

ONLINE-PUBLIKATION

Bernd Kasperek

Abschottung im Recht, digitale Erfassung und forcierte Europäisierung

**Das kommende Grenzregime
nach den Plänen der
Europäischen Kommission**

**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

BERND KASPAREK ist Migrationsforscher und Aktivist mit Schwerpunkt auf der Untersuchung von Grenzregimen. Er ist Gründungsmitglied des Netzwerks für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung kritnet und einer der Leiter der Forschungsassoziation bordermonitoring.eu. Er ist Mitherausgeber der Sammelbände «Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa» (2010) und «Grenzregime III: Der lange Sommer der Migration» (2016). In seinem Buch «Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration» (2017) hat er die Eckpunkte der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Grenzpolitik der letzten 30 Jahre analysiert.

IMPRESSUM

ONLINE-Publikation 4/2018

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Ulrike Hempel

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2567-1235 · Redaktionsschluss: März 2018

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

INHALT

Einleitung	4
Krise des Schengen-Systems und der Sommer der Migration	4
Krise des Schengen-Systems vor 2015	5
Europäische Migrationsagenda	5
Sommer der Migration	6
Reform des europäischen Migrations- und Grenzregimes	7
EU-Türkei-Deal	9
Zentrales Mittelmeer	9
Gemeinsames Europäisches Asylsystem	10
Dublin	11
Eurodac	11
Stärkere Konvergenz der EU-Asylsysteme	12
EU-Asylagentur	12
Abschiebungen	13
Schengen	14
Frontex – Europäische Grenz- und Küstenwache	14
Smart Borders	15
Externalisierung	15
Schlussfolgerungen	16
Dokumente und Literatur	19

BERND KASPAREK

ABSCHOTTUNG IM RECHT, DIGITALE ERFASSUNG UND FORCIERTE EUROPÄISIERUNG

DAS KOMMENDE GRENZREGIME NACH DEN PLÄNEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

EINLEITUNG

Die Flucht-Migrationen ab dem Sommer 2015 haben das europäische Grenz- und Migrationsregime schwer erschüttert. Trotz der Mechanismen, die seit dem Vertrag von Amsterdam (1997/99) entstanden sind, konnten die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten keine schlüssige Antwort auf die Dynamik der Flucht über die sogenannte Balkanroute finden. Gleichzeitig besteht seit 2013 eine neue Dynamik der Migration über das zentrale Mittelmeer, die sich vor allem durch ihre Beständigkeit auszeichnet. Sie stellt die zweite große Herausforderung dar, mit der das aktuelle europäische Migrations- und Grenzregime konfrontiert ist und auf die die aktuellen Reformbemühungen und Aktivitäten ebenso abzielen.

Mit dem EU-Türkei-Deal vom 18. März 2016, der sich in den folgenden Monaten tatsächlich als tragfähige Basis für eine Kontrolle und Verringerung der Migrationen in der Ägäis erwies, ist die akute Krise des Schengen-Systems zu einem Ende gekommen. Trotz der Informalität und niedrigen Institutionalisierung des EU-Türkei-Deals hat sich das darin gefundene Arrangement als stabiler erwiesen, als von vielen erwartet worden war. Darauf aufbauend konnten die Balkanroute bzw. der Korridor über den Balkan tatsächlich geschlossen gehalten werden.

Anschließend ist das europäische Migrations- und Grenzregime in eine Phase der Restabilisierung eingetreten, dafür hat die Europäische Kommission eine Vielzahl von Vorschlägen vorgelegt. Diese betreibt einen tief greifenden Umbau des europäischen Migrations- und Grenzregimes, dessen Konturen sich nun im Ansatz nachzeichnen lassen. Insgesamt hat die Kommission über 20 legislative Vorhaben gestartet, von denen bisher neun (Stand: Dezember 2017) schon beschlossen wurden, während die restlichen aktuell von Parlament und Rat erörtert werden. Die Kommission hat bis Juni 2018 einen ehrgeizigen Fahrplan, der nicht nur einen weitreichenden Fortschritt bei den legislativen Vorhaben beinhaltet, sondern auch eine Reihe von flankierenden Ergebnissen in der Umsetzung vorsieht (Europäische Kommission 2017v: 19).

Ziel dieser Studie ist es daher, einen ersten Überblick über die Vielzahl an Reformvorhaben und begleitenden Maßnahmen zu geben sowie diese zu kontextualisieren und zu analysieren. Da der Umbau des europäischen Migrations- und Grenzregimes aktuell stattfindet, aber weder legislativ noch von der Umsetzung her abgeschlossen ist, soll diese Studie auch eine Handreichung darstellen, die es anderen ermöglicht, den Prozess weiter zu verfolgen und vor allem kritisch zu begleiten.

Die Implementierungen der verschiedenen Reformen stehen dabei größtenteils noch aus. Doch wie das Beispiel «Europäische Grenzschutzpolizei» unterstreicht, zeichnet sich das Agieren der Kommission durch einen mehr als nur langen Atem aus. Erstmals schon 2002 vorgeschlagen und damals vom Rat verworfen, lag der Vorschlag fast 15 Jahre in den Schubladen der Kommission, bevor er 2016 im Zuge der Krisenbewältigung erneut hervorgeholt und in abgeschwächter Form beschlossen wurde. Auch wenn die Kommissionsvorschläge im legislativen Prozess abgeändert oder sogar verworfen werden, so bietet ihre Analyse nichtsdestotrotz Einblick in die idealtypische Vorstellung der Kommission, wie Migration in Europa zu regieren sei.

