

C. Neo-Refolement als Un-Recht

I. Transitlager als Orte spezifischer Verrechtlichung

Die Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen als Praxen des Neo-Refolement materialisieren sich in Transitlagern entlang den Fluchtrouten Richtung Europa. Das Transitlager erscheint als »Raum« des europäischen Migrationsmanagements, in dem das Neo-Refolement in kontextspezifischer Weise produziert wird. Interdisziplinäre Raumdebatten finden unter anderem Ausdruck im Kontext des *Spatial Turn*.³⁴⁷ Eine der Debatten dreht sich beispielsweise um das »Orient vs. Okzident«-Konzept³⁴⁸ von *Edward Said*. *Said* deutet den Orient nicht als geografisch definierten »Kulturraum«, sondern stellt in seinen Überlegungen zum Orientalismus auf die diskursiven Praktiken ab, durch die der Orient erst produziert wird.³⁴⁹ »Raum« verweist hier auf »relationale (Subjekt-)Positionen, von denen aus die gesellschaftliche Wirklichkeit produziert und reproduziert, wahrgenommen und angeeignet wird.«³⁵⁰

Das Transitlager – verstanden als ein solcher wie oben konnotierter Raum – kann mit *Michel Foucault* dann als konzeptionelles Instrument von Macht- und Gesellschaftsanalyse verstanden werden: »Space is fundamental in any form of communal life; space is fundamental in any exercise of power.«³⁵¹

Macht- und Regierungstechniken werden in diesem Raum realisiert und produziert und lassen sich an ihm ablesen.³⁵² Begreift man das Transitlager als einen solchen Raum, dann kann man das Lager als Objekt gewordene Praxis des Neo-Refolement verstehen, in dem sich eine bestimmte Herrschaftstechnik des Globalen Nordens verräumlicht hat. Die Transitlager in Niamey in Niger, verwaltet von der IOM und im Rahmen des Niger »Migrant Resource and Response Mechanism« (MRRM) der IOM von der EU³⁵³ finanziert, werden im Folgenden als Ort verstanden, an dem sich die menschenverachtende externe Dimension der europäischen Migrationspolitik mit Praxen des europäischen Migrationsmanagements in das Recht einschreibt und dort zum Neo-Refolement wird.

347 *Lossau*: *Spatial Turn*, m.w.N.

348 *Said*: *Orientalism*.

349 *Lossau*: *Spatial Turn*, S. 187.

350 *Lossau*: *Spatial Turn*, S. 187.

351 *Foucault*: *The Foucault Reader*, S. 252.

352 Insbesondere in der Vorlesung »Sicherheit, Territorium, Bevölkerung« stellt Foucault den Raum als bedeutsam für Macht und Gouvernementalität (Regieren) heraus, *Foucault*: *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*; dazu auch *Kreichauf*: *Michel Foucault*.

353 <https://rodakar.iom.int/news/iom-opens-new-transit-center-unaccompanied-migrant-child-en-niamey-o> (letzter Zugriff am 14.12.2020).

1. Lagerbegriff

In dieser Arbeit möchte ich mich vom Verständnis des Lagerbegriffs nach *Agamben* abgrenzen. Er begreift Lager als Orte »nackter Gewalt« und damit als Orte völliger Entrechtlichung:

»Das Lager ist der Raum, der sich öffnet, wenn der Ausnahmezustand zur Regel zu werden beginnt. Im Lager erhält der Ausnahmezustand, der vom Wesen her eine zeitliche Aufhebung der Rechtsordnung auf der Basis einer faktischen Gefahrensituation war, eine dauerhafte räumliche Einrichtung, die als solche ständig außerhalb der normalen Ordnung bleibt.«³⁵⁴

Lager seien das »biopolitische Paradigma des Abendlandes«,³⁵⁵ »dieser reine, absolute und unübertroffene biopolitische Raum (insofern er einzig im Ausnahmezustand gründet), als verborgenes Paradigma des politischen Raumes der Moderne zu erscheinen, dessen Metamorphosen und Maskierungen zu erkennen wir lernen müssen.«³⁵⁶ Nach *Agamben* sind solche Lager nicht nur Lager im Sinne von »Konzentrationslagern« oder Abschiebungshaftanstalten, sondern zum Beispiel auch Transitzonen auf internationalen Flughäfen, wo Asylantragssteller:innen bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag inhaftiert werden.³⁵⁷ *Agamben* geht unter Bezugnahme auf die Arbeiten von *Hannah Arendt*³⁵⁸ davon aus, dass Lager der Ausnahme-Raum des Ausnahme-Zustands sind, der damit in die Rechtsordnung übernommen wird: Das Lager »[...]«, ist die Struktur, in welcher der Ausnahmezustand – die Möglichkeit der Entscheidung, auf die sich die souveräne Macht gründet – normal realisiert wird. [...] Deshalb ist im Lager genau genommen die *quaestio iuris* überhaupt nicht mehr zu unterscheiden von der *quaestio facti*, und demnach ist jede Frage nach der Legalität oder Illegalität dessen, was dort passiert, schlicht sinnlos. Das Lager ist ein Hybrid von Recht und Faktum, in dem die

354 *Agamben*: *Homo sacer*, S. 177f.

355 *Agamben*: *Homo sacer*, S. 190. *Agamben* benutzt hier den *Foucault'schen* Begriff der Biopolitik nicht als Regierungstechnologie, sondern versteht die Biopolitik als Kern souveräner Machtausübung. Danach setzt souveräne Macht die Produktion eines biopolitischen Körpers voraus: »Die Räume, die Freiheiten, die Rechte, welche die Individuen in ihren Konflikten mit den zentralen Mächten erlangen, bahnen jedesmal zugleich eine stille, aber wachsende Einschreibung ihres Lebens in die staatliche Ordnung an und liefern so der souveränen Macht, von der sie sich frei zu machen gedachten, ein neues und noch furchterregenderes Fundament«, ebenda, S. 129. Das Lager steht für *Agamben* für eine neue Etappe der Biopolitik, nämlich dann, wenn das nackte Leben immer mehr mit dem politischen Raum zusammenfällt und auf diesem Weg Ausschluss und Einschluss, Außen und Innen, Recht und Faktum »in eine Zone irreduzibler Ununterscheidbarkeit geraten«, ebenda, S. 19.

356 *Agamben*: *Homo sacer*, S. 131.

357 Ebenda, S. 183.

358 *Arendt*: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*; *Arendt*: *Vita activa oder Vom tätigen Leben*.

beiden Glieder ununterscheidbar geworden sind.«³⁵⁹ Die Folge, so *Agamben* weiter, sei, dass den Lagerinsass:innen der politische Status entzogen werde und sie vollständig auf das »nackte Leben« reduziert würden. Damit sei das Lager der »absoluteste biopolitische Raum, der je in die Realität umgesetzt worden ist [...]«,³⁶⁰ verstanden als ungeschütztes Ausgesetztsein gegenüber staatlicher Gewalt,³⁶¹ in der sich »die Souveränität Bahn brechen soll.«³⁶² Lemke kritisiert, dass *Agamben* das Problem der Biopolitik nur verkürzt und einseitig behandelt, indem er das Lager als Grenze bezeichnet, die zwischen nacktem Leben und politischer Existenz – Regel und Ausnahme – trennt und damit auf ein Entweder-Oder reduziert wird.³⁶³

Diese binäre Gegenüberstellung verweise auf ein »juridisches Modell der Macht«³⁶⁴, wobei es sich nach Auffassung von *Lemke* in Anlehnung an *Carl Schmitt* eher um die Aussetzung des Rechts als um den »Normalzustand, der unterhalb, neben und teilweise auch gegen rechtliche Maßnahmen Bestand hat«³⁶⁵, handelt. Mehr noch, und davon geht diese Arbeit aus, ist das Lager und die nackte Gewalt, die sich dort als biopolitisches Paradigma der Moderne widerspiegelt, kein Ort der Entrechtlichung, kein Ort der Dejuridifizierung,³⁶⁶ kein Ort unterhalb oder neben dem Recht. Rechtlosigkeit im Zeitalter der Rechte³⁶⁷ »[...] ist selbst Konsequenz einer bestimmten Konstellation der Verrechtlichung und liegt gerade nicht im Jenseits des Rechts [...]«. ³⁶⁸ Denn, um es mit *Judith Butler* zu betonen: Lager sind »[...] keine undifferenzierten Instanzen ›nackten Lebens‹, sondern in höchstem Maße verrechtlichte Zustände von Enteignungen.«³⁶⁹ Staatliche Machtausübung, die auf Grenzen und Gefängnissen gründet, sei – so *Butler* – »[...] nicht das nackte Leben, sondern eine spezifische Anordnung von Macht und Zwangsmitteln, die

359 *Agamben*: *Homo sacer*, S. 179 (Hervorhebung im Original).

360 Ebenda, S. 180.

361 *Butler/Spivak*: *Sprache, Politik, Zugehörigkeit*, S. 29.

362 *Fischer-Lescano*, *Wozu Rechtsphilosophie?*, S. 169; *Agamben* selbst schreibt: »Die fundamentale Leistung der souveränen Macht ist die Produktion des nackten Lebens als ursprüngliches politisches Element und als Schwelle der Verbindung zwischen Natur und Kultur, *zōē* und *bíos*«, *Agamben*: *Homo sacer*, S. 190.

363 *Lemke*: *Biopolitik zur Einführung*, S. 78ff.

364 Ebenda, S. 79.

365 *Lemke*: *Biopolitik zur Einführung*, S. 79f.

366 So auch *Fischer-Lescano*: *Wozu Rechtsphilosophie?*, S. 169.

367 *Gündoğdu*: *Rightlessness in an Age of Rights*, die zu Abschiebungshaftanstalten schreibt: »Many of these deportation sites bear an eerie resemblance to the structure of internment camps used to contain the stateless in a space of lawlessness, always subject to an arbitrary rule of discretionary decrees«, S. 117.

368 *Fischer-Lescano*: *Wozu Rechtsphilosophie?*, S. 169.

369 *Butler/Spivak*: *Sprache, Politik, Zugehörigkeit*, S. 32.

eigens dazu bestimmt ist, die Lage, den Zustand des Enteigneten zu schaffen und zu erhalten.«³⁷⁰

Diese Enteignung, Rechtslosstellung von Migrant:innen in Transitlagern ist nicht Ausdruck einer politischen Gewalt des Migrationsmanagements im rechtlosen Raum, sondern »Konsequenz einer spezifischen Verrechtlichung«³⁷¹ – sie ist Neo-Refoulement.

Diese spezifische Verrechtlichung im Transitlager wird im folgenden Abschnitt näher erklärt.

2. Transitlager: kein Ort der Freiwilligkeit

In Transitlagern bekommen Migrant:innen Unterkunft, Zugang zu Nahrung und Gesundheitsversorgung sowie Unterstützung in der Beschaffung von Reisepässen³⁷² – unter der Voraussetzung, dass sie »freiwillig« in ihre Heimatländer oder Drittstaaten zurückkehren. Die IOM beschreibt die Transitlager folgendermaßen:

»A Transit center is a reception facility, where migrants who opted for AVRR [Assisted Voluntary Return and Reintegration] programs are hosted while their return travel is organized. Transit centers are open, meaning that accommodation there is voluntary and migrants can leave at any time. The main condition for accommodation in the centers is a willingness to voluntarily return home.«³⁷³

Nur weil Neo-Refoulement nicht in der Maske unmittelbarer Freiheitsentziehung erscheint, ist der erzwungene Aufenthalt im Transitlager noch lange nicht »freiwillig« und gewaltlos. Ob aber Transitlager an den Grenzen Europas unmittelbarer Freiheitsentzug sind, da sind sich EGMR und EuGH uneinig. In der Ilias- und Ahmed-v.-Ungarn-Entscheidung des EGMR aus 2019³⁷⁴ entschieden die Richter:innen, dass das ungarische Transitlager in Röszke nicht gegen Art. 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) verstößt. Der Sachverhalt sei hier kurz skizziert: In die Transitzone um Röszke hat Ungarn die Bearbeitung staatlicher Asylverfahren ausgelagert und dort über die Zulässigkeit von Asylanträgen der beiden Beschwerdeführer:innen entschieden. Bei Verlassen der Transitzone Richtung Serbien gingen die ungarischen Behörden davon aus, dass die Asylanträge konkludent

370 Ebenda, S. 9.

371 Fischer-Lescano: Wozu Rechtsphilosophie?, S. 169.

372 <https://www.iom.int/news/over-40000-migrants-assisted-voluntary-return-and-reintegration-niger-2015> (letzter Zugriff am 12.11.2020).

