elemente zu bestehen:²⁸⁶ Eine internationale Organisation ist auf einen völkerrechtlichen Vertrag von mindestens zwei Völkerrechtssubjekten zurückzuführen. Die Vereinigung muss dauerhaft und mit der selbstständigen Wahrnehmung eigener Aufgaben betraut sein. Dafür muss sie zumindest mit einem eigenen handlungsbefugten Organ ausgestattet sein.

Internationale Organisationen sind daher Zusammenschlüsse von Völkerrechtssubjekten²⁸⁷ und keine »originären« Völkerrechtssubjekte. Sie sind »partielle« Völkerrechtssubjekte, also solche Subjekte, deren Völkerrechtssubjektivität sich auf den durch die Satzung beschriebenen und von den Gründungsstaaten übertragenen Aufgabenbereich begrenzt.²⁸⁸ Nach der sogenannten *Implied-Powers-Doktrin*²⁸⁹ haben diese Völkerrechtssubjekte auch diejenigen Kompetenzen, die zur Erfüllung der vertraglich festgelegten Aufgaben notwendig sind.²⁹⁰ In diesem Rahmen sind sie mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet.²⁹¹ Unbeschränkte Völkerrechtssubjektivität haben hingegen nur diejenigen Völkerrechtssubjekte, die Träger:innen aller Rechte und Pflichten sein können.²⁹²

Die EU hat aufgrund ihrer Supranationalität zwar einen besonders hohen Verdichtungsgrad, bleibt aber eine internationale Organisation. Die IOM ist eine internationale Organisation qua Definition. Sie ist zwar keine UN-Sonderorganisation – der Vertrag beruht nicht auf Art. 63 der UN-Charta –, aber eine »verwandte Organisation«, die auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages²⁹³ mit der UN eng zusammenarbeitet.

286 Ebenda, S. 233; *Janik*: Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 7; ausführlich zu den einzelnen Merkmalen siehe *Ruffert/Walter*: Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 3ff.

287 *Ruffert/Walter*: Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 4.

288 *Epping*, Internationale Organisationen, S. 257.

289 *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, S. 174ff.

290 *Epping*, Internationale Organisationen, S. 258.

291 Ebenda, S. 233.

292 Ebenda, S. 74.

293 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration vom 25.7.2016, Dokumentennummer A/RES/70/296.

Internationale Organisationen können sich zur Rechtsetzung der Formen des Völkervertragsrechts bedienen und multilaterale völkerrechtliche Verträge abschließen.²⁹⁴

2. Internationale Organisationen als Handlanger:innen im Migrationsmanagement

»While such externalization (or outsourcing) policies may not be exclusively attributable to IGOs, they are to a large extent made feasible by their existence, and by their ability to provide international ›migration services‹ to governments.«²⁹⁵

Im Folgenden wird dargestellt, dass die am Migrationsmanagement beteiligten internationalen Organisationen Handlangerinnen bei der Umsetzung der Outsourcing- und Offshoring-Strategie des europäischen Migrationsmanagements sind. Dabei soll nur kurz und der Vollständigkeit halber die Rolle von UNHCR und ICMPD beschrieben und dann ausführlich die Rolle von IOM und EU herausgearbeitet werden.

a. UNHCR und ICMPD als Akteur:innen im europäischen Migrationsmanagement

Die herausragende Stellung des UNHCR in der transnationalen Migration resultiert aus den der Organisation durch Satzung zugeschriebenen Aufgaben. Danach ist es ihre Aufgabe, unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen für den internationalen Schutz von Geflüchteten zu sorgen und dauerhafte Lösungen des Flüchtlingsproblems zu entwickeln. Dies soll erreicht werden, indem sie die Regierungen und – vorbehaltlich der Zustimmungen der jeweiligen Regierungen – private Organisationen darin unterstützt, die freiwillige Repatriierung der Flüchtlinge oder deren Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften zu erleichtern. Gem. Punk 8 lit. g der Satzung des UNHCR sorgt der:die Hohe Kommissar:in für den Schutz von Geflüchteten, indem er:sie unter anderem enge Verbindung mit Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen aufnimmt. 2005 schlossen die Kommission und der UNHCR eine strategische Partnerschaft ab, »[...] within which both organizations will consolidate, further develop and structure cooperation [...] as well as on all issues pertaining to the external dimension of the EU asylum policy including those referred to in the Hague Programme, such as the development of Regional Protection Programmes [...]«.²⁹⁶

