

B. Migrationsmanagement als politisches Konzept der »externen Dimension«

Das Migrationsmanagement präsentiert die Migration als ein unumgängliches, unausbleibliches Phänomen. Als eine Realität, die nicht verhindert werden solle, sondern bei der es darum gehe, »das Beste daraus zu machen« – der ehemalige Slogan der International Organisation for Migration (IOM) – »Making the best out of Migration« – macht dies deutlich. Grundlegende Logik ist, dass nicht die Migration selbst, sondern das Missmanagement von Migration problematisch sei²⁷ und daher Ziel von Policy-Aktivitäten sein sollte.

Der weiteren Bearbeitung liegt dieses skizzierte Verständnis der »externen Dimension« der europäischen Migrationspolitik zugrunde. Wenn also im Folgenden von den Begriffen »Migrationskontrolle«, »Migrationsverhinderung«, »Migrationssteuerung« oder auch »Migrationsmanagement« gesprochen wird, dann immer im Sinne der obigen Ausführungen.

I. Entwicklung des Begriffs Migrationsmanagement

Die Kommission übernahm das politische Konzept des Migrationsmanagements im Rahmen der externen Dimension ihrer Migrationspolitik: »Die Migrationsströme zu kontrollieren, bedeutet daher nicht notwendigerweise, den Migrationsbewegungen ein Ende zu setzen, sondern lediglich, sie in den Griff zu bekommen (»migration management«²⁸).«²⁹ Das Migrationsmanagement ist ein relativ neues Konzept und eine neue Form der politischen Praxis.³⁰ Kritische wissenschaftliche Forschung gibt es zu den Strategien und Einflüssen des Migrationsmanagements

27 Jong/Dannecker: *Managing Migration with Stories?*, S. 75.

28 In der englischen Version heisst es: »Management of migration flows«, in der französischen Version: »Gestion des flux migratoire« – Arbeitsbegriff dieses Projekts ist »Management« der Migration, wobei davon ausgegangen wird, dass insbesondere die Begriffe »Management« und »Steuerung« durch die Kommission synonym verwendet werden. Dabei wird bedacht, dass Begriffe diskursiv entstehen und ihre Bedeutung daher schon immer auch mitproduzieren. Zum Begriff »Managing Migration« als neoliberales Hegemonieprojekt im Kontext des Blue-Card-Regimes siehe *Buckel*: »Managing Migration«. Für den Begriff der Migrationssteuerung als rechtlichen Rahmen für die Steuerung von Arbeits-, Familien- und Fluchtmigration siehe *Bast*: Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung.

29 KOM(94) 23 endg., S. 21.

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

auf die Umsetzung von staatlichen Migrationspolitiken³¹ und die Forschungen zur Rolle der IOM im Migrationsmanagement.³²

Ghosh hat »Managing of Migration« als holistisches Regime für die Steuerung der internationalen Mobilität von Menschen entwickelt. Im Rahmen der Idee der »regulated openness«³³ formulierte er im Jahre 2000 die Prinzipien eines internationalen Migrationsregimes, das die internationale Migration von Menschen erfassen und steuern könne.³⁴ Vorangegangen war das 1997 von der Commission on Global Governance, dem United Nations Population Fund (UNFPA) und das von weiteren europäischen Regierungen finanzierte NIROMP-Projekt (New International Regime for Orderly Movements of People). Das Migrationsregime sollte als ganzheitliches Regime jede Art der Migration, also auch die bereits vom Flüchtlingsregime geschützten Menschen, umfassen.³⁵ Migration sollte geordnet, vorhersehbar und kontrollierbar sein.³⁶ Umgesetzt wurde das NIROMP-Projekt durch die IOM.³⁷

In seinem Buch »Managing Migration« stellte *Ghosh* 2000 ein Drei-Säulen-Modell³⁸ des Migrationsmanagements vor. Dabei sollten erstens gemeinsame Ziele der Staaten entwickelt werden, zweitens nationale Politiken und Interessen aller mit Migration befassten Staaten in einem neuen internationalen Framework harmonisiert und zusammengefasst werden. Drittens umfasste das Modell Vorgaben für dessen institutionelle Ausgestaltung.³⁹ Hier ergab sich aufgrund der (immer relevanteren) Rolle von internationalen Organisationen und privaten Akteur:innen die Notwendigkeit der Harmonisierung aller an der Politikentwicklung Beteiligten.⁴⁰ Grundlegend war das Prinzip der »regulated openness«: »a principle which shuns the doctrine of *exclusion*, but does not advocate free and unfettered

31 Dazu grundlegend *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, und *Georgi*: Migrationsmanagement in Europa.