373 <https://www.nigermigrationresponse.org/iom-transit-centers/> (letzter Zugriff am 12.11.2020).

374 EGMR, Urt. v. 21.11.2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Nr. 47287/15.

zurückgenommen worden waren und untersagten und verhinderten den Zugang zu ungarischem Territorium.³⁷⁵

Der EGMR argumentierte, dass die Beschwerdeführer:innen die Transitzone in Röszke jederzeit hätten aus »eigener Initiative« verlassen können, aber eben nur Richtung Serbien. Damit hatte das Gericht das gleiche fehlerhafte Verständnis von »Freiwilligkeit« wie die Neo-Refoulement-Praxen in den Transitlagern der IOM: »The Court observes, first, that the applicants entered the Röszke transit zone of their own initiative, with the aim of seeking asylum in Hungary. While this fact in itself does not exclude the possibility [...] of *de facto* deprivation of liberty [...] the Court considers that it is a relevant consideration to be looked at [...].«³⁷⁶ Dem Narrativ der »Freiwilligkeit« bezüglich der Entscheidung, einen Asylantrag in Ungarn zu stellen und sich dafür in das Transitlager nach Röszke zu begeben, wird schon vom albanischen EGMR-Richter *Bianku* und vom montenegrinischen EGMR-Richter *Vučinić* im entsprechenden Sondervotum entgegengebracht:

»It should also be emphasised that the word ›choice‹ means something completely different in connection with asylum-seekers [...]. An asylum seeker wants protection, and his asylum request concerns the protection of a right secured under the Convention [...]. This process concerns a necessity, not a choice. We can see from European history that such ›choices‹ have cost hundreds of people their lives.«³⁷⁷

Pichl bezeichnet dieses Narrativ der Freiwilligkeit von Entscheidungen von Asylbewerber:innen an den EU-Außengrenzen als Gegensatz zur sozialen Realität:

»Fluchtbewegungen werden in einem solchen Narrativ, entgegen der sozialen Realität, durch den EGMR mit einem mehr als fragwürdigen methodischen Individualismus in eine freiwillige Angelegenheit umgedeutet. [...] Der Narrativ des EGMR, Fluchtbewegungen und die Zielorte der Flucht, würden auf einer freiwilligen Wahlentscheidung der Schutzsuchenden beruhen, entkleidet die Flucht ihrer gewaltvollen und gerade nicht freiwilligen Charakteristika.«³⁷⁸

Problematisch an dem *Ilias-and-Ahmed-v.-Ungarn-Fall* ist auch, dass der EGMR in Bezug auf mögliche Verstöße gegen Art. 3 EMRK bei Abschiebungen nach Serbien schreibt: »The Court cannot accept that these fears alone, [...] were sufficient to

375 Zur Entwicklung siehe die Jahresberichte des Hungarian Helsinki Committee, online abrufbar unter <https://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary> (letzter Zugriff am 15.12.2020).

376 EGMR, Urt. v. 21.11.2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Nr. 47287/15, Rn. 220 (Hervorhebung im Original).

377 Ebenda.

378 *Pichl*: Alles eine Frage der eigenen »Wahl«?

bring Article 5 into application. Such an interpretation of the applicability of Article 5 would stretch the concept of deprivation of liberty beyond its meaning intended by the Convention.«³⁷⁹ Damit behaupten die Richter:innen des EGMR, dass Befürchtungen über die Bedrohung des Lebens und der Gesundheit in dem Land, in das die Menschen abgeschoben werden sollen, nichts mit der Frage zu tun haben, wie freiwillig der Verbleib im Transitlager ist und ob es sich dabei, rechtlich gesehen, um eine Freiheitsentziehung handele oder nicht.³⁸⁰ Der EGMR scheint damit zwischen Transitverfahren im Flughafen und denen an der Landesgrenze unterscheiden zu wollen.³⁸¹ Denn nach bisheriger Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere nach den Vorgaben der *Amuur v. Frankreich*-Entscheidung³⁸² aus dem Jahr 1996, könnte unter bestimmten Bedingungen die de facto Freiheitsentziehung nach Art. 5 EMRK bei Verbleib in (Flughafen-)Transitzonen vorliegen.³⁸³ Hiernach kommt es entscheidend darauf an, ob sich Betroffene den Maßnahmen hätten entziehen können und dies sich nicht auf die rein theoretische Möglichkeit der Ausreise beschränkt: »The mere fact, that it is possible for asylum-seekers to leave voluntarily the country where they wish to take refuge cannot exclude a restriction on liberty [...]«. ³⁸⁴ Vielmehr sei die Möglichkeit einer Ausreise nur »[...] theoretical if no other country offering protection comparable to the protection they expect to find in the country where they are seeking asylum is inclined or prepared to take them in«. ³⁸⁵ Das Gericht konkretisiert damit die sogenannte Freiwilligkeit: Es müsse eine Ausreisealternative ohne möglichen Verstoß gegen das Folterverbot aus Art. 3 EMRK bestehen, ansonsten bestehe keine echte »Wahlmöglichkeit«. Eine echte Schutzmöglichkeit müsse in dem Land vorherrschen, in das die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise bestehe. Anderenfalls sei nicht von einer »Freiwilligkeit« auszugehen.

Zuletzt hat der EuGH zum gleichen Transitlager (Röszke) eine anderslautende Entscheidung getroffen und verkündet, dass die Einrichtung der Transitzone einer Haft im Sinne der Richtlinien 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie) und 2013/33/

379 EGMR, Urt. v. 21.11.2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Nr. 47287/15, Rn. 243.

380 *Pichl*: Alles eine Frage der eigenen »Wahl«?

381 So auch *Lehnert*: Menschenrechtliche Vorgaben an das Migrationsrecht in der jüngeren Rechtsprechung des EGMR, S. 766.

382 EGMR, Urt. v. 25.6.1996, *Amuur v. Frankreich*, Nr. 19776/92.

383 Dazu siehe *Birkenkötter*: »Willkommenshaft« oder freie Ausreisemöglichkeit?; so zuletzt auch das gleichzeitig ergangene Urteil EGMR, Urt. v. 21.11.2020, *Z.A. and other v. Russia*, Nr. 61411/15 ua.

384 EGMR, Urt. v. 25.6.1996, *Amuur v. Frankreich*, Nr. 19776/92, Rn. 48.

385 Ebenda.

EU (Aufnahmerichtlinie) gleichkomme.³⁸⁶ Keine Freiwilligkeit und damit ein Verstoß gegen die Richtlinien bestehe demnach dann, wenn Asylbewerber:innen sich ständig in einer Transitzone aufhalten müssten, die eingegrenzt und geschlossen sei, in der die Bewegung beschränkt und überwacht werde und die er:sie aus eigenen Stücken rechtmäßig nicht verlassen könne.

Anders als in dem dieser EuGH-Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt, besteht in den Transitlagern des europäischen Migrationsmanagements aber keine *rechtliche* Verpflichtung, sich ständig in dem Transitlager aufzuhalten oder dieses nicht auch ständig und rechtmäßig aus eigenen Stücken verlassen zu dürfen. Dennoch kann die »Freiwilligkeit« des Aufenthalts im Transitlager nicht mit einer echten Wahl der Migrant:innen gleichgesetzt werden. Dies würde die Folgen des gewaltvollen Umgangs durch die Neo-Refoulement-Praxis außer Acht lassen. Menschen, die in den Transitlagern in Niger leben, befinden sich nur dort, weil sie irgendwo auf dem Weg Richtung Europa Subjekte des Migrationsmanagements geworden sind. Sie warten auf die Rückführung in ihre Herkunfts- oder Drittländer, die sie aus unterschiedlichen Gründen verlassen haben. Das effektive europäische Migrationsmanagement hat gleichermaßen alle anderen Möglichkeiten der Weiterreise beschränkt und vor den Grenzen Europas Auffanglager entstehen lassen, denen »KZ-ähnliche[n] Verhältnisse«³⁸⁷ bescheinigt werden.

Daher gilt für die weitere Darstellung der Neo-Refoulement-Praxen im Transitlager folgender rechtlicher Maßstab: Der Eingriff in die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der betroffenen Menschen im Transitlager befindet sich unterhalb des Eingriffsmaßstabs zur Freiheitsentziehung.³⁸⁸ Von rechtlichen Vorgaben in den Transitlagern der IOM zu freiheitsentziehenden Maßnahmen in Bezug auf

386 EuGH, Urt. v. 14.05.2020, Az. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU; oder ähnlich gelagert auch in der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Unterbringung im Transitbereich eines Flughafens als freiheitsentziehende Maßnahme, BVerfG, Urt. v. 23.10.2014, 2 BvR 2566/10.

387 Diplomatenbericht, online abrufbar unter <https://fragdenstaat.de/blog/2018/libyen-fluechtlingslager/> (letzter Zugriff am 19.12.2020).

388 Diese Arbeit geht davon aus, dass bisher neben dem Refugee-Status-Determination-Verfahren (RSD) durch den UNHCR in den von ihm geführten Flüchtlingscamps keine hoheitlichen Aufgaben an im Migrationsmanagement beteiligte internationale Organisationen übertragen wurden.

Haft oder haftähnliche Umstände³⁸⁹ im Sinne des Art. 15 der RL 2008/115/EG und Art. 26 der RL 2013/32/EU wird im Folgenden grundsätzlich nicht ausgegangen.

Die in der vorliegenden Arbeit in den Blick genommenen Transitlager grenzen sich deswegen auch von den großen Flüchtlingslagern im Globalen Süden ab. Dort geht es vorrangig um die institutionalisierte Unterbringung von Geflüchteten (beispielsweise das Flüchtlingslager Dadaab in Kenia, in dem mehr als 200.000 Menschen leben) und nicht um den kurzen Aufenthalt im Transit. Es geht in dieser Arbeit auch nicht um die Auffanglager in Libyen oder die Transitzonen an den Grenzen Europas, in denen Menschen auf die Bearbeitung ihrer Asylanträge warten müssen. Auch sind die in den Blick genommenen Transitlager nicht mit den in allen Mitgliedstaaten Europas entstehenden Lagern in Form von Übergangswohnheimen, zentralen Aufnahmestellen oder Hot-Spot-Lagern vergleichbar. Der relevanteste Unterschied ist dabei, dass sich Letztere bereits auf europäischem Territorium befinden und formal der Zugang zu (europäischen) Asylrechts- und entsprechenden Schutzstandards besteht. Dass diese Schutzstandards von den europäischen Mitgliedstaaten offensichtlich und vielfach missachtet werden,³⁹⁰ muss dabei erwähnt werden, soll aber im Weiteren keinen Schwerpunkt der Bearbeitung bilden.