294 Ruffert/Walter: *Institutionalisiertes Völkerrecht*, Rn. 79.

295 Geiger/Pécoud: *The Politics of International Migration Management*, S. 5.

296 Zur Partnerschaft siehe Kommission/UNHCR, MEMORANDUM, concerning the establishment of a strategic partnership between the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Commission of the European Communities in the field of protection and assistance to refugees and other people of concern to the UNHCR in third countries, online abrufbar unter <https://www.refworld.org/docid/42135e6c4.html> (letzter Zugriff

Eine weniger zentrale,²⁹⁷ aber dennoch wichtige Rolle spielt das ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) im europäischen Migrationsmanagement. Es ist eine 1993 gegründete internationale Organisation von 19 Mitgliedstaaten. Selbstbeschreibend ist auf der Homepage folgende Schwerpunktsetzung zu finden: »Active in more than 90 countries worldwide, it takes a regional approach in its work to create efficient cooperation and partnerships along migration routes. [...]. Its three-pillar approach to migration management – structurally linking research, migration dialogues and capacity building – contributes to better migration policy development worldwide.«²⁹⁸

b. IOM als wichtigste internationale Organisation im europäischen Migrationsmanagement
Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf der IOM als führender²⁹⁹ internationaler Organisation im Kontext von globalen Migration(sdiensten) und der EU als supranationaler Organisation und Hauptakteurin des europäischen Migrationsmanagement. Seit 2012 besteht zwischen der IOM und der EU – ähnlich wie mit dem UNHCR – ein »Framework for Strategic Partnership«, der die Grundlage für die Kooperation zwischen EU und IOM im Bereich von Migration bildet. Seit 2016 wird die IOM mit dem UN-System assoziiert und nennt sich seither »UN Organization for Migration«. ³⁰⁰ Art. 2.1 des Agreements UN-IOM schreibt der IOM eine »gobal leading role in the field of migration« zu.³⁰¹ Gegründet wurde die IOM 1952 als zwischenstaatliche Organisation (»Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe«, PICMME) und bestand im Oktober 2021 aus 174³⁰² Mitgliedstaaten.³⁰³

-
- am 30.10.2019) und Exchange of Letters Between the UNHCR and the European Commission online abrufbar unter <https://www.refworld.org/docid/42135cba4.html> (letzter Zugriff am 30.10.2019), dessen Inhalt Teil des Memorandums wurde (Punkt A, Nr. 6 des Memorandums).
- 297 *Georgi*: Migrationsmanagement in Europa, S. 102.
- 298 ICMPD, online abrufbar unter <https://www.icmpd.org/about-us/> (letzter Zugriff am 04.11.2019).
- 299 So auch *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management; zum Stand der wissenschaftlichen Forschung über die IOM *Pécoud*, What do we know about the International Organization for Migration?
- 300 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration, 8.7.2016, A/70/976; dazu siehe ausführlich *Guild/Grant/Groenendijk*: IOM and the UN.
- 301 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration, 8.7.2016, A/70/976.
- 302 <https://www.iom.int/members-and-observers> (Zugriff am 30.11.2021).
- 303 Zur Geschichte siehe ausführlich: *Georgi*: For the Benefit of Some, S. 49ff.; *Ashutosh/Mountz*: Migration management for the benefit of whom?, S. 23ff.; *Pécoud*: What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1623; *Bradley*: The International Organization for Migration (IOM), S. 98ff.