32 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management; *Ashutosh/Mountz*: Migration management for the benefit of whom?; *Geiger/Pécoud*: International Organisations and the Politics of Migration; *Bradley*: The International Organization for Migration (IOM); *Pécoud*: What do we know about the International Organization for Migration?; *Geiger/Pécoud*: The International Organization for Migration; explizit zur Rolle von internationalen Organisationen *Geiger/Pécoud*: International Organisations and the Politics of Migration.

33 *Ghosh*: Towards a New International Regime for Orderly Movements of People, S. 2 off.; *Ghosh*: New International Regime for Orderly Movements of People, S. 221.

34 *Ghosh*: Introduction; *Ghosh*: Towards a New International Regime for Orderly Movements of People.

35 *Ghosh*: New International Regime for Orderly Movements of People, S. 223f.

36 Ebenda, S. 221f.

37 *Ghosh*: Introduction, S. 4.

38 *Ghosh*: New International Regime for Orderly Movements of People, S. 227.

39 Ebenda.

40 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 3.

movements across sovereign states«. ⁴¹ Management von Migration bedeutete danach, dass Migration in die Kategorien »regulär« (regular) und »irregulär« (irregular) eingeteilt werden musste, mit der Folge, dass die irregularisierte Migration verhindert, während andere Migrationsbewegungen erlaubt und gefördert werden sollen. ⁴² Die vorliegende Arbeit greift diese Unterscheidung auch im Kontext von »legaler« und »illegaler« Migration auf und nutzt hier im Folgenden die Bezeichnung der »Illegalisierung«, um die der Unterscheidung zugrunde liegende Strategie sichtbar zu machen.

Ghosh führte weiter aus, ein solches Regime müsste umfassend, kohärent und auf internationaler Ebene harmonisiert sein: »Such a regime would ensure greater orderliness and predictability in movements of people – serving and balancing the interests of the sending and receiving countries and the migrants alike.« ⁴³ Durch das Management von Migration kann diese nach *Ghosh* planmäßig und vorhersehbar gesteuert werden.

Nach *Geiger* wurde der Begriff Migrationsmanagement von *Ghosh* und anderen Expert:innen »[...] (re-)invented and strategically employed [...] as it did not challenge national sovereignty and ›government‹ over foreign cross-border movements and state borders, while at the same time evading precise definition, allowing for a flexible interpretation in order to bring (and keep) everyone at the table (Ghosh 2012)«. ⁴⁴

II. Kritik an »Managing Migration«

*Ghosh*s Idee eines solchen Regimes diene auch als theoretisches Konzept für die Strategie des »Better Migration Management« der IOM. ⁴⁵ Daher überrascht nicht, dass der Generaldirektor der IOM 2006 erklärte: »Well managed migration can enhance development and progress in ways that profit both origin and destination lands as well as individual migrants and their families.« ⁴⁶ Dieses –

41 *Ghosh*: Towards a New International Regime for Orderly Movements of People, S. 25 (Hervorhebung im Original).

42 *Geiger*: The Transformation of Migration Politics, S. 27.

43 *Ghosh*: Introduction, S. 1.

44 *Geiger*: Policy Outsourcing and Remote Management, S. 265.

45 *Ghosh*: Introduction, S. 3f.; *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 2. Der »Global Compact on Migration« der UN kann als die Umsetzung dieser Idee eines »Global Governance of Migration« gesehen werden, siehe: *Bast*: Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime; in Kapitel 2, B.IV.2. zeigt sich, dass die IOM als Hauptakteurin im europäischen Migrationsmanagement genau diese Vorstellung der Steuerbarkeit von Migration vertritt.

46 Brunson McKinley, Rede vom 13.3.2006, online abrufbar unter <https://www.iom.int/speeches-and-talks/migration-and-dignity-europe-and-africa-together-mediterranean-migration-policy> (letzter Zugriff am 23.03.2020).

auch von *Ghosh* – im Migrationsmanagement oft herangezogene Triple-Win-Argument – dass also Migration sowohl für die Migrierenden als auch für die Herkunfts- und Ankunftsstaaten ökonomisch profitabel sei – technokratisiert und depolitisiert⁴⁷ die hinter dem Konzept stehende Migrationsverhinderungspolitik und vernebelt die zugrunde liegende neoliberale Agenda,⁴⁸ mit der Folge, dass nicht zu erkennen ist, dass und ob Menschen- und Flüchtlingsrechte betroffen und möglicherweise verletzt werden.⁴⁹ Die Konzentration auf eine (neo-liberale) »Management«-Strategie könne, so *Geiger/Pécoud*, eine Reaktion auf Überpolitisierung und Skandalisierung von Migration sein, denn »[...] over-politicisation makes the work of IOs difficult and the argument according to which political sensitivity would inhibit the development of economically ›sound‹ policies is a common one«.⁵⁰

