

## Fazit

---

Die europäische Migrationspolitik ist eine solche der Ausgrenzung und Abschottung. Dies geschieht nicht nur an den eigenen Außengrenzen der EU, sondern weit vorher. Die EU greift dabei nicht nur auf die klassischen Steuerungselemente wie VISA-Vorgaben, klassische Grenzkontrollen oder Beförderungsverbote der Migration zurück, sondern eben auch auf weniger bekantere, eindrucks vollere und offensichtlichere Steuerungsmaßnahmen. Solche Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagements bezwecken *de facto* die Verhinderung der Asylantragstellung auf europäischem Territorium. *De jure* führt dies zu einem Ausschluss der von den Praxen betroffenen Migrant:innen vom Schutz des Menschenrechtsregimes. Beides ist von der EU bezeichnet: Insbesondere ist es das Ziel der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik, Migrant:innen schon auf dem Weg in Richtung Europa abzufangen und sie erst gar nicht in die Nähe des europäischen Territoriums zu lassen. Ziel des ersten Kapitels dieser Arbeit war es, Maßnahmen des Neo-Refoulement herauszuarbeiten, ihre tatsächliche und rechtliche Wirkung in Bezug auf Menschenrechte darzustellen, diese Wirkung rechtlich zu bewerten und schließlich eine dogmatische, rechtliche Lösung zu entwickeln.

Dazu wurde die europäische Migrationspolitik in ihrer externen Dimension sowie die Grundpfeiler des europäischen Migrationsmanagements dargestellt und herausgearbeitet, dass die Strategien des Outsourcings und Offshorings wichtige Praxen zum Erfolg des Migrationsmanagements sind.

Im zweiten Kapitel wurden das Ziel und die Wirkung von Neo-Refoulement-Praxen als Maßnahmen des europäischen Migrationsmanagements dargestellt. Neo-Refoulement-Maßnahmen des europäischen Migrationsmanagements wurden in Offshoring- und Outsourcing-Strategien unterteilt. Im Kontext des Offshorings wurde die Integrierte Europäische Grenzverwaltung (hier konkret die Visa-Regelungen und die Etablierung von Frontex) dargestellt. Die Strategien des Outsourcings von Politikinhalten finden sich in der europäischen Migrationspolitik im Kontext von Kooperationen mit Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen. Drittstaaten wie Niger werden von der EU auf allen staatlichen Ebenen in die Migrationssteuerung mit einbezogen. Verwaltungsabkommen, Arbeitsvereinbarungen und informelle Abkommen führen dabei zu einer Ab-

und Aufgabe von hoheitlichen Rechten und Pflichten an Drittstaaten, die anstelle der EU dann für die Einhaltung der Menschenrechte bei der Umsetzung migrationspolitischer Maßnahmen (auch im juristischen Sinne) verantwortlich sind. Bezuglich des Outsourcings hat diese Arbeit einen zweiten Schwerpunkt auf die Einbeziehung von internationalen Organisationen, hier insbesondere die Einbeziehung der IOM, gelegt. Die IOM gilt als die wichtigste Akteurin im internationalen Migrationsmanagement und wird über Verträge und gemeinsame Projekte mit der EU ihre politische Handlangerin. Rechtlich werden die Neo-Refoulement-Praxen in Transitlagern in Niger verortet, um besonders konkrete und möglichst wenig hypothetische Verletzungen der Menschenrechtsregime untersuchen zu können. Das Transitlager ist die Objekt gewordene Praxis des Neo-Refoulement, in dem sich die Praxen ins Recht einschreiben und dort zum Neo-Refoulement werden.