aa. Mandat der IOM Die IOM wird in ihrem Gründungsstatut umfassend zum Migrationsmanagement befähigt, so heißt es in Art. 1 unter anderem:

- a. to make arrangements for the organized transfer of migrants, for whom existing facilities are inadequate or who would not otherwise be able to move without special assistance, to countries offering opportunities for orderly migration;
- b. to concern itself with the organized transfer of refugees, displaced persons and other individuals in need of international migration services [...];
- c. to provide [...] migration services such as recruitment, selection, processing, language training, orientation activities, medical examination, placement, activities facilitating reception and integration, advisory services on migration questions, and other assistance as is in accord with the aims of the Organization;
- d. to provide similar services [...] for voluntary return migration, including voluntary repatriation; [...].³⁰⁴

Das ursprüngliche Mandat der IOM umfasste den Service der Logistik der Umsiedlung von Kriegsflüchtlingen in Europa.³⁰⁵ Lange Zeit war das Motto der IOM »Managing Migration for the Benefit of All«, also ein Management der Migration, das sowohl den Migrant:innen als auch allen anderen nutzt. Die Erfolgsgeschichte des Migrationsmanagements hat auch mit der IOM zu tun, die es geschafft hat, die unterschiedlichsten Aktivitäten und unterschiedlichen Zielrichtungen zu verbinden. Kernelemente des IOM'schen Migrationsmanagements sind (1) die Beschreibung der Migration als globales Phänomen, das durch internationale Kooperation global adressiert werden muss, (2) die »Tripple Win«-Idee, (3) die Überzeugung der Gegensätzlichkeit von »gemanagter« oder »geordneter« Migration einerseits und irregularisierter, unautorisierter Migration andererseits, (4) die notwendige Verbindung zwischen Migration und anderen Politikfeldern und (5) das Festhalten an universellen Grundsätzen wie Menschenrechten, aber auch liberalisierten Märkten.³⁰⁶ Durch dieses Management-Framework spricht die IOM drei politische Agenden an: (1) Sicherheitsaspekte und staatliche Kontrolle über Grenzen, (2) Arbeitsmarktprobleme bei ökonomischer Migration sowie (3) den Imperativ der humanitären Interventionen und Entwicklungshilfe beim Schutz der Migrierenden.³⁰⁷

Die IOM ist unternehmerisch in der weltumspannenden Migration tätig – neben der Hilfe für Migrierende ist sie immer auch in Bereichen aktiv, in denen re-

304 Verfassung der IOM, Stand 28.10.2020, online abrufbar unter <https://www.iom.int/constitution#ch1> (Zugriff am 19.12.2020).

305 *Pécoud*: What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1624.

306 *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 15.

307 *Geiger/Pécoud*: The International Organization for Migration, S. 15.

pressive und menschenrechtsrelevante Handlungen geschehen (wie zum Beispiel im Feld von Grenzmanagement oder »freiwilliger« Rückkehr). In Art. 1 der Verfassung der IOM sind Zielsetzung und Funktion der Organisation beschrieben: Dazu gehört die Durchführung von Transfers für die migrierenden Menschen (lit. a, b), die Bereitstellung von vielen Migrationservices wie zum Beispiel Sprachtraining und medizinische Versorgung (lit. c) sowie der Service der Durchführung der »freiwilligen« Rückkehrprogramme (lit. d) ebenso wie die Bereitstellung eines Forums für Staaten und andere internationalen Organisationen zum Austausch, zur Kooperation und Koordination von Aspekten der internationalen Migration.³⁰⁸ In der Verfassung der IOM findet sich kein Mandat zum Schutz der migrierenden Menschen:

»The IOM does not operate as a closed entity but rather as an open device that constantly attracts and integrates new players into its networks [...] who are gradually led to share and adopt its own reasoning. In this way, the IOM incites states as well as non-state actors [...] to think and act in similar ways. It thereby strengthens a particular kind of globally homogeneous governmentality of borders and international migration.«³⁰⁹

bb. Die IOM und das Migrationsmanagement Der Begriff »Migrationsmanagement« selbst dient der IOM dabei als Sammelbegriff.³¹⁰ Sie hat ein eigenes Department für das Migrationsmanagement eingerichtet, welches