Das Triple-Win-Argument bezüglich des Migrationsmanagements ist inzwischen – vor allem durch Arbeiten über die IOM und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) – widerlegt.⁵¹ Migrationsmanagement ist danach nicht »for the benefit of all« – wie der Slogan der IOM es suggeriert – sondern nur »for the benefit of some«.⁵² Theoretisch interessante Arbeiten zum Migrationsmanagement setzen es in Bezug zu *Michel Foucaults* Gouvernementalität,⁵³ zur intersektionalen Kapitalismuskritik⁵⁴ und sehen Migrationsmanagement als »imperiales Staatsprojekt«.⁵⁵

Georgi arbeitet konkret drei Kritikstränge zum Migrationsmanagement heraus: Vom Migrationsmanagement profitiert erstens nur der hegemoniale Norden,⁵⁶ der aus den finanzstarken Mitgliedstaaten der am Migrationsmanagement beteiligten internationalen Organisationen⁵⁷ und der Europäischen Union besteht. Migrationsmanagement ist dabei der »Versuch der migrationspolitischen Absicherung des globalen neoliberalen Akkumulationsregimes«.⁵⁸ Es privilegiert die ökonomische

47 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 11; *Georgi*: For the Benefit of Some, S. 64; *Kalm*: Liberalizing Movements?, S. 22.

48 *Georgi*: Kritik des Migrationsmanagements; *Overbeek*: Globalisation and Governance; *Kalm*: Liberalizing Movements? *Georgi*: For the Benefit of Some.

49 *Basok/Piper*: Management versus Rights.

50 *Geiger/Pécoud*: International Organisations and the Politics of Migration, S. 877.

51 Dazu ausführlich für die IOM *Georgi*: For the Benefit of Some; *Barber/Bryan*: International Organization for Migration in the field.

52 *Georgi*: For the Benefit of Some.

53 *Georgi*: Kritik des Migrationsmanagements; *Kalm*: Liberalizing Movements?

54 Dazu ausführlich *Buckel*: »Managing Migration«.

55 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 50ff.

56 So zur IOM *Georgi*: For the Benefit of Some, S. 66f.

57 Ebenda, S. 67.

58 *Georgi*: Kritik des Migrationsmanagements, S. 161.

Nützlichkeit der Migration und liberale Nationalismuskonzeptionen gegenüber internationalen Flüchtlingsrechten⁵⁹ und blendet damit die »[...] fundamentalen Widersprüche und ungleichen Machtverhältnisse aus, die erst zu den massiven Unterschieden in Lebensbedingungen und individuellen Rechten führen.«⁶⁰

Zweitens profitieren auch die beteiligten Organisationen selbst vom Migrationsmanagement.⁶¹ Jede internationale Organisation, so *Georgi*, muss sich um ihre institutionelle Existenz bemühen, denn neben der Arbeit für die Mitgliedstaaten müssten auch die Bürokratien der internationalen Organisationen um Arbeitsplätze, Karrieren und politischen Einfluss kämpfen.⁶² *Georgi* hält dazu fest: »Besides securing jobs for its staff, migration management also advances IOM's ›own‹ political project which can be described as neoliberal global migration governance.«⁶³

Drittens, so *Georgi*, findet das Migrationsmanagement zum Nachteil von Geflüchteten, migrantischen Arbeiter:innen und den Subalternen des globalen Südens statt.⁶⁴ Es sind nämlich die flüchtenden und migrierenden Menschen, die von externen Grenzkontrollen und von den von internationalen Organisationen durchgeführten kapazitätsbildenden Maßnahmen und Rückkehrprogrammen betroffen sind.

Andere Autor:innen kritisieren das Migrationsmanagement als apolitisch⁶⁵ und stellen dessen fehlende demokratische Legitimität heraus.⁶⁶ Im Migrationsmanagement würden sich die unterschiedlichen Akteur:innen und die staatlichen Migrationspolitiken gegenseitig legitimieren⁶⁷ und so einen »[...] transnational space of institutionalized authority for non-state actors over the movement of migrants«⁶⁸ schaffen.⁶⁹

Nimmt man die genannte Kritik ernst, muss ein anderer, komplexerer Begriff des Migrationsmanagements gefunden werden. Nur dann können die Verletzungspotenziale des Migrationsmanagements und der beteiligten Akteur:innen sichtbar,

59 *Georgi*: Kritik des Migrationsmanagements, S. 161.