KRISE DES SCHENGEN-SYSTEMS UND DER SOMMER DER MIGRATION

Für die angemessene Kontextualisierung der Reformvorhaben der Kommission muss darauf hingewiesen werden, dass eine Ungleichzeitigkeit zwischen den Dynamiken der Migration und den Versuchen ihrer Regulierung existiert. Die in dieser Studie ausgeführten Reformvorhaben fallen zwar in die Zeit nach dem Sommer der Migration, sind aber nicht eindeutig und lediglich als Reaktion auf ihn zu lesen. Einerseits war der Sommer der

Migration¹ nur der – vielleicht vorläufige – Höhepunkt einer Krise des Schengen-Systems,² die sich schon ab 2011 manifestierte und der drei politische Momente eingeschrieben waren. Andererseits hatte die Kommission schon im Mai 2015 versucht, eine neue migrationspolitische Dynamik innerhalb der EU zu entfachen, als sie die Europäische Migrationsagenda (Europäische Kommission 2015a) vorstellte. Diese ist im Wesentlichen als Reaktion auf die Krise des Schengen-Systems und die mangelnde migrationspolitische Einigkeit innerhalb der EU zu verstehen. Der Sommer der Migration, der nach der Vorstellung der Agenda begann, hat der Kommission dann die Chance eröffnet, eine Vielzahl von legislativen Prozessen anzustoßen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass diese das Ergebnis jahrelanger Vorbereitungen und Planspiele waren, die die fortgesetzte Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitiken in Europa zum Ziel hatten.

Krise des Schengen-Systems vor 2015

Der Ausbruch der sozialen und demokratischen Revolten in Nordafrika im Jahr 2011, der sogenannte Arabische Frühling, hat die Politik der Externalisierung, also der Vorverlagerung von Migrations- und Grenzkontrollen, zum Scheitern gebracht. Das System der Kooperation mit diktatorischen Drittstaaten brach in sich zusammen. Im Januar 2012 kam es zudem zu einer Verrechtlichung der Seegrenze, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im wegweisenden Hirsi-Urteil³ die Praxis des Abfangens und Zurückschiebens von Flüchtlingsbooten auf hoher See als völkerrechtswidrig brandmarkte. In der Folge etablierte sich eine Migrationsroute im zentralen Mittelmeer, wenngleich die Reise von Nordafrika nach Südeuropa weiter riskant und oftmals tödlich blieb.

Ab 2011 begann auch die Legitimität des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu bröckeln (s. u.). Ebenfalls aufgrund eines Urteils des EGMR schied Griechenland de facto aus dem Dublin-System⁴ aus. Alle Dublin-Rückschiebungen nach Griechenland wurden außer Kraft gesetzt. Die anhaltende selbstbestimmte Weiterreise von Flüchtlingen und Migrant_innen innerhalb Europas, die sich damit der Dublin-Logik entzogen, sowie weitere Gerichtsverfahren vor hohen Gerichten führten zu einer weiteren Erosion des Dublin-Systems: Es wurde klar, dass die Flüchtlingsaufnahme-Systeme im Süden und Südosten der EU sich in den Jahren seit der initialen Proklamation des GEAS (1999) immer weiter verschlechtert hatten und dass die Rede von einem homogenen «Raum des Schutzes» in der EU eine politische Fiktion war.

Die Schiffsunglücke vor Lampedusa im Oktober 2013 waren ein Weckruf. Angesichts von rund 400 Menschen, die innerhalb von wenigen Tagen vor der italienischen Insel ertrunken waren, wurden die Ausrichtung und Effektivität des europäischen Migrations- und Grenzregimes infrage gestellt. Dennoch kam es erstmals zu keinerlei einschneidenden Konsequenzen. Auf EU-Ebene wurde zunächst weiter evaluiert und geplant, der nationale Alleingang Italiens, mit der Operation «Mare Nostrum» das Sterben im Mittelmeer zu beenden, wurde nach einem Jahr und auf Druck der anderen EU-Mitgliedsstaaten wieder eingestellt und durch die Frontex-Operation «Triton» ersetzt.⁵

Neben den Dynamiken der Migration hatte die Krise des Schengen-Systems also mindestens zwei weitere politische Aspekte: zum einen eine Demokratisierung der europäischen Außengrenze im Zuge von deren Verrechtlichung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, zum anderen ein Problem der Divergenz der Implementierungen einer europäischen Asylpolitik, die zwar beschlossen worden war, vor Ort – insbesondere an der Grenze Europas – aber kaum umgesetzt oder sogar aktiv unterlaufen wurde.

Europäische Migrationsagenda

Im Mai 2015 stellte die Europäische Kommission dann eine neue Initiative vor, die Europäische Migrationsagenda (EAM). Sie war kein völlig neues Konzept, sondern bündelte vor allem die existierenden Elemente des Grenzregimes. Der Kommission schien es vor allem darum zu gehen, eine neue europäisierende Dynamik in Fragen der europäischen Migrations- und Grenzpolitik zu entfachen.

1 Die Fluchtbewegungen des Jahres 2015 werden oftmals als «europäische Flüchtlingskrise» beschrieben. Analytisch präziser ist jedoch, von einer Krise des europäischen Migrations- und Grenzregimes zu sprechen. Mit dem Begriff «Sommer der Migration» (Kasperek/Speer 2015; Hess u. a. 2017) wird auf die Bewegung der Migration verwiesen, die sich 2015 in einmaliger Weise das Recht auf Bewegungsfreiheit und das Recht, Schutz zu suchen, angeeignet hat.