Neo-Refoulement findet in Niger in Transitlagern statt, die von der IOM verwaltet werden. Dort vollzieht sich keine *Agamben'sche* »Entrechtlichung«, sondern die »spezifische Verrechtlichung« der Neo-Refoulement-Praxen. Diese werden im folgenden Abschnitt konkretisiert: Transitlager sind zunächst Orte der Umsetzung der Rückkehrpolitik der EU. Verwaltet von internationalen Organisationen, allen voran von der IOM, werden dort aber auch andere Praxen des europäischen Migrationsmanagements umgesetzt. Auch diese werden zum Teil an die internationalen Organisationen outgesourct. So wurde in Niger ein multifunktionales Zentrum als Pilotprojekt der EU³⁹¹ etabliert, das inzwischen als Transitlager von der IOM ge-

389 Dazu siehe Empfehlungen des Minister:innenkomitee des Europarats, Rec(2003) 5; auch nach den Richtlinien des UNHCR für die Haft von Asylbewerber:innen (Haft-Richtlinien. Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft) geht es um »[...] Freiheitsentzug oder Gewahrsam an einem geschlossenen Ort, den Asylsuchende nicht beliebig verlassen dürfen, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Gefängnisse oder eigens eingerichtete Haftanstalten, geschlossene Aufnahme- oder Inhaftierungszentren oder -einrichtungen [...]« (S. 6) und weiter »[...] Freiheitsentzug (Haft) und geringfügige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit unterscheiden sich in Ausmaß und Intensität nicht ihrem Wesen oder Inhalt nach.« (S. 6), so auch der EGMR, Urt. v. 6.11.1980, *Guzzardi v. Italy*, Nr. 7367/76, Rn. 92.

390 EuGH, Urt. v. 14.05.2020, Az. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU; EuGH, Urt. v. 17.12.2020, Az. C-808/18.

391 Das entsprechende Zentrum war vorher ein von der IOM geführtes und von Italien finanziertes Transitzentrum; online abrufbar unter <https://www.iom.int/news/iom-opens-agadez-transit-centre-niger-desert> (letzter Zugriff am 1.9.2020).

führt wird, aber ursprünglich dazu dienen sollte, »[...] ein realistischeres Bild der Erfolgchancen der Migranten zu zeichnen, die sich auf den Weg nach Europa machen, und irreguläre Migranten bei der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen«. ³⁹² Somit sind auch Transitlager Orte der Wissens- und Diskursproduktion von internationalen Organisationen – umgesetzt durch Informationskampagnen in den Lagern, die die Migrant:innen grundsätzlich davon abhalten sollen, sich auf den Weg nach Europa zu begeben. Die internationalen Organisationen sind Verwalter:innen der Lager und damit die relevanten Akteur:innen bei der Umsetzung des europäischen Migrationsmanagements.

II. Outsourcing-Praxis I: Niger als Partnerland der EU und IOM

Niger liegt in der Subsahara-Region, ist eines der Haupttransitländer Richtung Europa und damit wichtigstes »Partner«land der EU im Migrationsmanagement. In Niger wurden mit dem Aktionsplan des Valletta-Prozesses und dem Joint Valletta Action Plan, ³⁹³ dem Cotonou-Abkommen, ³⁹⁴ der Agenda für Migration (hier über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern), dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020), der Operation Sophia (EUNAVFOR Med) und der EU-Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libyen) sowie der Capacity Building Mission EUCAP Sahel Niger die Grundlagen für die »Zusammenarbeit« der EU mit der nigrischen Regierung gelegt. ³⁹⁵ Diese zielen explizit ab auf die Beteiligung Nigers an den sicherheits- und migrationspolitischen Interessen der EU: EUCAP Sahel Niger soll zum Beispiel durch Beratung und Ausbildung zum Aufbau der nigrischen Sicherheitskräfte (Polizei, Nationalgarde, Gendarmerie) beitragen und bei der Ausbildung von mobilen Grenzschutzeinheiten unterstützen. Weitere hier nicht abschließend aufzählbare Abkommen und Missionen haben das Ziel, Migration aus Niger in Richtung Europa zu stoppen. Um es mit *Jakob/Sch lindwein* zu sagen: »Die EU kauft sich Afrikas Staatschefs als Türsteher ein.« ³⁹⁶

Niger ist für das europäische Migrationsmanagement deswegen so interessant, weil sich durch das Land die westafrikanische Route und die zentrale Mittelmeer-Flucht-Route Richtung Libyen, Mittelmeer und Italien ziehen. Niger nimmt zu-

392 KOM(2015) 240 endg., S. 7.

393 <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> (letzter Zugriff am 13.11.2020).

394 Partnerschaftsabkommen 2000/483/EG zwischen den AKP-Staaten und der EU (in Kraft bis 29.2.2020).

395 Dazu siehe auch *Van Dessel*: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy; grundlegend *Jakob/Sch lindwein*: Diktatoren als Türsteher Europas.

396 Ebenda, S. 22.

dem im Human Development Index (HDI) 2020 bezüglich Lebenserwartung, Bildung und Lebensstandard den letzten Platz von 189 gerankten Staaten ein, was es für die »Fluchtursachenbekämpfung« – also der Vermischung europäischer Entwicklungshilfeszahlungen mit nigrischer Migrationskontrolle – umso empfänglicher macht. Geld gibt es nur als Gegenleistung dafür, dass Migrant:innen da bleiben, wo sie sind.³⁹⁷ Dennoch ist für die EU die Zusammenarbeit mit Niger ein Symbol für die erfolgreiche Kooperation mit einem Transitland.³⁹⁸ Die Kooperation mit Niger sei, so die Kommission, »[...] good and constructive, including stepped up border control.«³⁹⁹

Der EU geht es hier vor allem um die Bekämpfung der Schleuser- und Menschenhändler:innennetzwerke – eine der Hauptursachen der Migration laut EU –, um das Grenz- und Migrationsmanagement und die Erhöhung der Rückführungen. So heißt es zum Beispiel im Aktionsplan von Valletta zu den politischen Zielen der EU in Partnerschaft mit afrikanischen Regierungen:

»Support to the rule of law and law enforcement, judiciary and border management authorities in order to tackle smuggling of migrants and trafficking in human beings, including on tracing and seizing assets and criminal proceeds, as well as on crime investigation and prosecution. Support could include capacity building and provision of relevant equipment. Human rights dimension will be fully reflected in capacity-building and training projects.«⁴⁰⁰

In ähnlicher Weise beschreibt auch der Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern, in welcher Form das europäische Migrationsmanagement diese politischen Ziele umsetzen will:

»Um positive Veränderungen zu bewirken, muss die gesamte Bandbreite der Strategien und Instrumente der EU im Bereich der Außenbeziehungen in Anspruch genommen werden. Dies erfordert einen neuen Denkansatz, bei dem positive und negative Anreize miteinander kombiniert werden und sämtliche Einflussmöglichkeiten und Instrumente zum Einsatz kommen. Es liegt auf der Hand, dass wir bereit sein müssen, unsere Programmierung im Rahmen der bilateralen Beziehungen und unsere Finanzierung anzupassen, wenn wir unsere Ziele erreichen wollen.«⁴⁰¹

397 Ebenda, S. 159ff.

398 KOM(2017) 350, S. 3.

399 KOM(2017) 471, S. 3.

400 Valletta Action Plan 2015, online abrufbar unter https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf (letzter Zugriff am 04.11.2019).

401 KOM(2016) 385, S. 7.

Niger ist neben der Rolle, die das europäische Migrationsmanagement für das Land vorsieht, auch deswegen für die vorliegende Analyse interessant, weil es selbst zum Akteur im Migrationsmanagement geworden ist. Dies zeigt sich zum einen an der Beteiligung des Landes bei der Einrichtung und Verwaltung von Transitlagern, zum anderen aber auch daran, dass Niger zum Start der »Kooperation« der EU die Haupttransitroute Richtung Europa geschlossen hat.⁴⁰² Eine davon ging über Niamey und Agadez durch die nigrische Saharawüste Richtung Libyen und Algerien (zentrale Mittelmeer-Route). Agadez galt viele Jahrzehnte als wichtiger Ort für kommerziellen Handel und Migration zwischen West- und Nordafrika und seit dem Prozess von Valletta auch als strategisch wichtiger Punkt für die Migration Richtung Europa.⁴⁰³ Laut IOM haben im Jahr 2014 mehr als die Hälfte der Migrant:innen, die Lampedusa und damit europäisches Territorium erreicht haben, Niger und insbesondere die Wüstenstadt Agadez passiert.⁴⁰⁴ 2017 haben ungefähr 330.000 Menschen Niger durchquert.⁴⁰⁵

Auf den oben beschriebenen politischen Druck der EU⁴⁰⁶ hin beschloss Niger 2015 ein Gesetz gegen Migrant:innenhandel und illegale Migration (Loi 2015-36 du 26 mai 2015, relative au trafic illicite de migrants). Zusammen mit bestehenden Regulierungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländer:innen im Land und einem Gesetz zur Bekämpfung von Menschenhandel führte dies zu einer Kriminalisierung aller Formen der Ermöglichung des internationalen Grenzüberschritts ohne Autorisierung,⁴⁰⁷ zu einer Erhöhung des Straffrahmens bei Menschenhandel und erlaubte die Durchsuchung und Sicherstellung von Kraftfahrzeugen (die vorher zum Transport von Migrant:innen genutzt wurden).⁴⁰⁸ Im Jahr 2017 sollen nach Angaben der EU 79 Menschen wegen Verstoßes gegen Schleuserkriminalität verurteilt und 74 Autos und Motorräder sichergestellt worden sein.⁴⁰⁹ Ab 2017 soll zudem die Anzahl derjenigen, denen der Grenzübertritt zu Niger verwehrt wurde, gestiegen sein.⁴¹⁰ Auch berichten die IOM und der UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migrant:innen vom Rückgang der Migration Richtung

402 *Buckel* zeigt am Beispiel Mauretaniens, dass es dort mit dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit der EU zur Einführung von migrationsrechtlichen Regelungen und einer diesbezüglichen Verschärfung des Strafrechts kommt, *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 202.

403 *Van Dessel*: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 441.

404 *Tinti/Westcott*: The Niger-Libya corridor. Smuggler's Perspectives, S. 9.

405 *Molenaar*: Irregular migration and human smuggling networks in Niger, S. 4.

406 *Molenaar*: Irregular migration and human smuggling networks in Niger, S. 12; *Raineri*: Human smuggling across Niger, S. 63, 65; *Tubiana/Warin/Saeneen*: Multilateral Damage, S. 22ff.

407 *Raineri*: Human smuggling across Niger, S. 65.

408 *Molenaar*: Irregular Migration and human smuggling in Niger, S. 12.

409 KOM(2017) 471, S. 3f.

410 *Xchange*: Agadez: Voices from a Historical Transit Hub, S. 6.