60 Ebenda.

61 So zur IOM: *Georgi*: For the Benefit of Some, S. 67.

62 Ebenda.

63 Ebenda.

64 So zur IOM ebenda.

65 *Georgi*: Migrationsmanagement in Europa.

66 *Kalm*: Liberalizing Movements?

67 *Koch*: The Politics and Discourse of Migrant Return.

68 *Valarezo*: Offloading Migration Management, S. 662.

69 Dies gepaart mit der Bereitschaft, bei Durchsetzung der Praktiken und Strategien des Migrationsmanagements auch Gewalt auszuüben, führe dazu, dass das Migrationsmanagement als Herrschaftsprojekt bezeichnet werden könne, *Georgi*: Kritik des Migrationsmanagements, S. 161.

als komplexe völkerrechtliche Konstellationen anerkannt und adäquate Lösungen gefunden werden.

Ich verstehe das europäische Migrationsmanagement als politisches Konzept, welches zahlreiche migrationspolitische Initiativen und Akteur:innen umfasst und auf die Aufrechterhaltung globaler Machtverhältnisse durch Steuerung und Verhinderung von Migrationsbewegungen nach Europa zielt. Die Praxen des Migrationsmanagements, die es im Folgenden weiter auszubuchstabieren gilt, sind repressive, der Migrationskontrolle dienende Instrumente der Abschottung des europäischen Territoriums. Das europäische Migrationsmanagement zielt konkret auf die Verhinderung der Asylantragstellung in Europa und beinhaltet neben bekannten Migrationskontroll-Praxen neuartige Formen der Migrationssteuerung, um die es im folgenden Kapitel gehen wird.

III. Grundpfeiler des Migrationsmanagements

Geiger/Pécoud entwickelten 2010 drei Grundpfeiler des Migrationsmanagements, welche zur inhaltlichen Bestimmung des Begriffs in dieser Arbeit herangezogen und im zweiten Kapitel ausführlich konkretisiert werden.⁷⁰ Nach *Geiger/Pécoud* besteht das Migrationsmanagement aus spezifischen Akteur:innen (1), die ein bestimmtes Narrativ für den transnationalen migrationspolitischen Diskurs festlegen (2), der zu konkret bestimmbar Praktiken führt (3). Akteur:innen, Diskurse und Praktiken sind in Teilen in einem komplexen Geflecht miteinander verwoben: »[...] actors develop discourses to justify their existence and legitimize their practices; yet their actual activities and policy interventions often diverge substantially from the rhetoric underpinning them.«⁷¹

1. Akteur:innen

Das Migrationsmanagement ist eine Strategie von Akteur:innen, die ihre Beteiligung und steigenden Interventionen im Feld der Migration zu rechtfertigen versuchen.⁷² Seitdem das Migrationsmanagement ab Mitte der 1990er Jahre auf der Agenda der internationalen Community steht,⁷³ sind nicht nur nationalstaatliche Akteur:innen, sondern auch internationale Organisationen, nicht-staatliche internationale Organisationen, regionale Organisationen und private Akteur:innen im Bereich des Migrationsmanagements aktiv.⁷⁴ Insbesondere die internationalen

70 *Basok/Piper/Simmons*: Disciplining female migration in Argentina, S. 1ff.

71 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 2.

72 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 1ff.

73 *Pécoud*: Depoliticising Migration, S. 14.

74 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 8. Dazu, welche Aufgaben internationale Organisationen in der transnationalen Migrationspolitik übernehmen, siehe *Geiger/Pécoud*: International Organisations and the Politics of Migration.

Organisationen, vorweg die IOM, das ICMPD und auch der UNHCR, konnten ihre Rolle und ihre Aktivitäten in der transnationalen Migrationspolitik ausbauen.

Die IOM benutzte lange den Slogan »Managing Migration for the Benefit of All«, das ICMPD schreibt über seine eigene Arbeit: »Its three-pillar approach to migration management – structurally linking research, migration dialogues and capacity building – contributes to better migration policy development worldwide«,⁷⁵ der UNHCR fokussiert seine Arbeit im Rahmen von Asyl und Migration darauf, dass die Debatte und die Verfahren der »migration-management policies«⁷⁶ die besonderen Schutzbedürfnisse von Asylsuchenden, Geflüchteten und Staatenlosen und den entsprechenden rechtlichen Rahmen hierfür beinhalten. Auch die EU ist eine der zentralen internationalen Organisationen im Migrationsmanagement.