2 Die Schengener Abkommen (1985, 1990), ihre Überführung in EU-Recht durch den Vertrag von Amsterdam (1997) sowie die entstandenen Infrastrukturen wie etwa das Schengener Informationssystem (SIS) können im weitesten Sinne als Ausgangspunkt einer EU-Innenpolitik verstanden werden. Die EU bezeichnet dies als «Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts».

3 Der Europäische Gerichtshof hat 2012 im viel beachteten Hirsi-Urteil festgehalten, dass Rückschiebungen von Flüchtlingen auch auf hoher See eine Verletzung der Genfer Flüchtlingskonvention, genauer des Non-Refoulement-Gebots, darstellen. Der beklagte Staat Italien hatte argumentiert, dass er außerhalb des eigenen Hoheitsbereichs nicht an internationale Normen gebunden sei, und so eine langjährige Pushback-Praxis nach Libyen zu legitimieren versucht.

4 Die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylantrags in der EU wird durch die sogenannte Dublin-Verordnung geregelt. In den meisten Fällen ist der Staat der ersten Einreise zuständig.

5 Als Reaktion auf die Schiffsunglücke vor Lampedusa rief der italienische Staat die Operation «Mare Nostrum» ins Leben. Italienische Marineeinheiten patrouillierten im zentralen Mittelmeer, anfänglich bis zur libyschen Seegrenze, um in Seenot geratene Flüchtlingsboote aufzuspüren und die Insass_innen nach Italien zu bringen. Die übrigen EU-Staaten kritisierten diese Operation, sie wurde im November 2014 durch die Frontex-Operation «Triton» abgelöst.

Lediglich für das Dublin-System gab es Ansätze zu einer Rekonfiguration. Mithilfe des sogenannten Relocation-Verfahrens⁶ wurde erstmals die Umverteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU angedacht. Diese blieb jedoch im Umfang begrenzt und scheiterte vor allem am Widerstand einiger östlicher EU-Mitgliedsstaaten, die sich von der EU nicht zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichten lassen wollten. Dennoch war es der Kommission gelungen, die Idee einer Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU in den Katalog der asylpolitischen Instrumente aufzunehmen.

Das zweite anhaltende Problem des Dublin-Systems, nämlich das der unvollständigen Registrierung der Asylsuchenden in der europäischen Fingerabdruckdatenbank Eurodac, sollte über den Hotspot-Ansatz gelöst werden. Die Kommission schlug vor, dass Grenzabschnitte, die eine ungewöhnlich hohe Dynamik der irregulären Migration aufwiesen, zu Hotspots (Brennpunkten) erklärt werden sollten, wo europäische Agenturen intervenieren sollten. Die Anwesenheit der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, des Europäischen Asylunterstützungsbüros EASO, Europol und des justiziellen Kooperationsmechanismus Eurojust wurde als Unterstützung für die Mitgliedsstaaten bei der Bewältigung der «Migrationskrise» deklariert, auch wenn dies angesichts der anhaltenden Kritik an der widerwilligen Registrierungspraxis der Staaten an der EU-Außengrenze eher als Misstrauensvotum und Kontrollversuch zu werten ist.

Damit korrespondiert die EAM mit den oben skizzierten Elementen der Krise des Schengen-Systems. In erster Linie antwortete die Agenda auf die neuen Dynamiken der Migration, indem sie einen Ausbau und eine Verstärkung des existierenden Grenz- und Migrationsregimes vorsah. Das Problem des divergierenden Harmonisierungsprozesses sollte einerseits durch eine quantitative Entlastung bestimmter Staaten an der Außengrenze gelöst werden, gleichzeitig sollten diese durch sanften Druck im Rahmen des Hotspot-Ansatzes dazu gedrängt werden, endlich die europäischen Standards umzusetzen. Dabei ist hervorzuheben, dass der Hotspot-Ansatz eine Registrierung und daran anschließende «Abwicklung» aller Asylanträge im Inneren des Schengener Territoriums bei gleichzeitiger europäischer Standardisierung des Verfahrens in den Hotspots vorsah. Dies lässt sich auch als implizite Anerkennung des Hirsi-Urteils lesen, das im Wesentlichen einen Rechtsanspruch auf die Durchführung eines Asylverfahrens postulierte. Ein erneuter Versuch der Legalisierung von Rückschiebungen auf hoher See, wie sie etwa 2010 noch in der gescheiterten ersten Fassung der Seeaußengrenzverordnung versucht wurde, findet sich in der EAM nicht mehr. Vielmehr ist ihr schon die neue, humanitär gefärbte Rationalität der Operation «Mare Nostrum», das «saving lives and securing borders» eingeschrieben. Andererseits wurde weiterhin die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten betont, wenngleich diese neu formalisiert werden sollte. Zu guter Letzt verlangte die Kommission eine Verschärfung der Abschiebepaxis aus der EU.

Sommer der Migration

Im Laufe des Sommers der Migration mauserte sich der Hotspot-Ansatz zu dem Interventionsinstrument der EU an ihrer Außengrenze schlechthin. Er führte zur Etablierung von elf Registrierungszentren (sechs, später nur noch vier in Italien und fünf in Griechenland) und zur Entsendung einer Vielzahl von Expert_innen durch die verschiedenen Institutionen der EU, insbesondere Frontex und EASO.