Nordafrika und Europa durch Agadez,⁴¹¹ weil sich Kosten und Risiken der Reise erhöht hätten.⁴¹² Rechtlich genießen Angehörige der ECOWAS-Staaten (Economic Community of West African States), zu denen auch Niger gehört, Freizügigkeit⁴¹³ zwischen den Mitgliedstaaten. Folge dieses Gesetzes ist ein *De-facto*-Eingriff in die Freizügigkeit von ECOWAS-Staatsangehörigen, welche in oder nach Niger reisen wollen.⁴¹⁴

2018 wurde die »National Strategy to Counter Irregular Migration« für Niger eingeführt.⁴¹⁵ Diese durch die EU (Migration EU eXpertise Initiative [MIEUX])⁴¹⁶ finanziell unterstützte und durch ICMPD implementierte Strategie sollte eine umfassende Reaktion auf irreguläre Migration darstellen.⁴¹⁷ Die vier Projektsäulen sind Grenzmanagement, Prävention, Investigation und Verfolgung, Schutz und Rückkehr und Reintegration.⁴¹⁸ Auch die IOM unterstützt nach eigenen Angaben die Regierung des Niger in Umsetzung dieser Strategien und Gesetze: »IOM is currently working with the Government and other partners on the operationalization of the law through the development of an action plan and provision of training to law enforcement and the judiciary.«⁴¹⁹

Studien zeigen allerdings, dass das europäische Migrationsmanagement mit dem Versuch der Verhinderung der »irregulären« Migration auf dem Transitweg

-
- 411 Felipe González Morales (UN-Sonderberichterstatter), End of mission statement, online abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E> (letzter Zugriff am 29.07.2020); die dieser Bewertung zugrunde liegenden Zahlen sind aufgrund fehlender Daten für die Autorin nicht verifizierbar.
- 412 Van Dessel: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 444.
- 413 Protokoll über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und zur Niederlassung, 1979 (ECOWAS).
- 414 So *Tubiana/Warin/Saeneen*: Multilateral Damage, S. 23; Felipe González Morales (UN-Sonderberichterstatter), End of mission statement, 2018, online abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E> (letzter Zugriff am 29.07.2020).
- 415 Communiqué du conseil des ministres du 30 mars 2018, online abrufbar unter <https://www.presidence.ne/conseils-des-ministres/2018/3/30/communique-du-conseil-des-ministres-du-vendredi-30-mars-2018> (letzter Zugriff am 07.11.2019); *Molenaar*: Irregular Migration and human smuggling in Niger, S. 12; MIEUX Initiative, online abrufbar unter <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/95-niger-irregular-migration> (letzter Zugriff am 03.11.2019).
- 416 MIEUX Initiative, online abrufbar unter <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/95-niger-irregular-migration> (letzter Zugriff am 03.11.2019).
- 417 *Molenaar*: Irregular Migration and human smuggling in Niger, S. 12.
- 418 Ebenda; MIEUX Initiative, online abrufbar unter <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/95-niger-irregular-migration> (letzter Zugriff am 03.11.2019).
- 419 <https://rodakar.iom.int/country/niger> (Zugriff am 18.11.2020).

durch Niger nach Europa gescheitert ist,⁴²⁰ auch wenn Vertreter:innen der EU anderes behaupten.⁴²¹ Denn die Folge der Einführung des Loi 2015-36 im Mai 2015 ist vielmehr verstärkte Gewalt gegen Migrant:innen:

»At the entrance of every village on the way to Agadez, checkpoints manned by different security forces (including the national police, customs and the gendarmerie) force migrants to disembark. Informal fees are then levied, the amount of which varies between \$1 and \$15 each time. Those who are unable to pay are sometimes abused, and often prevented from continuing their journey. This reality was confirmed through personal observations conducted in the bus en route from Niamey to Agadez.«⁴²²

Gleichzeitig findet auch eine regionale Verlagerung der Route statt, womit in der Folge auch die statistische Erhebung der IOM (an sogenannten *Flow Monitoring Points*⁴²³) auf der bisherigen Hauptroute an Aussagekraft verliert:

»Instead, smugglers now drive on various new or little-used roads. They avoid hubs such as Agadez and Dirkou, escaping government control and IOM counts in these places and along the normal route. The main new axes appear to skirt Agadez on all sides in order to reach and follow international borders, including the Niger-Algeria border and the Niger-Chad border, up to the border with Libya.«⁴²⁴

Das Gesetz hat zudem Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft, welche insbesondere von der regulären zirkulären Migration der Menschen abhängt.⁴²⁵ Es heißt, dass das Gesetz diese »zum Erliegen gebracht hat«, denn den Menschen fehle es an

420 Raineri: Human smuggling across Niger; Molenaar: Irregular Migration and human smuggling in Niger; Tinti/Westcott: The Niger-Libya corridor; Zandonini: The new European border between Niger and Libya.

421 So z. B. 2018 der Präsident des Europäischen Parlaments, Antonio Tajani: »Until 2016, 90 % of irregular migrants travelled through the Niger to Libya and Europe. In just 2 years, Niger reduced migration flows by 95 %, from over 300,000 to about 10,000 in 2018«; online abrufbar unter <https://www.africanews.com/2018/07/20/democratic-libya-is-key-to-stabilizing-sahel-regi-on-european-parliament/> (letzter Zugriff am 06.11.2019); der UN-Sonderberichtersteller Felipe González Morales hingegen sprach 2018 von einer Reduzierung von 333 891 Migrant:innen im Jahr 2016 auf 43 380 Migrant:innen im Jahr 2018, die Niger Richtung Libyen und Algerien verlassen haben, und bezieht sich dabei auf Zahlen der IOM (online abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E> (letzter Zugriff am 06.11.2019)).

422 Raineri: Human smuggling across Niger, S. 69.

423 Monatlich online abrufbar unter <https://dtm.iom.int/niger> (letzter Zugriff am 21.12.2020).

424 Tubiana/Warin/Saeneen: Multilateral Damage, S. 24.

425 Dazu siehe ausführlich Hoffmann/Meester/Nabara: Migration and Markets in Agadez; so auch *Xchange*: Agadez: Voices from a Historical Transit Hub.

Alternativen zur Migrationsökonomie (beispielweise Transport und Unterbringung von Arbeitsmigrant:innen und Geflüchteten).⁴²⁶

Im Falle Niger hat also eine Aufgabenübertragung des europäischen Migrationsmanagements an Regierungen von Transit- und Herkunftsstaaten stattgefunden (Outsourcing von Remote-Control-Aufgaben) und Niger selbst ist zum Akteur des Migrationsmanagements geworden.

Die unmittelbare Beeinflussung nationaler Rechtsordnungen durch Strafrechtsverschärfungen in Niger hat Auswirkungen auf die Routen der Migrant:innen auf dem Weg zum europäischen Territorium. Es zeigt, dass das europäische Migrationsmanagement diese so steuern kann⁴²⁷ und internationale Organisationen daran beteiligt sind.

III. Outsourcing-Praxis II: Wissensproduktion

Die IOM ist Outsourcing-Partnerin der EU im europäischen Migrationsmanagement. Outgesourct wird die Wissens- und Diskursproduktion des europäischen Migrationsmanagements. So formuliert der ehemalige Chief of Mission von IOM Niger zur Eröffnung eines neuen Transitlagers in Agadez 2014: »This new facility will help us not only to better assist migrants, but also to establish a dialogue on the dangers of irregular migration with the thousands of migrants transiting to Agadez. They are often victims of disinformation.«⁴²⁸ Der Chief of Mission von IOM Niger setzt hier das Narrativ der Gefahr der »irregulären« Migration in simplen Bezug zu fehlenden Informationen der Migrant:innen. Gleichzeitig stellt er den Bezug zu Informationskampagnen der IOM her, die dieses Problem lösen sollen, indem sie die Migrant:innen mit Informationen über die Migration versorgen: »The main beneficiaries are migrants on their way to Libya and Algeria. The office is unique in that it does not just discourage people from leaving. It also plays a proactive role in reaching out to migrants coming back and sharing their information with those who want to go. It can help them to make better informed migration decisions.«⁴²⁹

Das Transitlager wird als Ort der Rückgeschobenen verstanden, weil hier Neo-Refolement-Praxen umgesetzt werden. Für den Erfolg des Migrationsmanagements ist daher auch relevant, wie Migration im Transitlager geframet und verstanden wird. Denn würden anstelle des »Managing Migration for the Benefit of

426 *Bachmann*: Europas Grenze in der Sahelzone. Das Zitat stammt vom nigrischen Journalisten Ibrahim Manzo Diallo.

427 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 188ff.

428 Guiseppe Loprete: IOM Opens Agadez Transit Center in Niger Desert, online abrufbar unter <https://www.iom.int/news/iom-opens-agadez-transit-centre-niger-desert> (letzter Zugriff am 17.11.2020).

429 Ebenda.

All« Narrativs die migrationsverhindernden Praxen offengelegt, die dort geschehen, und das europäische Migrationsmanagement als Neo-Refolement wahrgenommen werden, könnte das Transitlager aus dem »Verborgenen« geholt und diese Praxen justiziabel gemacht werden.

1. Wissensproduktion

a. Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration

Zum einen hat die IOM 2015 den »Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration« (AVRR) entwickelt. Der Framework dient auf nationaler Ebene »[...] both policymakers and AVRR practitioners, the scope of the Framework goes beyond IOM's own engagement«. ⁴³⁰

Mit dem Framework produzierte die IOM einen Policy-Rahmen, der nationale Rückkehr- und Reintegrationspolitiken in Bezug auf das Migrationsmanagement definiert und an alle relevanten Akteur:innen in diesem Bereich gerichtet ist:

»Considering the diversity of AVRR projects' eligibility criteria, available resources, national policies, implementation partners and operational contexts, the Framework proposes a road map to address voluntary return and reintegration in a holistic way – one that responds to the needs of the individual returnees, the needs of the communities to which they return and the priorities of concerned governments [...].« ⁴³¹

Und selbstverständlich weiß die IOM auch, wie dieses Ziel zu erreichen ist:

»The Framework lays out the key principles that in IOM's view need to be adhered to in order to support dignified voluntary returns and sustainable reintegration. Building on 40 years of practice, the document also proposes six concrete objectives which are applied throughout the voluntary return and reintegration process. Illustrated through concrete activities, these principles and objectives underpin IOM's commitment to facilitate orderly, safe, and responsible migration and to contribute to migrants' socioeconomic well-being [...].« ⁴³²

Der von der IOM damit vorgelegte Policy-Rahmen umfasst verschiedene Grundprinzipien: neben der »Freiwilligkeit« der Rückkehr unter anderem auch das »evidence-based programming«, also die systematische Datenerfassung, Evaluation

430 IOM, A Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter <https://publications.iom.int/books/framework-assisted-voluntary-return-and-reintegration> (letzter Zugriff am 03.06.2020), S. 2.

431 IOM, A Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter <https://publications.iom.int/books/framework-assisted-voluntary-return-and-reintegration> (letzter Zugriff am 03.06.2020), S. 2.

432 Ebenda, S. 3.

und das Monitoring der Umsetzung der AVR. ⁴³³ Entwickelt wurde ein holistischer Framework – die Angebote der »freiwilligen« Rückkehr richten sich daher nicht nur nach den Bedürfnissen der Migrant:innen, sondern auch an die Mitgliedstaaten der IOM. Denn die AVR, so die IOM, kann nur dann erfolgreich sein, wenn es adäquate nationale Politiken und entsprechende öffentliche Stellen gibt, die diese Prinzipien umsetzen. Eine entsprechende Expertise ist hier auch deswegen hilfreich, da die IOM – wie dargestellt – die Hauptakteurin der AVR-Programme der EU ist.

b. Migration Governance Framework

2016 folgte der »Migration Governance Framework« (MiGOF) der IOM. ⁴³⁴ Der MiGOF besteht aus sechs Kategorien und über 90 Indikatoren (Migration Governance Indicators [MGI] ⁴³⁵) zur Operationalisierung des Migrationsmanagements.