Hier entfalten die Neo-Refoulement-Praxen ihre Wirkung: Sie verhindern den Zugang zu europäischem Territorium und damit die tatsächliche Möglichkeit der Asylantragstellung. Gleichzeitig wirken sie *de jure* entsubjektivierend. Sie verhindern den Zugang zu rechtsstaatlichen Überprüfungsmechanismen der migrationspolitischen Maßnahmen. Neo-Refoulement Praxen zielen damit auf den aktiven Umgang der Refoulement-Verbote aus der GFK, EMRK und GrCH und stehen offensichtlich in einem Spannungsverhältnis zum Refoulement-Prinzip. Neo-Refoulement Praxen sind daher an dessen Rechtsmaßstab zu messen. Neo-Refoulement Maßnahmen können anhand des Charakters der Neo-Refoulement Handlung, der Rechtsfähigkeit dieser und anhand der öffentlich-rechtlichen Eingriffsschwelle systematisiert werden. Diese Maßnahmen sind immer nicht-hoheitlich, während Refoulement Handlungen dagegen immer hoheitlich sind. Im Refoulement nimmt die Praxis der Ausweisung oder Zurückweisung stets die Form von rechtförmigen Verwaltungsakten und Realakten an, während im Neo-Refoulement die anfangs beschriebenen Praxen im Transitlager gerade keine klassischen Maßnahmen der Migrationssteuerung und als solche nicht rechtsfähig sind. Und schließlich ist die Eingriffsschwelle für die Praxen des Neo-Refoulement die der »effektiven Kontrolle«. Diese wird beispielsweise bei der Teilnahme an freiwilligen Rückkehrprogrammen nicht erreicht, weswegen nach herkömmlicher Rechtsdogmatik Neo-Refoulement Praxen nicht in Flüchtlingsrechte eingreifen.

Zwar besteht die extraterritoriale Bindung der Internationalen Organisationen an die Flüchtlingsrechtsregime: Bei der EU wird diese über ihren Gründungsvertrag (Art. 6 EUV) und über das allgemeine Völkerrecht entwickelt. Die extraterritoriale Bindung der IOM wird hingegen alleine über die Regelungen des allgemeinen Völkerrechts angenommen. Der Umfang der Menschenrechtsbindung ist bei beiden Internationalen Organisationen auf die obligation to respect und die obligation to protect begrenzt. Für Menschenrechtsverletzungen in diesem Umfang können

beide Internationalen Organisationen aber völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden, denn es gibt kein geltendes völkerrechtliches Verantwortlichkeitsregime. Zudem besteht keine Jurisdiktion europäischer Gerichte. Durch die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteur:innen und den Neo-Refoulement Praxen kann eine Migration in Richtung Europa und eine dortige Asylantragsstellung sowie ein rechtsstaatliches Überprüfungsverfahren verhindert werden.

Eine Lösung sucht die Arbeit im Kontext des öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs der Jurisdiktion europäischer Gerichte (Kapitel 3). Ich komme hier zu dem Schluss, dass der öffentlich-rechtliche Gewaltbegriff, konkret in Form der »effektiven Kontrolle«, zu eng ist, um auch diese Formen der Neo-Refoulement mit einzubeziehen. »Effektive Kontrolle« als Maßstab für das Vorliegen von öffentlich-rechtlicher Gewalt führt bei Neo-Refoulement-Praxen zur Verhinderung des Zugangs zur Rechtsstaatlichkeit und verunmöglicht damit, dass die Betroffenen ihre subjektiven Rechte einfordern können. Dies funktioniert, weil die Maßnahmen den faktischen Zugang zum europäischen Territorium verhindern. Migrant:innen wird verunmöglicht, ihre Menschenrechte einzufordern und durchzusetzen. Neo-Refoulement umgeht damit den Schutz, den das Refoulement-Verbot entwickelt hat, indem es den Maßstab der »effektiven Kontrolle« an das Vorliegen von öffentlich-rechtlicher Gewalt und Kontrolle knüpft.

Diese Realität kann schließlich juristisch mit einem erweiterten Begriff von internationaler öffentlich-rechtlicher Gewalt verstanden werden, dessen Folge wiederum die Resubjektivierung der Migrant:innen ist. Gleichzeitig kann mit einem solchen Verständnis von öffentlich-rechtlicher Gewalt die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik wieder rechtlichen Maßstäben zugeführt und Migrant:innen ermächtigt werden, ihre Menschenrechte einfordern zu können. Gleichzeitig drängen die Überlegungen in dieser Arbeit zu weiteren Forschungen in Bezug auf die Konstitutionalisierungsdebatte von Internationalen Organisationen und der Einbettung der IOM in das System der UN, um Migrant:innen vor Menschen- und Flüchtlingsrechtsverletzungen auch rechtlich effektiv schützen zu können.