Unter den nicht-staatlichen und staatlichen Akteur:innen besteht kein einheitliches Verständnis von Migrationsmanagement – im Gegenteil: die Beteiligten füllen in ihren eigenen Diskursen den Begriff des Migrationsmanagements überhaupt erst mit Inhalt. Die Fragmentierung der Akteur:innen ermöglicht es, selektiv Themen auszuwählen und jeweils zu entscheiden, welche davon in welchen institutionellen Kontexten adressiert werden.⁷⁷ Die Fragmentierung ermöglicht also, den Diskurs selbst zu gestalten: »[...] global migration governance [...], suffers from significant fragmentation, both vertically – with actors at the international, regional, and local levels – and horizontally – with the phenomenon addressed in part or, more rarely, as a whole under the auspices of a range of other ›policy categories‹ and associated institutions«.⁷⁸

Geiger/Pécoud führen dazu zwei Beispiele an: Für westliche Staaten (und auch für die EU) ist es möglich, den Zusammenhang zwischen Migration, Entwicklung und Menschenrechten auf UN-Ebene mit dem UNHCR zu diskutieren und gleichzeitig die IOM damit zu beauftragen, Grenzkontroll-Politiken der Herkunfts- und Transitstaaten zu unterstützen.⁷⁹ Dies geschieht gleichzeitig auf den regionalen, nationalen und transnationalen Ebenen.⁸⁰ Auf der einen Seite kann die EU im Rahmen ihres Migrationsmanagements für den Abschluss von Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitstaaten werben (zum Beispiel im Rahmen des Europäischen Rates), gleichzeitig kann sie bilateral auf nationaler, europäischer und transnationaler Ebene harte, auf Kontrolle und Sicherheit abstellende Vereinbarungen

75 <https://www.icmpd.org/about-us/> (letzter Zugriff am 11.03.2020).

76 <https://www.unhcr.org/asylum-and-migration.html> (letzter Zugriff am 12.03.2020).

77 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 4.

78 *McAdam*: Environmental Migration, S. 153.

79 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 4.

80 Ebenda.

treffen.⁸¹ Damit können von allen Akteur:innen (auch) migrationsverhindernde Politiken umgesetzt werden.

2. Narrativbestimmung und Wissensproduktion

Nach *Geiger/Pécoud* baut das Migrationsmanagement auf einem bestimmten Narrativ darüber auf, was Migration ist, wie sie adressiert und »gemanagt« werden soll.⁸² Dieses Narrativ wird von internationalen Organisationen produziert, die ihre eigenen Vorstellungen von Migration einbringen und das Wissen produzieren, welches für den Ausbau des Migrationsmanagements profitabel erscheint.⁸³ Sie konstruieren die Realität, zu deren Problemen sie dann Lösungen anbieten können: »The IOM also plays a significant role in constructing the ›reality of migration‹ by identifying and framing problems, which they subsequently can offer to solve in a continuous competition for resources and mandates.«⁸⁴

Pécoud nennt den Diskurs darüber, was Migration überhaupt ist, ein »international migration narrative«; seine hauptsächliche Funktion ist dabei die Bereitstellung von Wissen und Ideen, um so eine internationale Diskussion und Kooperation in diesem Feld zu ermöglichen.⁸⁵ Auch *Korneev* stellt fest, dass internationale Organisationen »[...] active producers of knowledge on migration and migration policies in the current global context, whereas this global migration context is primarily characterised by enduring uncertainty about future migration dynamics«⁸⁶ sind.

Zudem sind Unsicherheit und Risiko im Bereich der globalen Migration Governance das beständige Charakteristikum internationaler Organisationen und für sie wichtig: »They act in conditions of uncertainty about international migration

81 Ebenda.

82 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 2; ausführlich zu den Narrativen der globalen Migration siehe *Pécoud*: Depoliticising Migration, S. 2ff., 26ff.; Migrationsmanagement als Diskursform der politischen Rationalität siehe *Kalm*: Liberalizing Movements?; zum Power/Knowledge-Diskurs siehe *Foucault*: Power/Knowledge, S. 93, der schreibt: »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 subjected to the production of truth through power and we cannot exercise power except through the production of truth.«

83 *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 8; *Jong/Dannecker*: Managing Migration with Stories?

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

85 *Pécoud*: Depoliticising Migration, S. 14; zur Entwicklung des Diskurses über internationale Migration siehe ebenda, S. 13ff.; zur Konzeptualisierung siehe ebenda, S. 47ff.; zur Konkretisierung siehe ebenda, S. 62ff.

