

Kapitel 1: Europäisches Migrationsmanagement

Das europäische Migrationsmanagement dient als Technik der Umsetzung der »externen Dimension« der europäischen Migrationspolitik. Die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik ist eine Politik der Migrationssteuerung mit dem Ziel der Migrationsverhinderung. Sie nimmt die Form des Migrationsmanagements an. Inhaltlich findet dabei erstens eine faktische Verlagerung der Migrationskontrolle auf extraterritoriales Gebiet (Offshoring) statt und – zweitens – eine gleichzeitige Verlagerung von hoheitlichen Maßnahmen auf Drittstaaten, internationale Organisationen und private Akteur:innen (Outsourcing).

In diesem Kapitel werden die Entwicklung der (gesamt-)europäischen Migrationspolitik in der externen Dimension sowie ihre wissenschaftliche Einordnung als Migrationsmanagement dargestellt. Herausgearbeitet werden die Praxen der Outsourcing- und Offshoring-Strategien, wobei bei letzteren zwischen Remote-Control und Remote-Protection unterschieden wird.

Das Ergebnis soll hier vorweggenommen werden: Die europäische Migrationspolitik in der externen Dimension will erstens die Migration nach Europa *steuern*. Zweitens findet diese Steuerung *extraterritorial* – also auf nicht-mitgliedstaatlichem Territorium, mit Unterstützung der Regierungen der betroffenen Drittstaaten, internationaler Organisationen und privater Akteur:innen statt. Drittens wird diese Steuerung durch die *Kontrolle* der Migration umgesetzt und führt in der Gesamtschau zur Migrationsverhinderung.¹ Migrant:innen werden so noch außerhalb der europäischen Grenzen² zu Betroffenen des europäischen Migrationsma-

1 Auch *Jakob/Schindwein*: Diktatoren als Türsteher Europas, bezeichnen die europäische Migrationspolitik als Migrationsverhinderungspolitik.

2 Wenn in dieser Arbeit im Rahmen des Offshoring von Grenze und Grenzverschiebungen gesprochen wird, dann geschieht dies bezüglich ihrer Funktion als Differenzierungslinie für die Bewegung von Personen. Die Grenze ist der Ort, an der eine Kontrolle entscheidet, ob Menschen passieren dürfen oder nicht; *Guild*: The Border Abroad, S. 87. Dies bedeutet, dass Grenze in dieser Arbeit nicht (mehr) das physische Territorium der europäischen Mitgliedstaaten – die Grenzen der EU beziehen sich in dieser Arbeit auf die Grenzen des Schengen-Besitzstandes (VO (EG) 562/2006) – beschreibt, sondern den Ort der Migrationskontrolle (dazu auch *Torpey*, der einen Zusammenhang zwischen der Durchsetzung staatlicher Ordnungen und einer hoheitlichen Entscheidungsgewalt über Grenzübertritte sieht, *Torpey*: The in-

nagements. Durch die zwei Strategien des Migrationsmanagements – Offshoring und Outsourcing – gelingt es der EU und internationalen Organisationen, die Migration nach Europa so zu steuern, dass sie umfassend verhindert werden kann, ohne dabei (bisher) rechtlich handhabbare Formen zur Kontrolle³ dieser Maßnahmen anzuwenden.

A. Entwicklung der europäischen Migrationspolitik in der externen Dimension

Die rechtliche und institutionelle Entwicklung der europäischen Migrationspolitik begann 1993 mit dem Vertrag von Maastricht.⁴ Dieser führte als dritte Säule der neu geschaffenen EU die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJI) ein. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Mai 1999 wurde die ZJI aus der intergouvernementalen dritten Säule in die supranationale erste Säule der Europäischen Gemeinschaft (Titel IV EGV: Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) überführt und die Schaffung und Umsetzung eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (RFSR) (Art. 2 UAbs. 1 EUV aF; Art. 3 Abs. 2 EUV) vorangetrieben. Damit verfügte die Europäische Gemeinschaft ab diesem Zeitpunkt über die Kompetenz zur eigenständigen Migrationspolitik, welche so erstmals gesamteuropäische Bedeutung erfuhr. Seit dem Vertrag von Lissabon 2009 ist das Kapitel V (Art. 77-80) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Grundlage für Entscheidungen für die in dieser Arbeit relevanten Bereiche der Innen- und Justizpolitik: Visa, Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Seit dem Vertrag von Lissabon hat die Union gemäß Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV zudem die Kompetenz, Maßnahmen zu erlassen, die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von möglicherweise asylberechtigten beziehungsweise subsidiär schutzberechtigten Personen umfassen.

vention of the passport, S. 4). *Guild: The Border Abroad*, S. 87, schreibt: »In both law and practice this border, the border which takes the form of control, for the movement of persons to and within Europe is no longer consistent with the edges of the physical territory of the Member States.« Diese Transformation und Expansion nationaler Grenzen seit dem späten 19. Jahrhundert in Verbindung mit der ansteigenden internationalen Mobilität von Menschen (zum Zusammenhang siehe *Geiger: The Transformation of Migration Politics*) und der Entstehung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik ist Voraussetzung eines effektiven Migrationsmanagements (*Geiger: Policy Outsourcing and Remote Management*).