Er ist nicht nur auf die AVR-Programme gerichtet, sondern beinhaltet genereller »(t)he essential elements for facilitating orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people through planned and well-managed migration policies«. ⁴³⁶

MiGOF »[...] propose(s) the necessary condition for migration to be well-managed by creating a more effective environment for maximized results for migra-

433 Ebenda, S. 6.

434 Auch das ICMPD ist eine wichtige Akteurin in dieser Form der Wissensproduktion. Es schreibt im Februar 2020 über sich selbst: »Beruhend auf umfangreicher Expertise und langjähriger Praxiserfahrung stellt ICMPD den politischen Verantwortungsträgern die notwendigen Entscheidungsgrundlagen zu Verfügung.«,

ICMPD, Factsheet 2020, Text abrufbar unter <https://www.icmpd.org/about-us/> (Zugriff am 16.3.2020);

das ICMPD publiziert im Kontext des Migrationsmanagements »policy briefs« und »working papers«. Policy Briefs sind: »key policy analyses on migration-related issues that provide background information and recommendations to policymakers and members of the academic community.« (<https://www.icmpd.org/publications/policy-briefs/> (Zugriff am 16.3.2020)); und Working Papers »provide in-depth analyses on specific topics of interest in the migration field. They aim to stimulate discussions and an exchange of ideas among members of the academic community on a topic and to provide a basis for further research.« (<https://www.icmpd.org/publications/working-papers/> (Zugriff am 16.3.2020)). Auch das ICMPD veröffentlicht damit Statistiken über Migrant:innen und Migration als auch eine darauf beruhende Analyse von migrantischen Themen. Sie produziert damit technisches Wissen über Migration, welches sie im Diskurs zur Verfügung stellt. Aus dieser »Expertise« heraus stellt sie Entscheidungsgrundlagen für Entscheidungsträger:innen als evidenzbasierte – und damit depolitisierte – Entscheidungsmöglichkeiten zur Verfügung.

435 Migration Governance Indicators, online abrufbar unter <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators> (letzter Zugriff am 27.05.2020).

436 IOM MiGRATION GOVERNANCE FRAMEWORK, online abrufbar unter <https://publications.iom.int/books/migration-governance-framework> (letzter Zugriff am 26.05.2020).

tion to be beneficial to all«. ⁴³⁷ Der Framework soll die Kapazitäten des nationalstaatlichen Migrationsmanagements darstellen und den Fortschritt bei Umsetzung des Ziels 10.7 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (UN 2030 Sustainable Development Goals, SDGs) – Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies – überwachen. Die IOM kann damit ihr Konzept von Migrationsmanagement auch auf die transnationale Ebene übertragen. Während allerdings die SDGs Migration als Katalysator für die Entwicklung einzelner Staaten sehen, ist die IOM der Auffassung, dass dieses Potenzial nicht »[...] without constructing deliberate and intelligently designed migration governance structures« ⁴³⁸ entwickelt werden könne. Daher sei es »equally important to develop dedicated tools for measuring progress.« ⁴³⁹ Die IOM entwickelte daher den MiGOF mit dem Ziel »to [...] define what ›well-managed migration policy‹ might look at the national level«. ⁴⁴⁰ *Robinson* schreibt dazu: »With this goal in mind, the MGI were designed to articulate the meaning of well-managed migration by making it measurable and knowable.« ⁴⁴¹ Durch den MiGOF ist es der IOM nun möglich, ihr Verständnis von Migrationsmanagement auch auf die internationale Agenda zu bringen.

Der Prozess zur Beurteilung der nationalen Migration Governance beinhaltet die Datenerfassung und -analyse, darauf aufbauend Konsultationen mit allen relevanten Politik- Akteur:innen und schließlich die Publikation des nationalen Reports auf dem »Global Migration Data Portal« der IOM. ⁴⁴² Zusätzlich steht der IOM auch noch ihr »World Migration Report« als Publikationsort zur Verfügung. ⁴⁴³ Bei der

437 Ebenda.

438 The Economist Intelligence Unit. Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index, S. 6.

439 The Economist Intelligence Unit. Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index, S. 6f.

440 IOM, Migration Governance Indicators, online Text abrufbar unter <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators> (letzter Zugriff am 03.06.2020).

441 *Robinson*: Measuring »Well-Governed« Migration, S. 124.

442 Zum Prozess IOM, Migration Governance Indicators, online abrufbar unter <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators> (letzter Zugriff am 27.05.2020).

443 »The World Migration Report 2020 [...] has been produced to contribute to increased understanding of migration throughout the world. This new edition presents key data and information on migration as well as thematic chapters on highly topical migration issues, and is structured to focus on two key contributions for readers: Part I: key information on migration and migrants (including migration-related statistics); and Part II: balanced, evidence-based analysis of complex and emerging migration issues.« IOM World Migration Report, online abrufbar unter <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020> (letzter Zugriff am 13.03.2020).

Beschreibung und Bewertung von Migration wird so versucht, diese zu quantifizieren und systematisch die politisch brisanten Aspekte herunterzuspielen.⁴⁴⁴ IOM's Migration Data Portal oder UNHCR's Interactiv Dataviz oder die evidenzbasierte und evidenzinformierte Policy-Beratung der IOM im Rahmen des AVR und MiGOF suggerieren mit einer numerischen Darstellung von Migration deren Transparenz und Beherrschbarkeit⁴⁴⁵: »A shift to numbers implies, often problematically, a shift toward accuracy and truth, and this plays an important role in the legitimation and control of power.«⁴⁴⁶

Die IOM schafft im Rahmen des MiGOF Wissen darüber, was Migrationsmanagement ist und welche Voraussetzungen und Politiken es für seine größtmögliche Effektivität bedarf. Indem sie anhand der von ihr vorgegebenen Rahmen Briefings durchführt, kann sie ihr Verständnis von Migrationsmanagement umsetzen, Analysen nationaler Politiken erstellen und schließlich diese am Ende auf ihrem eigenen Datenportal⁴⁴⁷ veröffentlichen. *Robinson* stellt die These auf, dass auch die Indikatoren des MiGOF das Wissen über Migrationsmanagement transportieren und diese der IOM ermöglichen, ihre (autoritäre) Position als Expertin weiter zu verbessern.⁴⁴⁸ Diese, so *Robinson*, »[...] empower the IOM by consolidating its expert authority, enrolling actors into the agenda of well-governed migration [...]«.⁴⁴⁹

Daneben ermöglicht auch der »Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration« der IOM, ihre selbst erhobenen Daten und Statistiken zu publizieren und diese damit als evidenzbasierte Informationen zur Migration darzustellen. Ihr gelingt damit die technische und dadurch depolitisierende Beschreibung dessen, was gemeinhin unter Migration(smanagement) verstanden werden soll.⁴⁵⁰ Die Daten ermöglichen der IOM »[...] to propose categories through which it is classified and governed, and to diffuse normative standards regarding what ›sound‹, ›balanced‹, or ›comprehensive‹ politics should look like«. ⁴⁵¹ Die IOM greift so direkt in die nationalen und supranationalen Diskurse über Migrationspolitik ein, bestimmt *ihr* Narrativ des Migrationsmanagements als das zu erreichende Ziel

444 *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 16.

445 *Hansen*: Numerical operations, transparency illusions and the datafication of governance, S. 204; für das Migrationsmanagement siehe *Scheel/Ustek-Spilda*: The politics of expertise and ignorance in the field of migration management, S. 666f.

446 *Hansen/Porter*: What do numbers do in transnational governance?, S. 415.

447 <https://migrationdataportal.org> (letzter Zugriff am 03.06.2020).

448 *Robinson*: Measuring »Well-Governed« Migration, S. 125.

449 Ebenda.

450 Dazu ausführlich *Pécoud*: What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1632f.

451 Ebenda, S. 1633.

und kann dieses dann auf transnationaler Ebene verwerten. Damit wird das migrationsverhindernde Managementkonzept der EU durch internationale Organisationen normalisiert.

Ähnlich sieht *Düvell* die Rolle der IOM in seinem Konzept von »Transit Migration«. Er argumentiert, dass vor allem die IOM und ICMPD wichtige Akteur:innen in der Konstruktion des Konzepts, der politischen Rahmenbedingungen und Diskurses waren.⁴⁵² Gleichzeitig stellt er dar, dass und wie die Beteiligung der internationalen Organisationen die Externalisierung der europäischen Migrationskontrolle legitimieren.⁴⁵³ »Transit Migration« beinhaltet die Idee, dass Nachbarstaaten – Transitländer – Unterstützung bei der Bekämpfung irregularisierter Migration brauchen – »[...] thereby silencing the role that Europe's tighter border controls played in transforming these spaces into transit regions«.⁴⁵⁴

Internationale Organisationen bestimmen mit ihrem Wissen das Narrativ des europäischen Migrationsdiskurses darüber, welche Praktiken zu einem erfolgreichen Migrationsmanagement führen. Das Expert:innenwissen wird im Diskurs des Migrationsmanagements angeboten, mit der Folge, dass internationale Organisationen unverzichtbare Akteur:innen für staatliche Migrationspolitiken werden und Staaten abhängig von diesem Expert:innenwissen sind: »[...] the IOM's relevance and ideology of being the self-declared leader in ›managing migration‹ would be difficult to imagine and maintain without having Canada – one of the most important immigrant and refugee destinations and itself a recognized leader in ›managing migration‹ – as a member state of the IOM and, above all, one of the IOM's largest donors«.⁴⁵⁵

Die Wissensproduktion von IOM (und ICMPD) ist damit ein relevanter – weil das Narrativ über die Notwendigkeit und das migrationsfreundliche Management aufrechterhaltender – Faktor im europäischen Migrationsmanagement. Die Rückführungspolitik, die Praxis des Migrationsmanagements und damit auch die Existenz von Transitlagern werden durch die europäische Politik als depolitisiertes und entjuridifiziertes Steuerungsinstrument dargestellt. Damit wird verschleiert, dass das Migrationsmanagement mit zahlreichen Praxen in Menschen- und Flüchtlingsrechte eingreift.

2. Beitrag zur Normalisierung der Migrationsverhinderung

Internationale Organisationen entwickeln Wissen und Analysen zum (besseren) Migrationsmanagement, stellen Expertise zur Verfügung, können als Dienstleis-

452 *Düvell*: Transit migration.

453 Ebenda, S. 418ff.

454 *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 16.

455 *Geiger*: Ideal partnership or marriage of convenience?, S. 1651.

ter:innen für Regierungen Migrationspolitiken und -programme entwickeln und diese auch selbst implementieren.⁴⁵⁶

Nach dem Rat und der Kommission spielen die internationalen Organisationen bei der Genese von Fachwissen, Expertise und Diskurs eine maßgebliche Rolle:

»Insbesondere bei der Durchführung von Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung in Drittländern kann das Fachwissen internationaler Organisationen wie des UNHCR oder IOM in vielerlei Hinsicht wertvolle Hilfe leisten. Diese Organisationen können zum einen sicherstellen, dass die Maßnahmen in vollem Umfang mit den berechtigten Schutzbedürfnissen in Einklang stehen. Zum anderen kann die Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen zu Synergieeffekten führen. Und schließlich kann eine solche Mitwirkung auch dazu beitragen, dass die Beteiligten größeres Verständnis füreinander entwickeln.«⁴⁵⁷

Weil gerade internationale Organisationen viele migrationsbezogene Aufgaben und Aktivitäten übernehmen, spielen sie für die Umsetzung der Migrationspolitik nationaler und europäischer Regierungen eine wichtige, das Migrationsmanagement überhaupt erst ermöglichende Rolle.⁴⁵⁸ Sie bestimmen den Diskurs darüber, was Migrationsmanagement bedeutet und tragen maßgeblich zu seiner Depolitisierung⁴⁵⁹ bei. Internationale Organisationen können damit (soziale) Machtverhältnisse beeinflussen, denn nach *Michel Foucault* bestehen keine (sozialen) Machtverhältnisse ohne vorgelagerten Diskurs: »There can be no possible exercise of power without a certain economy of discourses of truth which operates through and on the basis of this association. We are subject to the production of truth through power and we cannot exercise power except through the production of truth.«⁴⁶⁰

Boswell sieht dabei, wie andere auch, zudem einen (selbst)legitimierenden Effekt für internationale Organisationen: »By being seen to draw on expert knowledge, an organization can enhance its legitimacy and potentially bolster its claim to resources or jurisdiction over particular policy areas.«⁴⁶¹ Sie unterscheidet zwischen der »substantiating function« und der »legitimizing function«⁴⁶² von Expert:innenwissen: Erstere gibt bestimmten Politikpositionen Autorität; Letztere –

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

457 KOM(2001) 672, S. 9f.; ähnlich auch Rat, Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union, 14. Juni 2002, C 142, Rn. 16.