»[...] responsible [is] for the development of policy guidance for the field; the formulation of global strategies; standard-setting and quality control; and knowledge management relating to »mainstream« migration sectors, including labour and facilitated migration, migration and development, counter-trafficking, assisted voluntary return, migration health, assistance for vulnerable migrants, immigration and border management and overall capacity-building in migration management.«³¹¹

Kritisiert wird die IOM als Weiße, kapitalistische Organisation, die die politischen Projekte der Geberstaaten umsetzt: »While formerly limited to technical tasks, IOM was from the start a politicised organization, closely associated with U.S. leadership, and with a homogenous group of developed, »white«, and capitalist Western

308 Verfassung der IOM, Stand 28.10.2020, online abrufbar unter <https://www.iom.int/constitution#ch1> (letzter Zugriff am 19.12.2020).

309 *Brachet*: Policing the desert: The IOM in Libya beyond war and peace, S. 277.

310 So auch *Bradley*: The International Organization for Migration (IOM), S. 98.

311 IOM, Migration Management and Information Systems, online abrufbar unter <https://tri.angulonorteca.iom.int/migration-management-and-information-systems> (letzter Zugriff am 25.10.2021).

states.«³¹² Die IOM ist damit eine vom Globalen Norden finanzierte Organisation, die Migrationskontrollprojekte umsetzt, anstatt sich um die Förderung von Flüchtlingsrechten und dem Wohlergehen der Migrant:innen zu kümmern.³¹³ Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Aufgabenwahrnehmung durch die IOM findet eher im Kontext ihrer Rolle (zum Beispiel im Migrationsmanagement) als in Bezug auf die IOM als Organisation oder den rechtlichen Implikationen ihrer Handlungen statt.³¹⁴ Hier seien vor allem die Arbeiten zur Umdeutung oder Änderung staatlicher Souveränität³¹⁵ im Zeitalter der neoliberalen Globalisierung³¹⁶ und im Kontext von »Grenze« und Menschenrechten³¹⁷ sowie zur Wissensproduktion³¹⁸ im Migrationsmanagement genannt. Die wichtige Rolle, die die IOM im Rahmen des Migrationsmanagements hat, zeigt sich auch anhand ihrer Entwicklung: während sie 1991 nur aus 43 Mitgliedstaaten bestand, sind 2021 174 Staaten Mitglieder der Organisation.³¹⁹ Das Jahresbudget stieg in der gleichen Zeit von 300 Millionen (1991) auf 1,8 Milliarden (2020) US-Dollar an.³²⁰ Die IOM arbeitet ausschließlich projektfinanziert, was dazu führt, dass die Organisation wie ein »sub-contractor«³²¹ handelt: »[...] the IOM can only do what states want (and pay) it to do so; the IOM is unlikely to resist implementing projects that would be incompatible with its (weak) standards. [...] The IOM never criticizes its member-states: while consistent with its donor-driven nature, this is slightly puzzling in a world in which stare treatment of immigrants leads to serious human rights violations.«³²² Die IOM kann damit erfolgreich ihre Dienste den Nationalstaaten anbieten und das entsprechende Migrationsmanagement beeinflussen und steuern: »The IOM serves agendas of what policy makers call ›managed migration‹, assisting nation-

312 *Pécoud*: What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1624.

313 *Hirsch/Doig*: Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia, S. 681; *Bradley*: The International Organization for Migration (IOM), S. 99.

314 *Pécoud*: What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1623.

315 *Ashutosh/Mountz*: Migration management for the benefit of whom?; *Andrijasevic/Walters*: The International Organization for Migration and the international government of borders; *Brachet*: Policing the desert: The IOM in Libya beyond war and peace; *Geiger/Koch*: World Organizations in Migration Politics.