Gleichzeitig erwies sich der Ansatz in Bezug auf die Balkanroute als nicht geeignet, die Ankunft von Hunderttausenden von Migrant_innen und Flüchtlingen zu regulieren. Die Zentren, die erst im Frühjahr 2016 vollständig funktionierten, waren nicht in der Lage, eine schnelle und reibungslose «Abwicklung» aller Fälle zu gewährleisten, wie es sich die Kommission erträumt hatte. Die sukzessive und unilaterale Schließung der Balkanroute durch eine mittel- und südosteuropäische Koalition drohte, den vorläufigen Ausschluss Griechenlands aus dem GEAS seit 2011 auch für die Zukunft zu zementieren.

Erst der sogenannte EU-Türkei-Deal, eine Absichtsbekundung in Form einer gemeinsamen Stellungnahme des Europäischen Rates und der Türkei ohne den bindenden Charakter eines Vertrages, ermöglichte es, die faktische EU-Außengrenze von der griechisch-mazedonischen Grenze zurück in die Ägäis, also zwischen Griechenland und die Türkei, zu verlagern. Aufgrund der rechtlichen Fiktion, dass die Türkei ein sicherer Drittstaat⁷ oder sogar das Land des ersten Asyls⁸ für eine Vielzahl der in Griechenland Ankommenden darstelle, wurde deren

6 Unter Relocation wird eine Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU verstanden. Die Kommission wollte mit diesem Verfahren das Ungleichgewicht des Dublin-Systems abschwächen.

7 Das Konzept der «sicheren Drittstaaten» wurde in den 1990er Jahren erfunden und hat auch Eingang in die Änderung des Grundrechts auf Asyl 1993 in Deutschland gefunden. «Sicher» bedeutet in den betreffenden Staaten, dass sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention als auch die Menschenrechtskonvention umgesetzt sind. Asylsuchenden, die sich durch einen «sicheren Drittstaat» bewegt haben, wird unterstellt, dass sie auch dort ausreichend Schutz vor Verfolgung hätten erhalten können, weswegen ein Asylantrag oftmals als unzulässig abgelehnt wird.

8 Das «Land des ersten Asyls» ist eine Parallelkonstruktion zum «sicheren Drittstaat», bezieht sich aber nicht wie diese auf eine spezifische rechtliche Konfiguration, sondern auf die persönlichen Umstände einer Person. Hier geht es um die Frage, ob diese Person in dem Land des ersten Asyls schon ausreichend Schutz gefunden hat und weiter finden wird. Dies ist etwa in Bezug auf den EU-Türkei-Deal wichtig. Da die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention immer noch mit dem sogenannten geografischen Vorbehalt umsetzt, sie also nur auf Personen aus Europa anwendet, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Türkei ein sicherer Drittstaat ist. Aufgrund eines besonderen Status, den Syrer_innen unter dem *temporary protection regime* haben, lässt sich zumindest für diese Gruppe argumentieren, dass die Türkei das Land des ersten Asyls darstellen könne.

Internierung am Rande, aber innerhalb Europas ermöglicht. Die gleichzeitig intensivierten Bemühungen der türkischen Polizeiapparate, Überfahrten nach Griechenland zu verhindern, führte zu deren deutlicher Verringerung.

REFORM DES EUROPÄISCHEN MIGRATIONS- UND GRENZREGIMES

Stellte der 18. März 2016 mit der Deklaration des EU-Türkei-Deals das inoffizielle Ende der akuten Krise des Schengen-Systems dar, so lässt sich der offizielle Eintritt in die Phase der Rekonstruktion des europäischen Migrations- und Grenzregimes – und des europäischen Projekts – auf den 16. September 2016 datieren. Offiziell nur eine informelle Tagung von 27 Staats- und Regierungschefs aus der EU ohne die Premierministerin des Vereinigten Königreichs, markierte das Treffen in Bratislava den Punkt, an dem die EU sich entschied, sich nicht mehr mit der krisenreichen Vergangenheit (Migrationskrise, Krise der Staatsschulden, Brexit) zu beschäftigen, sondern nach vorn zu blicken und eine «politische Reflexion» über die EU der Zukunft zu beginnen.

Der sogenannte Bratislava-Fahrplan sieht den gefühlten Mangel an Kontrolle in Zusammenhang mit Migration, den Terrorismus sowie die wirtschaftliche und soziale Unsicherheit als die Herausforderungen an, die die EU zu bewältigen habe, und markiert damit endgültig den Zeitpunkt, an dem Migrationspolitik weniger ein Vehikel für die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Innenpolitik bedeutet, sondern als Politikfeld zentral für die Entwicklung der EU gesetzt wird.

Dementsprechend ambitioniert lesen sich auch die selbstgesetzten Ziele im Bereich «Migration und Außengrenzen»: «Vollkommener Ausschluss einer Wiederholung der unkontrollierten Migrationsströme des letzten Jahres», «Sicherstellen der vollständigen Kontrolle über die Außengrenzen und die Rückkehr zu Schengen» sowie eine «Erweiterung des Konsenses in der EU über die langfristige Migrationspolitik und Anwendung der Grundsätze von Verantwortung und Solidarität». Der letzte Punkt ist bereits ein Hinweis darauf, dass die tatsächlichen Ziele einer Migrationspolitik sowie deren Umsetzung innerhalb der EU weiter heftig umstritten waren und es jenseits des proklamierten Kontrollanspruchs über die Migration wenig Einigkeit über die weitere Stoßrichtung einer europäisierten Migrationspolitik gab.