3 *Moreno-Lax* spricht hier von »contactless control«, *Moreno-Lax: The Architecture of Functional Jurisdiction*.

4 Zur Entwicklung europäischer Migrationspolitik *Weiβ/Satzger: EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 67 Rn. 1-24; *Röben, Das Recht der Europäischen Union*, 73. EL Mail 2021, AEUV Art. 67 Rn. 1-5.

Entscheidender institutioneller Akteur im Rahmen der europäischen Migrationspolitik und für die Entwicklung des RFSR war bis 2015 der Europäische Rat.⁵ Dieser legte seit dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 68 AEUV die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung des RFSR fest. Die große Bedeutung der Leitlinien für die europäische Migrationspolitik nahm in den Schlussfolgerungen von Tampere 1999 ihren Anfang (Phase 1).⁶ Die Beschlüsse von Tampere wie auch der Vertrag von Amsterdam⁷ gelten bis heute daher als die politischen Grundlagen der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik: Im Oktober 1999 trat der Europäische Rat in Tampere zusammen und forderte für die Jahre 1999 bis 2004 insbesondere die politische Ausgestaltung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in asyl- und flüchtlingspolitischen Fragen⁸ und die Schaffung einer »externen Dimension« desselben. Ab 2004 übernahm das Haager Programm (Phase 2)⁹ die Fortentwicklung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik – auch hier ging es um die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis zum Jahr 2010. Inhaltliche Schwerpunkte des Programms waren die Steuerung legaler Zugangswege, Stärkung der Außengrenzen und gleichzeitige Lastenverteilung bei Kontrolle der Grenzen und Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Für den Bereich Asyl und Einwanderung wurde die EU-Kommission aufgefordert, einen strategischen Plan zur legalen Einwanderung vorzulegen, die Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern fortzuentwickeln und die Rechtmäßigkeit der Durchführung von Asylverfahren außerhalb der EU zu überprüfen.¹⁰ Zudem wurde konkretisiert, was sie unter der »Steuerung der Wanderungsbewegungen« überhaupt versteht: Steuerung bedeute Politiken der Grenzkontrollen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch die Erhebung biometrischer Daten und ihre Einbeziehung in die Informationssysteme sowie eine gemeinsame Visumpolitik.¹¹

Phase 3 der Entwicklung der europäischen Migrationspolitik startete 2010 mit dem Stockholmer Programm. Das Stockholmer Programm¹² nahm vor allem die

5 *Weiß/Satzger*: EUV/AEUV, AEUV Art. 68 Rn. 3.

6 *Ebenda*.

7 *Angenendt/Parkes*: EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm.

8 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 10ff.

9 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Punkt 1.6.2.

10 *Ebenda*; ausführlich zu den einzelnen Maßnahmen *Jahn/Maurer/Oetzmann et al.*, Asyl- und Migrationspolitik der EU.

11 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Ziff. 1.7.

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

Forderungen einer effizienteren Migrationssteuerung durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten in den Herkunfts- und Transitländern auf und legte von 2010 bis 2015 die Prioritäten und strategischen Leitlinien des europäischen Migrationsmanagements im gesetzgeberischen und operativen Bereich im Einklang mit Art. 68 AEUV fest. Neben dem Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für Bürger:innen bekräftigte das Stockholmer Programm die »externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht«:¹³ »Der Europäische Rat bekräftigt die Bedeutung der externen Dimension der Politik der Union auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [...]. Die externe Dimension ist von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele des Programms [...]«¹⁴

Im Mai 2015 stellte die Kommission die Europäische Agenda für Migration¹⁵ vor, die, weil es an einem Post-Stockholm-Programm des Europäischen Rates mangelte, ab 2015 als Grundlage der Migrationspolitik der EU bezeichnet werden kann. Die (neue) europäische Migrationspolitik gehörte zu den zehn Politischen Leitlinien der Kommission für 2015 bis 2019.¹⁶ Zentrale politische Komponente war aber auch hier die »bessere Steuerung der Migration«.¹⁷ Dafür nannte die Europäische Migrationsagenda vier Handlungsschwerpunkte der europäischen Migrationspolitik: (1) die Reduzierung der Anreize für die irreguläre Migration, (2) die Weiterentwicklung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik, (3) eine neue Politik für legale Migration und schließlich (4) das Grenzmanagement. Mit der Europäischen Migrationsagenda übernahm die Kommission nach fast 15 Jahren, in denen der Europäische Rat die Migrationspolitik der EU bestimmt hatte, die Politikgestaltung im Kontext von Migration.¹⁸ Der Europäische Rat einigte sich im Oktober 2015 nur auf die »dringendsten Fragen« zur »Bewältigung der Migrations- und Flüchtlingskrise«,¹⁹ eine Strategie zur längerfristigen Ausrichtung europäischer Migrations-