316 *Georgi*: For the Benefit of Some.

317 *Hirsch/Doig*: Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia.

318 *Korneev*: Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms; *Bartels*: »We must do it gently«; *Brachet*: Policing the desert: The IOM in Libya beyond war and peace.

319 *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 3; <https://www.iom.int/members-and-observers> (Zugriff am 29.11.2021).

320 *Geiger/Pécoud*: The International Organization for Migration, S. 3.

321 *Lavenex*: Multilevelling EU external governance, S. 555.

322 *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 13.

states in a desire for *order* over what many consider *disorderly* flows.«³²³ Die Dienste der IOM sind ausschließlich an ihre Mitgliedstaaten – »at the request of and in agreement with the states concerned«; »to provide similar services as requested by states«; »to provide a forum to states«³²⁴ – und nicht an die migrierenden Menschen gerichtet.

Bast geht davon aus, dass die IOM seit ihrer Gründung »Serviceeinrichtung für ihre Mitgliedstaaten« ist, »[...] um diese bei der Implementierung ihrer Migrationspolitik praktisch zu unterstützen«.³²⁵ Dies funktioniert, so *Bradley* und auch *Hirsch/Doig*, weil die IOM – anders als die internationalen Organisationen im UN-System – ohne flüchtlingsrechtliches Mandat handelt und damit eine attraktive Option für Staaten ist, die ihre Migrationspolitiken outsourcen wollen.³²⁶

In Niger setzte die IOM zum Beispiel seit 2014 mehrjährige, von der EU finanzierte Projekte um: mit dem Titel »Niger: Strengthening governance of migration and the response to mixed migration flows in the region of Agadez (AGAMI)« und »Strengthening Border Security in the Region of Diffa, Niger« (SEDINI).³²⁷ Letzteres war ein Grenzsicherungsprojekt und Ersteres ermöglichte der IOM, ihre Transit- und Schutzzentren in Agadez, in denen die europäische Rückführungspolitik umgesetzt wird, zu führen³²⁸ – beides Handlungen, die klassischerweise zur Remote-Control-Strategie gehören. Ein anderes Projekt in Niger ist der durch die

323 *Ashutosh/Mountz*: Migration management for the benefit of whom?, S. 28 (Hervorhebung im Original).

324 Verfassung der IOM, Stand 28.10.2020, online abrufbar unter <https://www.iom.int/constitution#ch1> (letzter Zugriff am 19.12.2020).

325 *Bast*: Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime, S. 98.

326 *Hirsch/Doig*: Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia, S. 681; *Bradley*: The International Organization for Migration (IOM). Internationale Organisationen, die im Kontext von internationalem Menschenrechtsschutz und Flucht tätig werden, tun dies entsprechend ihrer (Gründungs-)Statuten und -ideen und leisten offensichtlich dort notwendige und wichtige Arbeit, wo staatliche Strukturen dies nicht können oder wollen. In einem solchen Verständnis übernehmen internationale Organisationen *per se* Aufgaben der Remote Protection: Zwar gilt nur für den UNHCR der zugrunde liegende Rechtsrahmen der Genfer Flüchtlingskonvention, aber zum Beispiel werden auch die Kapazitätenbildung zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen oder entsprechende Informationskampagnen – qua ihres Statuts – von der IOM durchgeführt. Entsprechende Aufgaben muss also das europäische Migrationsmanagement nicht mehr outsourcen. Vielmehr kann es sich auf die Übertragung von Remote-Control-Aufgaben konzentrieren und kann internationale Organisationen nutzen, so auch *Ceiger/Pécoud*, um verlässlich europäische Ziele umzusetzen und sicherzustellen, dass europäische Policy-Anliegen in den Herkunfts- und Transitstaaten umgesetzt werden (*Ceiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management; *Ceiger*: Mobility, Development, Protection, EU-Integration!).