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

policies at national and global levels and the lack of a single coherent framework in the shape of a global migration regime.«⁸⁷

Besonders relevant ist dies für die Arbeit der IOM und des ICMPD, denn während es ein internationales Flüchtlingsrechtsregime basierend auf der Genfer Flüchtlingskonvention gibt, besteht keines für die internationale Migration. Die IOM – formal ohne Einfluss auf politische Diskurse, aber: »[...] in practice, it does play an important role: its bureaucratic skills, along with its experience of the field and expertise, make it a key partner for all parties, to the extent that it can propose new projects and elaborate the narratives to justify them.«⁸⁸ Dieser Kontext der Unsicherheit verschafft den internationalen Organisationen die Möglichkeit, Expert:innenwissen zu produzieren und zu verbreiten. *Korneev* spricht hier neben »analytical-predictive knowledge« auch über »normative knowledge«: »It compasses 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 if IO.«⁸⁹

Nach *Bennett/Finnmore* können internationale Organisationen damit mehr als staatliche Kooperation ermöglichen, denn »[...] IOs exercise power as they constitute and construct the social world.«⁹⁰ Von *Bogdandy/Goldmann* gehen sogar davon aus, dass internationale Organisationen mit dieser Expertise den Prozess der Politikbewertung organisieren und damit eigene kontroll- und legitimationsbedürftige internationale öffentliche Hoheitsgewalt ausüben können (ausführlich dazu Kapitel 3).⁹¹

2. Praktiken

Des Weiteren bezieht sich das Migrationsmanagement nach *Geiger/Pécoud* auf eine Reihe von Praktiken dieser genannten Akteur:innen im Bereich der Migrationspolitik. Dazu zählen beispielsweise die Bekämpfung des Menschenhandels, Rückkehrpolitik oder Aktivitäten im Rahmen der Kapazitätenbildung.⁹² Migrationsmanagement umfasst dabei die Schulung von Beamten:innen der Herkunfts- und Transitstaaten im Umgang mit irregulärer Migration und mit Grenzkontrollen.⁹³

87 Ebenda.

88 *Pécoud*: What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1627.

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

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

91 So auch *Bast*: Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime, S. 98; zur Ausübung internationaler hoheitlicher Gewalt durch Politikberatung siehe *Bogdandy/Goldmann*: Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung.

92 Dazu *Geiger/Pécoud*: The Politics of International Migration Management, S. 2f.

93 Ebenda, S. 2.

Internationale Organisationen entwickeln nationale Migrationsstrategien und Informationskampagnen zur Verhinderung irregulärer Migration.⁹⁴ Diese nicht abschließend zu benennenden Praktiken im Migrationsmanagement sind wissenschaftlich ausführlich untersucht – und werden im zweiten Kapitel en détail dargestellt: Das diesen Ausführungen zugrunde liegende Verständnis des europäischen Migrationsmanagements wird damit konkretisiert. Anhand der Offshoring- und Outsourcing-Strategie des Migrationsmanagements kann die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik geordnet werden. Es wird herausgearbeitet, wie die EU das europäische Migrationsmanagement nutzt, um unter seinem Deckmantel die Migration nach Europa zu verhindern.

IV. Begriffsgenese: Europäisches Migrationsmanagement

1. Externe Dimension

Politikwissenschaftlich wird die Frage, mit welchen Strategien die europäische Migrationspolitik extraterritorial Einfluss auf die Verhinderung der Migration nach Europa ausübt, unterschiedlich konzeptualisiert.⁹⁵ Die externe Dimension europäischer Migrationspolitik wird in der Governance-Forschung unter dem Stichwort »external governance«⁹⁶ geführt. Nach *Schimmelfennig* meint europäische externe Governance »[...] that the EU projects its own regulatory model(s), institution, and rules of governance beyond the borders of formal membership and does so in institutionalized forms of coordinated action that aim at the production of collectively binding agreements.«⁹⁷ Nach *Lavenex* ist für die externe Governance der europäischen Migrationspolitik die Verlagerung von staatlicher Autorität außerhalb von institutionalisierter europäischer Integration entscheidend: »[...] the crucial criterion for external governance is the extension of the legal boundary of authority beyond institutional integration [...]«.^{98,99} Nach *Aurabell et al.* gibt es zusätzlich zur »externen Dimension« noch zwei weitere Begriffe – »Externalisierung« und

94 Ebenda.

95 Einen Überblick gibt Yıldız: The European Union's immigration policy; spezifisch bezogen auf die Migrationspolitik finden sich in der politikwissenschaftlichen Literatur Begriffe wie »externalisation of migration policies« und »external dimension of migration policies«, *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 12.