An konkreten Maßnahmen wurde vereinbart, dass an der «Erklärung EU–Türkei» uneingeschränkt festzuhalten sei, Mitgliedsstaaten wie etwa Bulgarien beim Schutz der Außengrenze zu unterstützen seien, bis Ende 2016 die «uneingeschränkte» Reaktionsfähigkeit der gerade erst geschaffenen Europäischen Grenz- und Küstenwache herzustellen sei sowie «Migrationspakete» mit Drittstaaten abzuschließen seien, um diese einerseits in die Reduzierung irregulärer Migration einzubinden, andererseits aber auch «höhere Rückkehrquoten» zu erreichen.

Der Bratislava-Fahrplan ist in Bezug auf die europäische Migrations- und Grenzpolitik der mögliche Minimalkonsens. Auffallend ist in dieser Hinsicht, dass es keinen Hinweis auf eine Weiterentwicklung oder gar vertiefte Europäisierung des europäischen Asylsystems gibt. Ebenso wenig wird eine Schaffung legaler Migrationsoptionen versprochen, normalerweise ein zumindest rhetorisches Standardelement solcher politischen Erklärungen. Damit zeichnete sich schon im Herbst 2016 ab, dass das europäische Grenz- und Migrationsregime repressiv weiterentwickelt werden sollte.

Der Bratislava-Fahrplan hinderte die Kommission jedoch in keinster Weise daran, einen wesentlich tieferen und umfassenderen Umbau des europäischen Migrations- und Grenzregimes anzustreben. Ein Jahr später, am 27. September 2017, erläuterte die Kommission ihre Sicht auf die mittlerweile erzielten Fortschritte. In ihrer Mitteilung zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda stellt die Kommission fest, dass die Anstrengungen, «Ordnung im Migrationssystem wiederherzustellen» (Europäische Kommission 2017o: 2), schon zu konkreten Ergebnissen geführt habe. Insbesondere die fortgesetzte Umsetzung des EU-Türkei-Deals, des neu geschaffenen Partnership Frameworks (s. u.) sowie die gemeinsamen Anstrengungen im zentralen Mittelmeer hätten die Zahlen der irregulären Ankünfte signifikant reduziert. Fortschritte seien auch beim Grenzschutz, bei den Hotspots und bei der Registrierung von ankommenden Migrant_innen gemacht worden. Unilaterale Handlungen durch Mitgliedsstaaten seien nun durch eine koordinierte europäische Antwort ersetzt worden.

In der genannten Mitteilung werden anschließend detailliert alle Maßnahmen aufgelistet, die bis dahin ergriffen worden sind, und zwar unterteilt in vier Kategorien: irreguläre Migration, Grenzschutz, Asylpolitik und legale Migration.

Neben diesen Sofortmaßnahmen gehe es jedoch auch um strukturelle Änderungen. In diesem Zusammenhang führt die Kommission dann vor allem die schon erfolgte Gründung der Europäischen Grenz- und Küstenwache an, den noch zu beschließenden Umbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (s. u.) sowie einen Ausbau legaler Migrationswege in die EU. Mit Letzterem ist vor allem Resettlement gemeint – also die

Aufnahme von Flüchtlingen direkt aus den Herkunftsregionen. Die Kommission hofft jedoch auch, im Rahmen eines Investitionsplans und in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen Pilotprojekte im Sinne einer Arbeitsmigration zu initiieren. Des Weiteren drängt die Kommission auf eine effektivere Abschiebepaxis und fordert einen Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen des Partnership Frameworks (s. u.).

Auf globaler Ebene verfolgt die EU die UN-Initiativen zu einer Neuordnung der internationalen Migration (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) und der internationalen Fluchtmigration (Global Compact for Refugees), die eine weitreichende Neuordnung des internationalen Rechtsrahmens in diesen beiden Bereichen zur Folge haben könnten.

Diese Mitteilung wurde am 15. November 2017 durch einen Fortschrittsbericht zur Europäischen Migrationsagenda (Europäische Kommission 2017u) ergänzt, der sich weniger auf Policy-Instrumente konzentriert, sondern die Dynamiken der Migration auf den Routen nach Europa (Abschnitt 2) sowie die Möglichkeiten der Einflussnahme (Abschnitt 3) betrachtet. An diese Rückschau schließen programmatische Abschnitte an, in denen die weitere Ausrichtung der Europäischen Migrationsagenda diskutiert wird. Abschnitt 4 thematisiert Maßnahmen gegen Schlepper und Schleuser. Hier zielt die Kommission vor allem auf die Kooperation mit Drittstaaten, was auch militärische Maßnahmen einschließt, wie etwa die finanzielle Unterstützung der G5 Sahel Joint Force, einer Militäroperation zur Terrorismusbekämpfung, zu der sich fünf afrikanische Staaten zusammengeschlossen haben.