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

459 *Pécoud*: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 16.

460 *Foucault*: Power/Knowledge, S. 93.

461 *Boswell*: The Political Uses of Expert Knowledge, S. 3; so auch *Korneev*: Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms.

462 *Boswell*: The Political Uses of Expert Knowledge, S. 3.

die legitimierende Rolle von Expert:innenwissen – »[...] is important when an organization needs to rely on expert knowledge to strengthen its claim for jurisdiction over particular policy areas and to improve its legitimacy [...]«. ⁴⁶³ Auch *Korneev* stellt fest, dass der Kern der Selbstlegitimierungsstrategie auf Wissensproduktion basiert und unterscheidet dabei verschiedene Arten von Wissen, unter anderem »normative knowledge«: »It encompasses knowledge claims about the best ways in which particular policies – such as migration control, integration and rights, labour markets, regional cooperation – should be changed and is usually, although not always, linked to the specific expertise of IOs.« ⁴⁶⁴

Eine solche Entwicklung lässt sich seit dem Jahr 2016 auch im Rahmen der institutionellen Verankerung der IOM im UN-System beobachten. Nachdem diese 2016 zunächst eine UN-Organisation wurde, wurde sie im selben Jahr in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migrant:innen ⁴⁶⁵ neben dem Sekretariat der UN dazu bemächtigt, den Prozess für den »Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration« (GCM) zu unterstützen. Die IOM ist dabei für die technische und politische Expertise zuständig. ⁴⁶⁶ Zudem wird seit 2018 das »UN Network on Migration«, verantwortlich für die Implementation, Follow-Up und Review der Vereinbarungen aus dem GCM, von der IOM koordiniert. ⁴⁶⁷ Auch wenn die Verpflichtungen aus dem GCM für die Unterzeichnerstaaten rechtlich nicht bindend sind und nur auf nationaler Ebene umgesetzt werden können, hat diese Institutionalisierung des von der IOM beworbenen Konzepts des Migrationsmanagements Einfluss auch auf europäischer Ebene; denn: Der von der IOM geschaffene Kurs des Migrationsmanagements gewinnt damit an Legitimität. ⁴⁶⁸ Der IOM wird in normierter Form politische Expertise zugeschrieben, ihr werden koordinative Aufgaben übertragen, durch welche sie das Narrativ darüber, was Migrationsmanagement ist, steuern und – wichtiger – durch das UN Network on Migration (ähnlich wie im Falle der Entwicklung des MiGOF) ihr Verständnis von Migrationsmanagement auch umsetzen kann.

Migrationsmanagement als im Grunde migrationsverhindernde Praktik wird normalisiert. Migrant:innen im Transit werden im Migrationsmanagement durch die internationalen Organisationen auf die Lager verwiesen, um dort zum Subjekt des Migrationsmanagements zu werden.

463 *Korneev*: Self-legitimation through knowledge production partnerships, S. 1678.

464 Ebenda, S. 1678, *Pécoud* nennt es »international migration narrative«.

465 Annex II, Para 12, Resolution A/RES/71/1 vom 19.9.2016.

466 Kritisch dazu *Cullen*: The IOM's New Status and its Role under the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration; *Bast*: Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime.

467 Para 45 a) des Global Compact of Safe, Orderly and Regular Migration vom 13.7.2018.

468 Dazu *Korneev*: Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms, S. 1686.

IV. Offshoring I: Informationskampagnen der IOM

Internationale Organisationen entwickeln für ihre Mitgliedstaaten nicht nur im Rahmen von Frameworks und Empfehlungen Wissen über Migration. Auch im Rahmen von Informationskampagnen über Migration entsteht Expert:innenwissen. Dieses setzen internationale Organisationen (mithilfe ihrer Expertise) auch parallel um. Dass damit die Informationskampagnen auch Teil der Remote-Control-Strategie und wichtiger Teil des europäischen Migrationsmanagement sind, zeigt sich erst auf den zweiten Blick – dann aber umso deutlicher. Dies und die Rolle der IOM bei der Durchführung entsprechender Informationskampagnen ist Thema des folgenden Abschnitts.

1. Informationskampagnen im europäischen Migrationsmanagement

Der Europäische Rat forderte schon 1999 in den Schlussfolgerungen von Tampere unter dem Punkt »Steuerung der Migrationsströme«, Informationskampagnen über die Möglichkeiten der legalen Einwanderung sowie der Prävention aller Arten der Schleusung von Migrant:innen in enger Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern durchzuführen.⁴⁶⁹ Auch 15 Jahre später betonte die Kommission in der Migrationsagenda die Notwendigkeit entsprechender Informationskampagnen vor allem in Bezug auf die Rückführungspolitik. Sie kündigt an: »Die EU wird **Drittstaaten helfen, ihren Verpflichtungen nachzukommen**, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt.«⁴⁷⁰

Informationskampagnen werden in erster Linie bei den Initiativen im Kampf gegen Menschenhandel und der sogenannten irregulären Migration eingesetzt.⁴⁷¹ Auch Programme zur Förderung der »freiwilligen« Rückkehr- und Reintegration funktionieren nicht ohne Informationskampagnen.

Internationale Organisationen, allen voran die IOM, werden hier als Dienstleister:innen und als Träger:innen der Informationskampagnen aktiv.⁴⁷² Sie setzen auf Anfrage der Staaten entsprechende Kampagnen um und können über ihre lokalen Büros eine starke Implementation der Kampagnen anbieten und damit viele

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

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

471 Ausführlich für Informationskampagnen in Zentral- und Osteuropa *Nieuwenhuys/Pécoud: Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control*.

472 Ebenda, S. 1677.

potenzielle Migrant:innen erreichen.⁴⁷³ Finanziert werden die Informationskampagnen von europäischen Staaten und der Kommission.⁴⁷⁴

Die an Informationskampagnen beteiligten Akteur:innen setzen ihren Kampagnen mehrere Grundannahmen voraus, die sich alle auch im Diskurs um das Verständnis von Migrationsmanagement wiederfinden:⁴⁷⁵ Über allem steht die Idee, dass insbesondere irregularisierte Migration und Menschenhandel durch eine bessere Informationspolitik verhindert werden könnten.⁴⁷⁶ Entsprechende Informationskampagnen gehen dabei von der Prämisse aus, dass migrierende Menschen nicht wissen, was auf sie persönlich zukommt; wenn sie es wüssten, würden sie ihr Herkunftsland nicht verlassen.⁴⁷⁷

Grundsätzlich, und davon geht auch diese Arbeit aus, haben die Informationen in den Kampagnen einen Bias, der das Ergebnis der Kampagnen vorhersehbar macht. Das meint, sie sind niemals »objektive« Informationen, sondern immer Ergebnis eines Diskurses. *Nieuwenhuys/Pécoud* nennen diesen Bias den dunklen Fleck der Migration: »IOM information campaigns aim to raise the awareness of some migration issues and sensitise the public towards the dangers and suffering which may be connected with migration.«⁴⁷⁸ Migration wird in den Informationskampagnen (der IOM) nur mit etwas Dunklem, mit Leid und Gefahr kontextualisiert. Die Realitäten der Migration werden hauptsächlich als negativ beschrieben und mit Menschenhandel in Verbindung gebracht.⁴⁷⁹ Nach *Nieuwenhuys/Pécoud* disqualifizieren Informationskampagnen Migration sogar in Gänze: »Generally speaking, information campaigns disqualify migration at large and present it as the choice of the ignorant, the stupid, the lazy, or the old-fashioned.«⁴⁸⁰

Selbst wenn die Informationskampagnen zum Beispiel über Visa-Verfahren und damit über »reguläre« Migration und den sicheren Zugang nach Europa informieren, geschieht dies nur in Abgrenzung zur irregularisierten Migration, zur »gefährlichen« Migration. Die IOM schreibt dazu: »Information campaigns

473 Ebenda.

474 Ebenda, S. 1677f.

475 Für entsprechende Konstruktion von »weiblicher Migration« siehe *Basok/Piper/Simmons*: Disciplining female migration in Argentina. Diese zeigen zum Beispiel in einer Studie aus 2013, wie die IOM das Verständnis (und daher auch die Governance) über migrierende Frauen bestimmt, indem sie den zugrunde liegenden Framework auf Menschenhandel und die Verletzbarkeit von migrierenden Frauen legt.

476 *Pécoud*: Informing Migrants to Manage Migration?, S. 187f.; *Nieuwenhuys/Pécoud*: Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control, S. 1684.

477 *Nieuwenhuys/Pécoud*: Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control, S. 1683.

478 IOM Slovakia 2005, Activities of IOM in the world: Information campaigns, zitiert nach ebenda, S. 1684.

479 Ebenda.

480 Ebenda.

should actively market and promote viable options for legal movement [...], while actively discouraging counterproductive migration activities and educating about the particularly serious abuses likely from traffickers.«⁴⁸¹

Tatsächlich sind Informationskampagnen an potenzielle Migrant:innen adressiert.⁴⁸² Im Migrationsmanagement können aber auch Staaten von entsprechenden Informationskampagnen profitieren. Das Argument der an Informationskampagnen Beteiligten sei, so *Pécoud*, dass politische Entscheidungsträger:innen zwar die Notwendigkeit von progressiver Migrationspolitik sehen und den Begriff als solchen positiv besetzen, dies aber aus Angst vor der Reaktion ihrer Wähler:innenschaft nicht immer in die Tat umsetzen würden.⁴⁸³ Im World Migration Report der IOM heißt es dazu schon 2005:

»[...] the understanding of migration issues in migration management has broadened and deepened, and the examples of good practices have increased significantly. It has become increasingly clear, however, that public perceptions of migration and migrants play a critical role in determining the policy choices available to governments.«⁴⁸⁴

Die inhaltliche Umsetzung der Informationskampagnen muss in einem engen Zusammenhang mit den Politikempfehlungen aus den Reports, Statistiken und Beiträgen der internationalen Organisationen gesehen werden: »In many ways, they provide one of the most concrete illustrations of what ›migration management‹ looks like in practice.«⁴⁸⁵ *Pécoud* vergleicht in seinem Beitrag die Informationskampagnen der IOM mit der Rhetorik des Migrationsmanagements. Er arbeitet zwei Paradoxien heraus: Zum einen ist die Rhetorik, das Narrativ des Migrationsmanagements, gegenüber Migration immer positiv, die Praxis der Informationskampagnen aber durchgehend von einem Diskurs geprägt, der Migration in erster Linie kontrollieren will.⁴⁸⁶ So kommt er zu dem Ergebnis, dass die Informationskampagnen der IOM sich zum einen entweder mit Menschenhandel oder mit sogenannter irregulärer Migration beschäftigen.⁴⁸⁷ Zum anderen würden die Kampagnen ihre Aufgabe nicht erfüllen, den Diskurs über Migration als solche positiv darzustellen – entsprechende Kampagnen gebe es nämlich gar nicht.⁴⁸⁸

481 IOM, World Migration Report 2003: Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move, S. 69.

482 *Pécoud*: Informing Migrants to Manage Migration?, S. 193.