96 *Schimmelfennig*: EU External Governance and Europeanization beyond the EU; *Lavenex/Uçarer*: Migration and the Externalities of European Integration; *Lavenex*: EU external governance in »wider Europe«; *Lavenex*: Shifting up and out.

97 *Lavenex/Schimmelfennig*: EU rules beyond EU borders: Theorizing external governance in European politics, S. 795.

98 *Lavenex*: EU external governance in »wider Europe«, S. 683.

99 Ebenda; siehe auch *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy.

»Extraterritorialisierung«¹⁰⁰ –, die allerdings auf dem gleichen Kernkonzept aufbauen, nämlich: »[...] the link between policy and territory and sovereignty, in the sense that policy-making decisions, and the implementation and outcomes of this policy, differ territorially.«¹⁰¹

Dem Verständnis der externen Dimension, der Externalisierung oder der Extraterritorialisierung – und damit auch dem Migrationsmanagement – liegt also zugrunde, dass europäische Politiken nicht dort implementiert werden, wo über ihre Umsetzung entschieden wird. In Bezug auf die externe Dimension europäischer Migrationspolitik werden *Zapata-Barrero/Aragall* konkret: »[Externalisation] is designing governance and policy extension beyond borders, between at least two countries sharing a specific asymmetrical relationship, not only in terms of power and socio-economic disparities, but also in their capacities to politically-respond to the same phenomenon: the movement of people between one country and the other.«¹⁰² Nach *Rijppma/Cremona* umfassen die externen Dimensionen von Migrationspolitiken die Verhinderung der Ausreise aus dem Herkunftsland, die Verhinderung der Migration Richtung Europa sowie das Konzept der sicheren Drittstaaten: »[...] the means by which the EU attempts to push back the EU's external borders or rather to police them at distance in order to control unwanted migration flows. Extraterritorialisation includes the way in which the EU and its Member States attempt not only to prevent non-Community nationals from leaving their countries of origin, but also to ensure that if they manage to do so, they remain as close to their country of origin as possible, or in any case outside EU-Territory. It furthermore covers measures that ensure that if individuals do manage to enter the EU, they will be repatriated or removed to »safe third countries.«¹⁰³ Die Verbindung zwischen der externen Dimension und der Fokussierung auf die Steuerung von Migrationsströmen aus der Distanz zur Verhinderung von Migration nach Europa ist hier schon offensichtlich.¹⁰⁴

Wichtig und interessant ist dabei die Einbeziehung von Drittstaaten. Es wird darauf abgestellt, dass Teile des EU-Aquis, also des Besitzstandes der EU, über das europäische Territorium hinaus wirken und von Drittstaaten in deren eigene Rechtsordnungen und Werte übernommen werden.¹⁰⁵ Diese Interaktion zwischen EU-Politiken und der Rechtsordnung des Drittstaats kann nach *Rijppma/Cremona* im Kontext der Migration in drei Formen auftreten: Erstens als autonome

100 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 12.

101 Ebenda.

102 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 12.

103 *Rijppma/Cremona*: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 12.

104 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 12, 14.

105 *Rijppma/Cremona*: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 11f.

EU-Politiken, allerdings mit Auswirkungen auf Drittstaaten – beispielsweise Visa-Politiken und Carrier Sanctions¹⁰⁶ und die Etablierung von Frontex.¹⁰⁷ Zweitens findet Extraterritorialisierung in Form von externen Aktionen der EU durch internationale Vereinbarungen mit Drittstaaten statt, wobei es hier auf das Kooperationsverhältnis mit den Drittstaaten ankommt.¹⁰⁸ Als Beispiele werden die Einrichtung von regionalen Schutzzentren¹⁰⁹ und die Festlegung von sicheren Herkunftsstaaten, die Einsetzung von Verbindungsbeam:innen für Einwanderungsfragen¹¹⁰ (ILO) und der Abschluss von Rückübernahmeabkommen genannt.¹¹¹ Die dritte Form der Extraterritorialisierung ist die tatsächliche Übertragung des EU-Acquis auf Drittstaaten.¹¹²

2. Outsourcing und Offshoring

Beim hier interessierenden Migrationsmanagement soll nicht nur diese externe Dimension von Migrationspolitiken erfasst, sondern gleichzeitig auch die Übertragung dieser Politiken auf staatliche und nicht-staatliche Akteur:innen in den Blick genommen werden. Hierfür muss Ersteres auch begrifflich genauer gefasst werden. Daher wird in dieser Arbeit die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik anhand eines Begriffspaars dargestellt, das mit *Gammeltoft-Hansen*¹¹³ und *Buckel*¹¹⁴ als »Outsourcing« und »Offshoring« bezeichnet werden soll.