327 Finanziert durch das Instrument für Stabilität und Frieden (ISP), VO 230/2014.

328 <https://www.iom.int/news/eu-iom-seek-strengthen-border-and-migration-management-niger> (letzter Zugriff am 02.11.2019); <https://taz.de/Fluechtlingspolitik-in-Niger/!5364275/>

IOM implementierte und vom EU Emergency Trust Fund for Africa finanzierte Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM). Das dreijährige Niger Migration Response Projekt in der Sahel-Region soll Unterstützung bei der Bewältigung von gemischten Migrationsströmungen und effektive Alternativen zur irregularen Migration aus Niger leisten und die dortige sozioökonomische Entwicklung durch zirkuläre Migration unterstützen.³²⁹ Die IOM setzt den MRRM nach eigenen Angaben mit sechs Punkten um: 1. Die direkte Unterstützung von Migrant:innen in allen Lebenssituationen, 2. Search and Rescue Operations, 3. Schutz der vulnerablen Migrant:innen, 4. Unterstützung bei freiwilliger Rückkehr und Integration in das Herkunftsland, 5. Information über legale und sichere Migration, und 6. Unterstützung der Regierungsstrukturen von Niger.³³⁰ Auch mit dem Projekt »SURENI« (Sustainable Return from Niger)³³¹ soll das nationale Migrationsmanagement in Niger gestärkt werden.³³²

Mit den oben genannten Projekten werden der IOM im europäischen Migrationsmanagement Aufgaben der Grenzkontrolle (Remote Control) und des internationalen Flüchtlingsschutzes (Remote Protection) übertragen (Outsourcing). Die IOM erscheint dabei zuständig für Grenzsicherungs- und Steuerungsaufgaben zur Verhinderung »illegalisierter« Migration, während der UNHCR eher Aufgaben des internationalen Flüchtlingsschutzes übernimmt. Letzteres ist ob der originären Aufgabe des UNHCR auch nicht überraschend. Dabei wird deutlich, dass vor allem die IOM zurecht als Hilfsakteurin der EU bei der Umsetzung der Remote-Control-Strategie bezeichnet wird.³³³ Offensichtlich wird diese Strategie in Niger, wo die IOM Projekte umsetzt, die diese Aufgaben erfüllen.³³⁴ Erstens sollen die Migrant:innen, die keine Geflüchteten sind, auf dem Weg nach Europa aufgehalten werden. Die Informationsbereitstellung über »reguläre« Migration und die Unterstützung von Grenzsicherungsprojekten und die Unterhaltung von Transitlagern

(letzter Zugriff am 02.11.2019); www.nigermigrationresponse.org/sites/default/files/AGAMI%20final%20evaluation%20report.pdf (letzter Zugriff am 02.11.2019).

329 Kommission, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/europeaid/projects/response-mechanism-and-resources-migrants-mrrm-iom_en (letzter Zugriff am 03.11.2019); Referenznummer des Aktionsdokuments des EU Trust Fund T05-EUTF-SAH-NE-01, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/af-eutf-niger-migrant-resource-and-response-mechanism-phase-ii-2016_fr.pdf (letzter Zugriff am 03.11.2019).

330 IOM, online abrufbar unter www.nigermigrationresponse.org/sites/default/files/IOM%20Niger%20%20Migration%20Response%20%20Overview%20%20March%202018.pdf (letzter Zugriff am 03.11.2019).

331 <https://eutf.akvoapp.org/en/project/5919/#report> (Zugriff am 17.01.2020).