13 Europäischer Rat (2010/C 115/01), Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, S. 33.

14 Ebenda.

15 KOM(2015) 240 endg.

16 Die Kommissionsprioritäten lauten: Beschäftigung, Wachstum und Investition; Digitaler Binnenmarkt; Energieunion und Klimaschutz; Binnenmarkt; eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion; eine ausgewogene und fortschrittliche Handelspolitik – der Schlüssel zur Bewältigung der Globalisierung; Justiz und Grundrechte; Migration; Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne; Demokratischer Wandel; Politische Leitlinien der Kommission 2014-2019, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_de (letzter Zugriff am 14.12.2018).

17 KOM(2015) 240 endg., S. 8ff.; in der englischsprachigen Version heißt es: »to manage migration better«, S. 6; und in der französischsprachigen Version: »une meilleure gestion des migrations«, S. 8 (Hervorgebungen N.A.).

18 Siehe dazu *Kasperek*: Migration Politics and Policies in the European Union.

19 EUCO 26/15 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (15.10.2015), S. 1.

politik gab es nicht. Prioritär für das europäische Migrationsmanagement bleibt die »Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Eindämmung der Ströme«, die »Verstärkung des Schutzes der Außengrenzen der EU« und – als Reaktion auf den Zustrom von Flüchtlingen nach Europa – die Sicherstellung der Rückführung und Rückübernahme.²⁰

Auch 2020 ist die Kommission die Akteurin, die mit dem New Pact on Migration and Asylum²¹ die Reformierung der Europäischen Migrationspolitik versucht.²² Auch wenn die Umsetzung dieser Policy-Vorschläge noch ansteht, kann bei Analyse des New Pact nicht von einer Neuausrichtung der europäischen externen Migrationspolitik gesprochen werden. Der New Pact beinhaltet so zum Beispiel einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement,²³ der ein »neues Konzept des Migrationsmanagements«²⁴ einführen will. Ein Gesamtkonzept für das »Migrationsmanagementsystem«²⁵ der EU sei erforderlich, welches die Dublin-Verordnung ablösen und die Reform des GEAS wieder anstoßen soll: »Das neue Paket steht [...] für eine integrierte Politikgestaltung, bei der die Strategien in den Bereichen Asyl, Migration, Rückkehr und Rückführung, Schutz der Außengrenzen, Bekämpfung der Migrantenschleusung und Beziehungen zu Drittstaaten zu einem übergreifenden Ansatz zusammengeführt werden.«²⁶

Migrationsmanagement wird damit zu einem Konzept, das nicht mehr nur neben den genannten Bereichen Asyl, Rückkehr, Schutz der Außengrenzen und Partnerschaft mit Drittstaaten als undefiniertes Konzept der Migrationssteuerung steht, sondern dieses als umfassende Strategie der externen (und internen) Dimensionen europäischer Migrationspolitik weiterentwickelt.

20 Siehe dazu Rat der Europäischen Union: 9111/16 – Schlussfolgerungen des Rats (23.3.2016): Externe Aspekte der Migration und Rat der Europäischen Union: EUCO 1/16 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (19.2.2016), Rn. 8ff.; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17/18.3.2016, Rn. 1-10; EU-Türkei Erklärung vom 18.3.2016; Europäischer Rat – Erklärung von Malta, 3.2.2017; EUCO 8/17 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22/23.6.2017, Rn. 20ff.; EUCO 14/17 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19/20.10.2017, Rn. 1-6 (2016 und 2017 werden mit dem EU-Türkei-Deal zunächst die östliche Mittelmeerfluchtroute, mit der Erklärung von Malta und der darin vereinbarten Zusammenarbeit (Italiens) mit Libyen, die zentrale Mittelmeerroute geschlossen bzw. der Strom von Geflüchteten eingedämmt).

21 KOM(2020) 609.

22 Dazu, dass die Kommission gänzlich über das Ziel hinausschießt und sich mit diesem Vorschlag final von rechtsstaatlichen (Asyl-)Verfahren an der Grenze verabschiedet und dabei gleichzeitig auf die offensichtlich nicht funktionierende Hotspot-Struktur aufbaut, siehe auch *Markard*: Paper doesn't blush.

23 Vorschlag zur Verordnung über Asyl und Migrationsmanagement, KOM(2020) 610.

24 KOM(2020) 610, S. 3.

25 Ebenda, S. 4.

26 KOM(2020) 610, S. 1.