Outsourcing und Offshoring

»[...] lassen sich als konkrete raum-zeitliche Strategien ausweisen, das heißt als Techniken des neoliberalen Sicherheitsdispositivs. Sie entstammen dem ökonomischen Diskurs und beschreiben ursprünglich Strategien transnationaler Unternehmen, eigene Kosten zu senken und rechtliche Beschränkungen auszuweichen: in Form von Auslandsverlagerung (Offshoring) sowie durch die Auslagerung von Unternehmensaufgaben an Drittunternehmen (Outsourcing). Es handelt sich also um strategische Praxen der sozialräumlichen Neuausrichtung mit dem Ziel, bestehende Kräftekonstellationen zu umgehen und Profitmargen zu erweitern. Übertragen auf die Grenzpolitiken bedeutet demnach Off-

106 RL 2001/51/EG; dazu siehe ausführlich *Guiraudon*, Before the EU Border.

107 *Rijpma/Cremona*: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 15.

108 Ebenda.

109 KOM(2005) 388.

110 VO EG/377/2004.

111 *Rijpma/Cremona*: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 15.

112 Ebenda, S. 15; Yıldız: The European Union's immigration policy, S. 11.

113 *Gammeltoft-Hansen*: Access to Asylum.

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

shoring die weitgehende Verlagerung der spanischen Grenzkontrolle in die Küstengewässer und Grenzgebiete Nord- und Westafrikas oder auf die Hohe See, während Outsourcing für die Übertragung dieser Politiken – bzw. ihrer Umsetzung – an die afrikanischen Regierungen steht.«¹¹⁵

Hierbei muss einschränkend beachtet werden, dass ökonomisch bedingte Auslandsverlagerungen und das Übertragen von Unternehmensaufgaben eine in irgendeiner Weise geartete Koordination und Vertrauen zwischen Outsourcer:in und der externen Entität beinhalten muss.¹¹⁶ Nicht so in der Migrationspolitik, da hier – siehe nur die Visa-Regelungen – völlig unabhängig, allerdings mit deutlichen Effekten auf Drittstaaten, Politiken formuliert werden können.¹¹⁷

Zur präzisieren Erfassung der externen Dimension erscheint es wichtig, Offshoring und Outsourcing weiter zu untergliedern. Dazu eignet sich der Ansatz von *Papadopoulos*, der die Off-shoring-Strategie (er nennt es »externalization of migration policies«¹¹⁸) nochmals in drei Kategorien unterteilt.¹¹⁹ Erstens geht es in der externen Dimension der Migrationspolitik um »Remote Control«. Die zweite mögliche Unterteilung erfolgt mit der Strategie der »Remote Protection«, hier legt die Migrationspolitik besondere Gewichtung auf die extraterritoriale Dimension des Flüchtlingsschutzes. Und drittens beinhaltet nach *Papadopoulos* die Offshoring-Strategie die Schwerpunktlegung auf Kapazitätenbildung in bestimmten Herkunfts- und Transitstaaten, welche insbesondere Wissenstransfer, Überwachungstechnologie und -ausrüstung umfasst.¹²⁰ Um sich völkerrechtlichen, flüchtlingsrechtlichen und menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten zu entziehen, sourct die europäische Migrationspolitik Maßnahmen nicht nur an Regierungen, sondern auch an internationale Organisationen und private Akteur:innen aus. Die Outsourcing-Strategie wird in dieser Arbeit daher so in den Blick genommen, dass sie die Akteur:innen des Migrationsmanagements neben den Regierungen um die der internationalen Organisation erweitert.

115 Ebenda, S. 187 (Hervorhebung im Original).

116 *Rijpma/Cremona*: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 12.

117 *Rijpma/Cremona*: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 12.

118 *Papadopoulos*: Migration and Human Security in the Balkans, S. 98.

119 Ebenda.

120 Ebenda, S. 98f.; Yıldız: The European Union's immigration policy, unterteilt die Offshoring-Strategie des Migrationsmanagements mit *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, in »remote-control approach« und »root cause approach«, letzterer Ansatz hat präventiven Charakter und zielt auf die Beseitigung von Gründen der Migration als solche ab (S. 14).

Im folgenden Kapitel werden diese Praxen des europäischen Migrationsmanagements anhand von Beschlüssen des Europäischen Rats, des Rats der EU und der Kommission sowie einer Auswertung der wissenschaftlichen Literatur konkretisiert und unter dem Begriff des »Neo-Refoulement« neu gefasst.