332 So auch *Van Dessel*: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 448.

333 So *Geiger*: Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 283.

334 *Van Dessel*: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 448.

und Schutzzentren haben genau dieses Ziel. Zweitens werden die Migrant:innen in den Transitlagern dann auf ihre »freiwillige« Rückkehr vorbereitet, welches in der Logik der IOM nur Folge der ersten Aufgabe sein kann. Beides erfüllt den Zweck des europäischen Migrationsmanagements, indem schon in Niger (faktische) Grenzkontrolle durch die IOM mit dem Ziel durchgeführt wird, Migration auf dem Weg nach Europa zu verhindern.

c. Die EU als Akteurin im europäischen Migrationsmanagement

Die Aufgaben und Funktionen anderer internationaler Organisationen im europäischen Migrationsmanagement unterscheiden sich von denen der IOM, sind aber nicht weniger wichtig: Nur weil das europäische Migrationsmanagement überhaupt anderen Staaten und anderen internationalen Organisationen Aufgaben der Migrationskontrolle überlässt, kann die IOM in der eben beschriebenen Form als Dienstleisterin agieren. Die EU macht dies durch das Outsourcing ihrer eigenen Migrationspolitik an die IOM überhaupt erst möglich.

Die EU kann dem Völkerrecht unterliegende Übereinkünfte schließen, wenn ihr gemäß Art. 5 Abs. 1 EUV die materielle Sachkompetenz zukommt. Dies gilt gemäß Art. 216 AEUV (ausdrücklich) auch im Bereich der EU-Außenbeziehungen. Danach kann die EU unter anderem mit Drittländern oder internationalen Organisationen Übereinkünfte schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der EU entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist.

Aus Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV könnte sich die Vertragsabschlusskompetenz der EU für die genannten Praxen des Neo-Refoulement ergeben. Dies umfasst auch die völkerrechtliche Vereinbarung zur finanziellen und operativen Unterstützung von Drittstaaten ohne direkten Bezug zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS).³³⁵ Zu dieser Partnerschaft und Zusammenarbeit gehören die Regionalen Schutzprogramme, Rückführungsmaßnahmen sowie die Verbesserung der Schutzkapazität in Aufnahmeländern. Die Kompetenz für diesbezügliche völkerrechtliche Vereinbarungen ergibt sich aus Art. 78 Abs. 2 lit. g) iVm Art. 79 Abs. 2 lit. c) AEUV.³³⁶ Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungszusammenarbeit beziehen, fallen hingegen unter die Art. 208ff. AEUV.

Aus Art. 79 Abs. 2 AEUV ergeben sich die Kompetenzen für die Maßnahmen der integrierten Europäischen Grenzverwaltung. Art. 79 Abs. 3 AEUV ermöglicht es der EU, mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihre Ursprungs- oder Herkunftsländer zu schließen.

335 Thym: Das Recht der Europäischen Union, Art. 8 AEUV, Rn. 45.

336 Weiß: EUV/AEUV, Art. 78, Rn. 45.

Nur weil die EU-Kooperationsverträge mit Herkunfts- und Transitstaaten für die Kontrolle der Migrationsströme abschließt und damit in diesen Staaten Kapazitäten der Migrationssteuerung aufbaut, wird überhaupt erst der Ort des europäischen Migrationsmanagement als »extern« gegenüber dem eigenen Territorium festgelegt. Die Erhöhung von Rückübernahmekapazitäten mit Mitteln der EU in Transit- und Herkunftsländern legt so die Grundlage für die Entstehung von Transitlagern. Einmal den Ort der Migration auf externes Territorium verschoben, nutzt die EU – durch Verträge mit dem UNHCR, dem ICMPT und insbesondere mit der IOM – gleichzeitig andere internationale Organisationen, um sich der Jurisdiktion – hier dann nicht territorial, sondern durch (hoheitliche) Aufgabenübertragung – der europäischen Gerichte final zu entziehen.