Abschnitt 5 widmet sich der Bekämpfung der Ursachen der Migration und den Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit, die vor allem unter dem Label des EU-Treuhandfonds für Afrika laufen und in dessen Rahmen rund zwei Milliarden Euro bereitstehen sollen (s. u.). Die Kommission hat im September ein ähnliches Programm für Asien (Afghanistan, Pakistan, Iran, Irak und Bangladesch) aufgelegt, mit verfügbaren Mitteln in Höhe von 196 Millionen Euro. Abschnitt 6 behandelt noch einmal die Abschiebe- und Rückführungspolitik sowie die Frage, wie diese effizienter gestaltet werden kann. Hier sieht die Kommission vor allem den erneuerten Aktionsplan Abschiebung (s. u.), die Europäische Grenz- und Küstenwache sowie erneut die Kooperation mit Drittstaaten als zentrale Elemente. Abschnitt 7 diskutiert Resettlement und Relocation, während Abschnitt 8 den weiteren Ausbau des europäisierten Grenzschutzes zum Thema hat.

Ergänzt werden diese beiden programmatischen Berichte durch einen inhaltlichen Beitrag der Kommission zur Diskussion um die Zukunft der europäischen Migrationspolitik (Europäische Kommission 2017v), die der Europäische Rat im November initiiert hatte. Hier wiederholt die Kommission ihre Auffassung, dass es nun die Aufgabe sei, ein neues, integriertes und allumfassendes Migrationssystem der EU zu etablieren und nicht in die alte Praxis der Ad-hoc-Maßnahmen und des Krisenmodus zurückzufallen. Da Migration im 21. Jahrhundert weiterhin eine wichtige Rolle spielen werde und die Ereignisse der letzten Jahre gezeigt hätten, dass einseitige Maßnahmen von einzelnen Mitgliedsstaaten nicht dazu geeignet seien, Kontrolle über die Migration wiederzuerlangen, sondern sogar den Bestand des Schengener Systems riskiert hätten, plädiert die Kommission implizit dafür, Migrations- und Grenzpolitiken weiter zu europäisieren. Sie fordert, die interne wie auch die externe Dimension von Migrationspolitik zusammenzudenken (Abschnitt 1). Ein kurzer, recht alarmistischer Abschnitt 2 («Advancing on all Fronts») warnt, dass der Fortschritt der letzten zwei Jahre bald wieder verspielt werden könnte, wenn der allumfassende Ansatz nicht schnell umgesetzt würde. Die weiteren Abschnitte erörtern dann erneut die Reform des GEAS, die Notwendigkeit von Mitgliedsstaaten, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, die konkreten Konturen einer externen Migrationspolitik sowie die Aufgabe, neue Finanzierungsmechanismen für die große Aufgabe des Umbaus des Migrations- und Grenzregimes zu schaffen.

Zusammengenommen geben diese drei Dokumente einen ersten Überblick über die Perspektive der Kommission auf die letzten drei Jahre europäischer Migrationspolitik sowie die ihrer Meinung nach nun notwendigen Schritte. Dennoch lesen sie sich gleichzeitig disparat und redundant, wie schon aus den Zusammenfassungen klar geworden sein sollte. Die Kategorien und Gruppierungen sind oftmals unscharf und unklar. Immer wieder tauchen die Texte in eine Detailtiefe ab, die vermuten lässt, dass die große Linie, die die Kommission zu skizzieren versucht, letztlich aus einem Sammelsurium von konkreten Maßnahmen besteht, die sich nicht unbedingt in abstrakte, kohärente oder allumfassende Policies überführen lassen. Die Notwendigkeit, Erfolge vermelden zu müssen, schimmert durch die Texte hindurch. Es scheint der Kommission vor allem darum zu gehen, sich ein Mandat für die fortgesetzte Europäisierung des Migrations- und Grenzregimes zu verschaffen, das einer weiteren Kompetenzübertragung an die Kommission und ihre untergeordneten Stellen gleichkommt. Gleichzeitig verschleiern die drei Dokumente jedoch, dass der Umbau einer repressiven Stoßrichtung folgt. Dies soll im Weiteren durch eine detailliertere Analyse der einzelnen Vorhaben deutlich gemacht werden.

EU-TÜRKEI-DEAL

Die ursprüngliche Argumentation und Ausprägung der Kooperation zwischen der EU und der Türkei hatte die Kommission im März 2016 in zwei Dokumenten dargelegt (Europäische Kommission 2016b und 2016c). Diese beinhalten die mittlerweile bekannten sechs Elemente, nämlich

1. die Abschiebung aller irregulären Migrant_innen in die Türkei,
2. die 1:1-Prozedur,⁹
3. die Visa-Liberalisierung für die Türkei,
4. die Finanzierung von Hilfsprogrammen für Flüchtlinge in der Türkei im Rahmen der «Facility for Refugees in Turkey»,
5. die Eröffnung neuer Beitrittskapitel sowie
6. eine weitere Zusammenarbeit in Bezug auf Syrien.

Die Zusammenarbeit wurde am 18. März 2016 im Rahmen des «EU-Turkey statements» verkündet. Seitdem hat die Kommission in regelmäßigen Abständen Fortschrittsberichte abgegeben: im April 2016 (Europäische Kommission 2016e), im Juni 2016 (Europäische Kommission 2016m), im September 2016 (Europäische Kommission 2016r), im Dezember 2016 (Europäische Kommission 2016u), im März 2017 (Europäische Kommission 2017e), im Juni 2017 (Europäische Kommission 2017l) und im September 2017 (Europäische Kommission 2017s).