483 *Pécoud*: Informing Migrants to Manage Migration?, S. 187.

484 IOM, World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration, S. 11.

485 *Pécoud*: Informing Migrants to Manage Migration?, S. 193.

486 Ebenda, S. 188ff.

487 Ebenda.

488 Ebenda, S. 193f.

Informationskampagnen der IOM im Migrationsmanagement dienen also in den Transit- und Herkunftsländern der Remote-Control-Strategie. Zudem dienen sie in den Zielstaaten – durch die Wissensgenerierung von IOM und anderen internationalen Organisationen – der vom Migrationsmanagement gewünschten Politik-Umsetzung. Die IOM beschreibt es 2003:

»Place a strong emphasis on information dissemination at all points on the migration continuum – origin, transit and destination [...]. [...] Information is an important empowerment tool, diminishing the capacity of traffickers and smugglers to exploit the limited knowledge of potential migrants and counter balancing the false information provided by criminals involved in the facilitation of irregular migration.«⁴⁸⁹

2. Informationskampagnen als Remote-Control-Instrumente

Die geschilderten Informationskampagnen sind ein Remote-Control-Instrument des europäischen Migrationsmanagements. Drittstaatsangehörige sollen durch gezielte Informationen über die Migration nach Europa dazu gebracht werden, in den Herkunfts- und Transitländern zu bleiben, in den Transitlagern auf ihre Rückführung in Heimat- und Drittstaaten zu warten und sich nicht auf den Weg nach Europa zu begeben.⁴⁹⁰ Diese Informationskampagnen spielen eine grundlegende und wichtige Rolle allgemein in Migrationspolitiken und konkret bei der Umsetzung des europäischen Migrationsmanagements.⁴⁹¹

Damit sind sie zugleich Kontrollinstrumente im Sinne der Remote-Control-Strategie des europäischen Migrationsmanagements. Informationskampagnen »[...] form a part of a broad configuration that conveys messages reinforcing border control politics, in a way that is not always explicit and conscious«.⁴⁹² Sie stellen damit eine neue Dimension der Grenz- und Migrationskontrolle dar, indem sie die potenziellen Migrant:innen nur »informieren« und so eben keinen Verstoß gegen das Non-Refolement-Prinzip oder das Recht zur Ausreise darstellen. Sie entsprechen mithin also genau den Neo-Refolement-Praxen des europäischen Migrationsmanagement.

489 IOM, World Migration Report 2003: Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move, S. 69.

490 *Nieuwenhuys/Pécoud*: Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control; anders gelagert sind da schon die Informationskampagnen, die die Kommission umsetzt, um im Kontext von Visa-Erleichterungen für Drittstaatsangehörige illegalisierte Migration nach Europa zu verhindern, KOM(2015) 240 endg., S. 16.

491 *Pécoud*: Informing Migrants to Manage Migration?, S. 186.

492 Ebenda, S. 196.

Wenn Informationskampagnen in den Zielstaaten überhaupt Auswirkungen haben, dann werden dort nur solche Politikempfehlungen umgesetzt, die mit dem Interesse des europäischen Migrationsmanagements übereinstimmen.⁴⁹³

Nieuwenhuys/Pécoud beschreiben die Informationskampagnen als Instrumente, mithilfe derer

»[...] (t)hey attempt to reduce emigration before migrations reach the border and therefore take place within the reinforcement of migrant controls. They are designed to discourage potential migrants from leaving by promoting a negative image to western Europe, thus relying on the questionable assumption that information play a key role in migration decisions.«⁴⁹⁴

Informationskampagnen würden die Menschen nicht über die Risiken der irregularisierten Migration informieren, sondern »[...] information campaigns merely incite them to stay at home. In this sense, ›management‹ does not seem very different from ›control‹ an information campaigns appear as measures that accompany current restrictions on migration, rather than challenge them.«⁴⁹⁵

V. Offshoring II: Verwaltung der Transitlager und Umsetzung »freiwilliger Rückkehr«

1. Verwaltung der Transitlager in Niger

Die dargestellten Outsourcing-Technologien bestehen im europäischen Migrationsmanagement nicht nebeneinander, sondern verdichten sich im Transitlager zum Neo-Refoulement. Die These des folgenden Abschnitts lautet daher: Lager sind Orte der Institutionalisierung des Migrationsmanagements, dort schreiben sich die Praxen als *Neo-Refoulement* – als spezifisches Unrecht – in das Recht ein. In den Transitlagern, die im Rahmen des europäischen Migrationsmanagements in Niger entstehen, werden Praxen des Migrationsmanagements als Neo-Refoulement von internationalen Organisationen umgesetzt und spezifisch verrechtlicht. *Buckel* bezeichnet diese Transitlager als die »[...] markanteste Outsourcing-Technologie [...] zur Immobilisierung von Migrant*innen auf ihrer Reise nach Europa«. ⁴⁹⁶ Sie schreibt weiter:

»Während also eine gemeinsame europäische Initiative *de jure* scheiterte [Lager zur Durchführung von extraterritorialen Asylverfahren, N.A.], geschah etwas, was für die gesamte europäische Grenzpolitik paradigmatisch ist: Es wurden *de facto*

493 *Pécoud*: Informing Migrants to Manage Migration?, S. 193.

494 *Nieuwenhuys/Pécoud*: Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control, S. 1674.

495 *Pécoud*: Informing Migrants to Manage Migration?, S. 195.

496 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 205.

dennoch solche Lager in Nord- und Westafrika etabliert – exekutiert von den afrikanischen Staatsapparaten, finanziert durch die EU oder mitgliedstaatliche Regierungen. Die Idee war aus dem öffentlichen Diskurs verschwunden, in welchem sie massiv skandalisiert worden war, und stattdessen schlicht in die Tat umgesetzt worden, allerdings unter der Zuständigkeit afrikanischer Regierungen. Wären EU-Lager, ähnlich wie die europäische Grenzschutzagentur Frontex, immerhin noch für eine europäische Öffentlichkeit mehr oder weniger sichtbar und justiziabel gewesen, funktionieren diese auf EU-Politik zurückzuführenden Einrichtungen in zwischen weitgehend im – für die europäische Öffentlichkeit – Verborgenen.«⁴⁹⁷

Dieses Verborgensein nutzt das europäische Migrationsmanagement mit seinen Neo-Refoulement-Praxen für seine Zwecke.

Die IOM unterhält in Niger sechs⁴⁹⁸ sogenannte offene Transitlager, in denen – Stand August 2019 – über 40.000 Migrant:innen⁴⁹⁹ auf die »freiwillige« Überstellung im Rahmen des AVR-Programms in ihre Herkunftsländer beziehungsweise Drittstaaten vorbereitet werden.⁵⁰⁰ Alle sechs IOM-Transitlager werden im Rah-

497 Ebenda, S. 206 (Hervorhebungen im Original).

498 Stand November 2020; <https://www.nigermigrationresponse.org/iom-transit-centers/> (letzter Zugriff am 12.11.2020); diese befinden sich in Arlit, Dirkou, Agadez und Niamey.

499 <https://www.iom.int/news/over-40000-migrants-assisted-voluntary-return-and-reintegration-niger-2015> (letzter Zugriff am 12.11.2020).

500 Der UNHCR verwaltet ein Transitlager in der Kommune Hamdallaye (in der Nähe von Niamey), wo nach dem Emergency Evacuation Transit Mechanism (ETM) (<https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-etm-march-2020> (Zugriff am 13.11.2020)) in Libyen vom UNHCR identifizierten Flüchtlingen und Asylbewerber:innen Resettlement oder freiwillige Rückkehr⁶²¹ angeboten wird. Dafür haben UNHCR und die Regierung 2017 des Niger ein Memorandum of Understanding unterschrieben, »temporarily expanding the Niger asylum space to these refugees« (<https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-etm-march-2020> letzter (Zugriff am 13.11.2020)).

Die herausragende Stellung des UNHCR in der transnationalen Migration begründet sich in der ihm durch die Satzung des UNHCR zugeschriebenen Aufgaben. Der UNHCR übernimmt die Aufgabe, unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems anzustreben, indem er die Regierungen und vorbehaltlich der Genehmigung der betreffenden Regierungen, Privatorganisationen darin unterstützt, die freiwillige Repatriierung dieser 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 Verbindungen mit Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen aufnimmt. 2005 schlossen die Europäische 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 [...]«. Dazu siehe Kommission/

men der »EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration«⁵⁰¹ verwaltet und im Rahmen des »European Union Trust Fund for Africa«⁵⁰² durch die EU finanziert.

Es ist davon auszugehen, dass die IOM – wie für die Flüchtlingslager des UNHCR bereits grundlegend erarbeitet⁵⁰³ – in den Transitlagern die effektive Kontrolle über die Migrant:innen ausübt. Es erscheint nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass die IOM bei der Verwaltung von Transitlagern in einer dem UNHCR ähnlichen, wenn auch nicht gleichen Art eine *De-facto*-Souveränität⁵⁰⁴ über die Migrant:innen innehat.

2. Transitlager als Orte der Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr

Transitlager können auch als Orte der Rückgeschobenen bezeichnet werden, an denen die migrierenden Menschen von der IOM auf ihre »freiwillige« Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereitet werden. Transitlager werden zum relevanten Ort der Rückführungspolitik des europäischen Migrationsmanagements und stellen damit den »[...] verräumlichten Versuch dar, »Bewegungen temporär zu beherrschen« und machen sich dafür über das Outsourcing [...] vor allem die fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten zunutze«.⁵⁰⁵

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> (Zugriff am 30.10.2019) und Exchange of Letters Between 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).

- 501 Zur EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration siehe <https://migrationjointinitiative.org/about-eu-iom-joint-initiative> (letzter Zugriff am 21.12.2020).
- 502 EUTF bedeutet European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, siehe für weitere Informationen <https://migrationjointinitiative.org/about-eutf> (letzter Zugriff am 21.12.2020); zur konkreten Finanzierung siehe https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/mecanisme-de-reponse-et-de-ressources-pour-les-migrants_en (letzter Zugriff am 28.1.2021).
- 503 *Verdirame*: Compliance with Human Rights in UN Operations, S. 283, schreibt: »The lack of a formal act transferring governmental functions to UN means that it can operate in a legal vacuum, without even the minimal guarantees against abuses of power that the constituent instrument – treaty or Security Council resolution, or both – offers in the case of de jure administrations. The main example of de facto exercise of governmental functions is the administration of refugee camps by the offices of the UNHCR.« Grundlegend dazu *Verdirame et al.*: Rights in Exile. Janus-Faced Humanitarianism; *Wilde*: Quis Custodiet Ipsos Custodes?
- 504 *Verdirame*: Compliance with Human Rights in Un Operations, S. 285.
- 505 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 208, unter Bezugnahme auf *Panagiotidis/Tsianos*: Denaturalizing »Camps«, S. 79.

Dies zeigt, dass das europäische Migrationsmanagement nicht nur Rückführungspolitiken aus der EU heraus in die Transit- und Herkunftsländer betreibt, sondern diese Praxis auch schon – extern – im Transit- oder Drittstaat umgesetzt wird. Entsprechend wird das Transitlager weit außerhalb der Grenzen Europas als der Ort der Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr geframet.