Die EU weist den internationalen Organisationen eine entscheidende Aufgabe zu: Migrationsverhindernde Maßnahmen europäischer Staaten auf außereuropäischem Territorium greifen in staatliche Souveränität ein. Dort, wo es dazu keine völkerrechtlichen Vereinbarungen zwischen Staaten gibt, ist Migrationsmanagement im Sinne der Migrationskontrolle durch europäische Staaten auf extraterritorialem Gebiet damit *de jure* ausgeschlossen. Tatsächlich stützt sich das europäische Migrationsmanagement bei der Umsetzung der Offshoring-Strategie deswegen auch auf die Mitarbeit der IOM.³³⁷ *Ashutosh/Mountz* stellen dazu zutreffend fest, dass die Offshoring-Strategie des europäischen Migrationsmanagements sich auch bei Remote-Control-Aufgaben auf die Kooperation von internationalen Organisationen verlässt: »Border enforcement strategies, in particular, rely on the ability of the IOM to operate on behalf of, yet beyond the traditional bounds of the sovereign state.«³³⁸ Den internationalen Organisationen fällt so im Rahmen des Migrationsmanagements eine immer wichtiger werdende Rolle zu.³³⁹ *Geiger/Pécoud* schreiben: »While state sovereignty remains central in the politics of migration, IOs are increasingly developing their visions regarding how the cross-border movements of people should be governed (or ›managed‹) and, in some cases, they have become important actors in the design and implementation of migration policy.«³⁴⁰ *Ashutosh/Mountz* stellen heraus, dass internationale Organisationen im Migrationsmanagement die eigentlichen Aufgaben des souveränen Nationalstaates übernehmen: »They are doing so with a series of informal practices through which they operate beneath the radar of the international community by collaborating and contracting out work on migration.«³⁴¹ Internationale Organisationen, insbe-

337 *Jong/Dannecker*: Managing Migration with Stories?, S. 76f.

338 *Ashutosh/Mountz*: Migration management for the benefit of whom?, S. 22.

339 Zur Entwicklung siehe *Geiger/Pécoud*: International Organisations and the Politics of Migration.

340 Ebenda, S. 865.

341 *Ashutosh/Mountz*: Migration management for the benefit of whom?, S. 23.

sondere die IOM, seien die transnationalen Akteur:innen, die im Migrationsmanagement originäre staatliche Aufgaben der Grenzkontrolle, des Transports von Geflüchteten, der Durchführung der Abschiebung und entsprechende Inhaftierungen übernehmen.³⁴² Deswegen umfasst die Aufgabe internationaler Organisationen im Migrationsmanagement auch mehr als die Ermöglichung staatlicher Kooperation, denn »[...] IOs exercise power as they constitute and construct the social world.«³⁴³

Zudem haben internationale Organisationen aufgrund ihrer Positionierung zwischen Staaten, Institutionen und ihren Handlungsmöglichkeiten als Akteur:innen Einfluss auf die herkömmlichen Konzepte von hoheitlicher Gewalt und deren Ausübung, während gleichzeitig das Konzept von Nationalstaaten erhalten bleiben kann:

»[...] the IOM works entrepreneurially in its occupation of spaces between states, categories of institutions, and scales of operation. The IOM profits from this fluidity, which has implications for conceptualization of geographies of sovereign power and practice. The contemporary salience of the nation-state is simultaneously maintained while seemingly undermined through appeals to international human rights regimes carried out and ›enforced‹ by organizations like the IOM. The language of rights and international humanitarianism allows the IOM to operate in these geographically ambiguous zones, legitimized by the nation-state, but operating transnationally.«³⁴⁴

Durch das Outsourcing von Aufgaben an internationale Organisationen kann so die (nationalstaatliche) Souveränität erhalten und gleichzeitig können migrationsverhindernde, menschenrechtsbeeinträchtigende Maßnahmen umgesetzt werden.³⁴⁵ Letzteres geht Hand in Hand mit fehlenden rechtlichen Verantwortungsstrukturen der Staaten und der internationalen Organisationen: »The IOM works not only in the legal gray zones between domestic and international law but also in geographically ambiguous zones, where state jurisdiction remains unclear.«³⁴⁶

342 Ebenda, S. 22f.

343 *Barnett/Finnemore: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, S. 700.

344 *Ashutosh/Mountz: Migration management for the benefit of whom?*, S. 23.

345 Ähnlich auch *Ashutosh/Mountz: Migration management for the benefit of whom?*, S. 23

346 Ebenda, S. 27.