Eine Lektüre dieser Berichte bestätigt einschlägige Meldungen über konkrete Implementierungsprobleme. Zwar ist die Zahl an Überfahrten in der Ägäis in der Tat signifikant zurückgegangen, gleichzeitig war es jedoch nicht möglich, die Abschiebekomponente des Deals effektiv umzusetzen. Der siebte Bericht (Europäische Kommission 2017s) vom September 2017 erfasst 1.896 vollzogene Abschiebungen seit März 2016 bei Ankünften von 7.807 Personen in den drei Monaten der Berichtsperiode. Die Berichte zeigen auch den tief greifenden Umbau des griechischen Asylsystems und der türkischen Gesetzgebung. Trotz der zweimaligen Reform des griechischen Systems der Asylberufungsinstanzen fahren diese fort, in vielen Fällen die Entscheidungen der Nichtzulässigkeit eines Asylantrags in den Hotspots zurückzuweisen und damit die Durchführung eines tatsächlichen Asylverfahrens vorzuschreiben. Aus den Berichten geht ebenfalls hervor, dass die Hotspots regelmäßig überfüllt sind und weder Frontex noch EASO mit genügend Personal vor Ort sind. Auch das griechische Erstaufnahme- und Asylsystem hat Schwierigkeiten, alle notwendigen Stellen zu besetzen, teilweise fehlen sogar Koordinator_innen für die Hotspots. Und schließlich verläuft die 1:1-Prozedur aus der Türkei eher schleppend.

Dennoch hält die Kommission an der Wichtigkeit und dem Funktionieren des EU-Türkei-Deals fest. Sie argumentiert, dass Europa weiter ein attraktives Ziel für irreguläre Migration sei und der Deal eine Schlüsselrolle dabei spiele, dieser gemeinsam mit der Türkei Herr zu werden.

ZENTRALES MITTELMEER

Neben der Balkanroute ist das zentrale Mittelmeer seit vielen Jahren eine der größten Herausforderungen für das europäische Migrations- und Grenzregime. Seit 2013 ist es weder der EU noch Italien gelungen, die Migration auf der Route stark zu verringern, während es immer wieder zu Todesfällen bei der Passage kommt.

Am 25. Januar 2017 hat die Kommission versucht, wieder die Initiative zu ergreifen. In einer gemeinsamen Mitteilung (Europäische Kommission 2017a) nehmen Kommission wie auch Hohe Vertreterin¹⁰ Stellung zur Migration im zentralen Mittelmeer. Sie sehen den Schlüssel zur Reduzierung der irregulären Migration in einer intensiveren Kooperation mit der libyschen Regierung und ihren Institutionen, insbesondere der Küstenwache und Marinepolizei, die dem Innenministerium unterstellt sind. Letztere sollen durch *capacity building* in die Lage versetzt werden, eine aktivere Rolle bei der Verhinderung von Migration zu spielen. Es wird vorgeschlagen, eine Kooperation mit der EU-Marinemission «Sophia» (vormals EUNAVFOR MED),¹¹ mit der European Border Assistance Mission in Libya (EUBAM),¹² aber auch mit der spanischen Guardia Civil zu prüfen. Die Kommission verspricht, die finanziellen Mittel dafür bereitzustellen. Darüber hinaus sei eine Verschärfung des Kampfes

⁹ Für jede von Griechenland in die Türkei abgeschobene Person sollte im Gegenzug eine Person von der Türkei durch die EU aufgenommen werden.

¹⁰ Das Amt des/der Hohen Vertreter_in der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik wurde durch den Vertrag von Lissabon geschaffen und stellt auf EU-Ebene das Außenministerium dar, wenngleich die EU nicht derart umfassende Kompetenzen besitzt. Der/Die Hohe Vertreter_in ist zugleich Vizepräsident_in der EU-Kommission. Aktuell ist das Federica Mogherini.

¹¹ Mission «Sophia» ist eine Marinemission verschiedener EU-Mitgliedsstaaten im zentralen Mittelmeer, deren offizielles Ziel die Bekämpfung von Schleusernetzwerken ist.

¹² Mission von europäischen Grenzschutzbeamten, um Libyen bei der Kontrolle seiner Grenzen zu unterstützen. Im Einsatz seit 2013 befindet sich das Hauptquartier der Mission aktuell aufgrund der Sicherheitslage in Libyen jedoch in Tunis, Tunesien.

gegen Schlepper und Schleuser notwendig, vor allem mithilfe der Mission «Sophia», also auch mit dem neuen Europäischen Grenz- und Küstenschutz. Von Bedeutung sei schließlich die Einbeziehung von Europol und dem Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR.

Unter der Überschrift «Protection of Migrants, Assisted Voluntary Returns and Resettlement» wird der Umbau Libyens zum sicheren Drittstaat diskutiert. Zwar versteht auch die Kommission, dass dieses Ziel nicht sofort zu erreichen ist, dennoch soll zumindest in einem Pilotprojekt herausgefunden werden, wer in der libyschen Regierung denn der richtige Ansprechpartner für eine solche Aufgabe wäre. Programme der «Freiwilligen Rückkehr» sollen Migrant_innen in Libyen zur Heimkehr in ihre Herkunftsländer bewegen. Allgemein solle die EU alle Länder in Nordafrika dabei unterstützen, endlich ihre Asylsysteme zu «entwickeln». Des Weiteren soll die Kontrolle von Migration schon an den südlichen Grenzen Libyens verstärkt werden. Hier wird einerseits auf den Valletta Action Plan (s. u.) als auch auf das Partnership Framework (s. u.) verwiesen. Eine wichtige Rolle misst die Kommission auch der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bei, also der militärischen Komponente der EU. Mit Ägypten, Tunesien und Algerien solle ebenfalls eine engere Kooperation anvisiert werden, nicht nur um der Etablierung von neuen Routen im Falle einer erfolgreichen Eingliederung Libyens in das Grenzregime vorzubeugen.