Die Rückführungspolitik in Form der »freiwilligen« Ausreise und Rückkehr ist spätestens seit 2010 die bevorzugte Rückkehrmethode der EU.⁵⁰⁶ Hauptakteurin der AVR-Programme im europäischen Migrationsmanagement ist die IOM, welche »freiwillige« Rückführung und Reintegration als unverzichtbaren Teil eines umfassenden Migrationsmanagements⁵⁰⁷ beschreibt. Die IOM organisiert dabei nicht nur die Rückreise aus der EU. Die Praxen finden auch in den Transitlagern in Niger statt. In Umsetzung der von der EU finanzierten Regional Development and Protection Programmes for North Africa (Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme in Nordafrika)⁵⁰⁸ implementierte die IOM beispielsweise die Maßnahmen,⁵⁰⁹ die auf Unterstützung der nationalen Stellen beim Schutz von Geflüchteten (in Abgrenzung zu anderen Migrierenden!) auf »mixed-flows« (gemischte Migrationsströme) zielen, die den Niger als Transitstaat durchqueren⁵¹⁰ und in den Transitlagern stranden. 2017 eröffnete der UNHCR ein Büro in Agadez⁵¹¹ und initiierte einen Reformprozess zur effektiveren Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Niger.⁵¹² *Van Dessel* argumentiert, dass auch der UNHCR sich in diesem Rahmen am europäischen Migrationsmanagement aktiv beteiligt: »Indeed, according

506 KOM(2010) 214, Kapitel 2.2.

507 IOM, Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter <https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration> (letzter Zugriff am 02.10.2019).

508 Zu den Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (RDPP) siehe KOM(2004) 410; KOM(2005) 388; Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1; Einführung der Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme durch den Valletta Action Plan (November 2015); diese sollen in Partnerschaft mit den betreffenden Drittländern und in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem UNHCR ausgearbeitet werden (KOM[2005] 388, S. 2); Überblick bei *Papadopoulou*: Regional Protection Programmes: an effective policy tool?; die Umsetzung der RDPP findet nach Aussage der Kommission in »[...] enger Zusammenarbeit mit UNHCR und gegebenenfalls mit anderen internationalen Organisationen [...]« statt (KOM[2005] 388, S. 3).

509 IOM, <https://italy.iom.int/en/activities/rdpp-north-africa> (letzter Zugriff am 22.01.2020); *Van Dessel*: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 450.

510 Ebenda, S. 451.

511 UNHCR, Niger Mixed Migration: Asylum seekers, refugees and migration in Niger, online abrufbar unter <https://reliefweb.int/report/niger/niger-mixed-migration-asylum-seekers-refugees-and-migration-niger> (letzter Zugriff am 15.01.2020).

512 *Van Dessel*: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 451.

to the EC, the RDPPs in North Africa ›can avert secondary movements and are an important precursor to a durable solution‹, which means that they directly serve the objective of transferring to third countries the EU's responsibility in the area of asylum.«⁵¹³ Diejenigen Migrant:innen, die keine potenziellen Flüchtlinge sind und damit vom UNHCR unterstützt werden, in Niger Asyl zu beantragen, werden dann von der IOM in den Transitlagern über »freiwillige« Rückkehrprogramme in ihre Heimatländer beziehungsweise andere aufnahmewillige Drittstaaten beraten.

Das bedeutet: Die AVRR-Praxen betreffen ausschließlich irregularisierte Migrant:innen, abgelehnte und nicht (mehr) geduldete Asylbewerber:innen und Geflüchtete. Die AVRR-Programme der IOM gewährleisten den Transport und die Reintegration in die Herkunfts- oder Drittstaaten. Die Bezeichnung »freiwillig« wird hier verharmlosend für die hoheitlichen Entscheidungen genutzt, die die Rückkehr der Menschen wegen aufenthaltsbeendender nationaler Maßnahmen bedeutet, die in allen Fällen auch zwangsweise durch Abschiebung durchgesetzt werden kann.⁵¹⁴ Ihren Mitgliedstaaten bietet die IOM Hilfe bei der Organisation der Rückführung sowie »bedarfsorientierte Workshops« für Beratungsstellen.⁵¹⁵ Nach der IOM ist das Ziel des Programms die Unterstützung von Migrant:innen auf dem »freiwilligen« Weg zurück in ihre Heimatländer. »Freiwillige« Rückführung und Reintegration sind Schwerpunkte der Arbeit der IOM und zentral für ihr Selbstverständnis.⁵¹⁶ Seit 1979 implementierte die IOM weltweit AVRR-Programme, wobei der Schwerpunkt dieser Arbeit in Europa liegt.⁵¹⁷ Entsprechende Umsetzung durch die IOM ist ein wichtiger, aber in der wissenschaftlichen Literatur marginal behandelte Teil des Migrationsmanagements.⁵¹⁸ »Freiwillige« Rückführung und Reintegration ist nach der IOM »[...] an indispensable part of a comprehensive approach to migration management aiming at orderly and humane return and reintegration of migrants who are unable or unwilling to remain in host or transit countries and wish to return voluntarily to their countries of origin.«⁵¹⁹ Die IOM definiert AVRR selbst als: »Administrative, logistical or financial support, including reintegration

513 Ebenda.

514 Zum kritischen Diskurs über die Freiwilligkeit der AVRR *Webber*: How voluntary are voluntary returns?; *Lietaert/DeLuyt/Broekaert*: Returnees' Perspective on Their Re-migration Processes; in Bezug zur IOM *Ashutosh/Mountz*: Migration management for the benefit of whom?, S. 29; *Geiger*: Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 277f.

515 BAMF, IOM, online abrufbar unter <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/r-eag-garp#downloads> (letzter Zugriff am 02.11.2019).

516 *Koch*: The Politics and Discourse of Migrant Return, S. 911.

517 IOM, Return and Reintegration Key Highlights, 2019.

518 Zum Überblick siehe *Geiger*: Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 277; *Geiger*: Mobility, Development, Protection, EU-Integration!; *Koch*: The Politics and Discourse of Migrant Return.

519 IOM, Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter <https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration> (letzter Zugriff am 25.05.2020).

assistance, to migrants unable or unwilling to remain in the host country or country of transit and who decide to return to their country of origin.«⁵²⁰

Über die Umsetzung des nationalen AVRR-Programms in Belgien schreiben *Lietaert/Broekaert/Derluyn*: »[R]eintegration support is now increasingly used as a governmental tool for managing and controlling migration flows, in line with the broader move towards ›migration management‹ [...].«⁵²¹ Staatliche Rückübernahmeabkommen können das europäische Migrationsmanagement hier mit den Diensten der IOM verbinden und machen diese damit zur »[...] Hilfsakteurin der EU bei [...] der extraterritorialen Ausweitung ihrer Steuerungsbemühungen auf das Territorium wichtiger Herkunfts- und Transitländer [...].«⁵²² Gleichzeitig zeigt *Koch*, dass sowohl UNHCR als auch die IOM das Konzept der »freiwilligen« Rückkehr erst legitimieren und umsetzen.⁵²³

AVRR werden im Rahmen des EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration⁵²⁴ und des Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) in das europäische Migrationsmanagement eingebettet.⁵²⁵ Die vom EU Emergency Trust Fund for Africa finanzierte EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration ist Grundlage für die Kooperation des europäischen Migrationsmanagements mit der IOM in Bezug zur Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr.⁵²⁶ Der UN-Sonderberichterstatter erklärte nach einem Besuch in Niger Ende 2018: »...the fact that the European Union Trust Fund provides financial support to IOM largely to sensitize and return migrants to their countries of origin, even when the voluntariness in many cases is questionable, compromises its rights-based approach to development cooperation.«⁵²⁷

520 IOM, Glossary on Migration, 2019, S. 12.

521 *Lietaert/Broekaert/Derluyn*: From Social Instrument to Migration Management Tool, S. 973.

522 *Geiger*: Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 283.

523 *Koch*: The Politics and Discourse of Migrant Return, S. 919.

524 <https://migrationjointinitiative.org/> (letzter Zugriff am 15.01.2020).

525 <https://eutf.akvoapp.org/en/project/5367/#summary> (letzter Zugriff am 15.01.2020).

526 <https://migrationjointinitiative.org/about-eu-iom-joint-initiative> (letzter Zugriff am 14.01.2020); auf europäischer Ebene gibt es das Programm ERRIN (European Return and Reintegration Network), welches die freiwillige und – im Unterschied zur IOM – auch die zwangsweise Rückführung und Reintegration von rückkehrenden Personen fördert und das weitgehend über die EU finanziert ist. ERRIN ist eine Arbeitsgemeinschaft aus 15 EU-Mitgliedstaaten und Schengen-assoziierten Staaten, Frontex und der Europäischen Kommission. Das ICMPPD ist Umsetzungspartner von ERRIN, denn es kann »Sachkompetenz« und »administrative Unterstützung« anbieten, <https://returnnetwork.eu/about-errin/?lang=de> (letzter Zugriff am 06.01.2021).

527 Felipe Gonzáles Morales (UN-Sonderberichterstatter), End of mission statement, online abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E> (letzter Zugriff am 06.11.2019).

Die Rückführungspolitik der EU unter der Bezeichnung der »freiwilligen« Rückkehr ist damit klassisches Neo-Refoulement. Es wird deutlich, dass internationale Organisationen – allen voran die IOM – die Migration in Umsetzung ihres AVRR-Programms als Dienstleistung für Nationalstaaten und die EU als Outsourcing-Partnerin steuert und damit einen zentralen Beitrag zum europäischen Migrationsmanagement leistet. Die IOM tritt auch hier als formale Implementationspartnerin des »Grenzregimes«⁵²⁸ in Niger auf, ohne an herkömmliche Rechtspraxen der Auslieferung/Abschiebung/Ausweisung gebunden zu sein. *De facto* sind Transitlager Orte der Rückgeschobenen.

D. Praxen und Orte, Akteur:innen und Folgen des Neo-Refoulement

Das Neo-Refoulement findet im Transitlager in Form von Remote-Control- und Remote-Protection-Praxen und dem Outsourcing dieser an internationale Organisationen und Drittstaaten statt. Das europäische Migrationsmanagement nutzt zum einen die klassischen hoheitlichen Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen der Integrierten Europäischen Grenzverwaltung – hier sind insbesondere das Visa-Regime, die Einbeziehung von privaten Akteur:innen in die Migrationskontrolle und Frontex zu nennen.

Das europäische Migrationsmanagement bezieht in diesen Prozess aber auch Drittstaaten und deren Behördenstrukturen und internationale Organisationen als nicht-staatliche Akteur:innen ein und sourct in Form von Kooperationen mit Drittstaaten und deren Behörden Aufgaben des Migrationsmanagements out.

Die Praxen dieser neuen Form des »forced return« finden spezifische Verrechtlichung in den Transitlagern in Niger und verdichten sich dort zu einer Praxis des Neo-Refoulement. Diese Praxis nimmt beständig die Form einer nicht-hoheitlichen und nicht-formalrechtlichen Maßnahme an, die unterhalb der Eingriffsschwelle des herkömmlichen Eingriffsbegriffs wirken.

Dies geschieht auf Regierungsebene durch Abschluss von Abkommen und Verträgen (hier Rückführungsabkommen), auf der Verwaltungsebene durch behördliche Kooperationen in Form von Arbeitsabkommen und auf beiden Ebenen durch informelle Abkommen. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt hier bei der Aufgabenübertragung von Migrationskontrolle und der Verhinderung illegalisierter Migration schon außerhalb des europäischen Territoriums. Das europäische Migrationsmanagement nutzt auch die durch Rückübernahmeabkommen mit Drittstaatsklausel geschaffenen »buffer zones« dazu, Migration nach Europa zu verhindern. Zuletzt erweitert es den Kreis der Akteur:innen durch Arbeitsabkommen auf die unterbehördliche Verwaltungsstruktur und internationalen Organisationen.

528 Bartels: Die Externalisierung der humanitären Grenze.