In der «Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route» vom 3. Februar 2017, die unter der maltesischen Ratspräsidentschaft zustande gekommen ist, greift der Europäische Rat diesen Vorschlag der Kommission auf und begrüßt ihn eindeutig. Ein Aktionsplan für Italien aus dem September 2017 (Europäische Kommission 2017m) komplementiert dieses Maßnahmenpaket.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Strategie der Europäischen Union in Bezug auf das zentrale Mittelmeer ist eine Neuauflage der gescheiterten Externalisierungsstrategie der 2000er Jahre. Um sie diesmal zu einem Erfolg zu machen, verspricht die EU, wesentlich mehr Gelder zur Verfügung zu stellen und weitere Politikfelder, wie etwa den Grenzschutz, die Sicherheitspolitik, die Außenpolitik und nicht zuletzt die Entwicklungszusammenarbeit, im Sinne einer verbesserten Migrationskontrolle miteinzubeziehen. Trotz der vollmundigen Ankündigungen findet sich in den einschlägigen Dokumenten immer wieder ein Argument, in dem Ratlosigkeit durchscheint: Erhebliche Anstrengungen auf vielen Ebenen seien notwendig, um letzten Endes erfolgreich zu sein. Eine Lösung kann nicht präsentiert werden.

GEMEINSAMES EUROPÄISCHES ASYLSYSTEM

Eine vollkommen andere Baustelle ist die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die die Kommission zu einem ihrer zentralen Vorhaben erklärt hat. Im April 2016 stellte sie in einer Mitteilung (Europäische Kommission 2016d) die Grundzüge einer solchen Reform vor.

Die Kommission konstatiert, dass der Sommer der Migration strukturelle Schwächen und Unzulänglichkeiten im Design und in der Umsetzung des europäischen Asylsystems habe sichtbar werden lassen. Relativ deutlich argumentiert sie, dass das bestehende System entweder absichtlich oder aufgrund schlechter Planung einzelne Mitgliedsstaaten überproportional belaste und damit gleichzeitig Sekundärbewegungen innerhalb der EU, in Richtung fairere Asylsysteme, fördere. Daher müsse das neue System nun sowohl Solidarität als auch Verantwortung miteinander ausbalancieren. Hier seien die Mitgliedsstaaten gefragt, ihren Beitrag zu leisten.

Die Kommission beginnt mit einer Analyse der Schwächen des bestehenden GEAS. Sie hält fest, dass das Dublin-System nicht auf eine faire Verteilung von Verantwortlichkeiten ausgelegt war. Außerdem sei die Verschränkung von Verantwortung für den Schutz der Außengrenze und für die Durchführung von Asylverfahren ein Fehler gewesen, da Ersteres auch durch externe Faktoren, wie etwa Kooperationen mit Drittstaaten, beeinflusst werde. Auch sei das System der Dublin-Transfers zu schwerfällig. Und schließlich gebe es im GEAS derzeit divergierende Standards, trotz EU-Richtlinien, die zu einer Harmonisierung hätten führen sollen. Daher schlägt die Kommission fünf prioritäre Maßnahmen vor, um das GEAS zu reformieren:

1. eine Dublin-Reform,
2. eine Eurodac-Reform,
3. eine stärkere Konvergenz der EU-Asylsysteme,
4. eine Verhinderung von Sekundärbewegungen innerhalb der EU,
5. einen Umbau von EASO zu einer Asylagentur.

Dublin

Nach den Vorschlägen der Kommission soll das Kriterium des «Lands der ersten Einreise» aus dem bestehenden Dublin-System nun nicht mehr für die Durchführung von Asylverfahren allgemein gelten, sondern beschränkt sein auf die Identifizierung, Registrierung, Erfassung von Fingerabdrücken und Abschiebung all jener Personen, die nicht als schutzbedürftig eingestuft werden.

Für die Bestimmung des Mitgliedsstaates, der dann das Asylverfahren durchführen soll, hatte die Kommission ursprünglich zwei Optionen vorgeschlagen. Die ambitioniertere war die Verteilung der Asylsuchenden nach einem Verteilungsschlüssel (wie er etwa im Zuge des Relocation-Verfahrens zum Einsatz gekommen war), die zweite schlug eine Beibehaltung des alten Dublin-Systems vor, ergänzt um einen Korrekturmechanismus im Falle von Krisensituationen.

In ihrem konkreten Vorschlag zur Neufassung der Dublin-Verordnung (Europäische Kommission 2016i) vom Mai 2016 wurde nur die zweite Option aufgenommen. Damit ist schwerlich von einer echten Reform des Dublin-Systems zu sprechen, und dies trotz der konstatierten Schwächen. Das Gesamtsystem soll vielmehr darin gestärkt werden, effizient und effektiv den für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedsstaat bestimmen zu können. Zu diesem Zweck sollen die alten Regelungen für den Übergang der Verantwortlichkeit auf einen anderen Staat gestrichen und alle Fristen für Transfer-Ersuche erheblich gekürzt werden. Nur der erwähnte Korrekturmechanismus kommt hinzu.

Vor allem für Asylsuchende bringen die Kommissionsvorschläge massive Verschlechterungen mit sich. Verlassen Asylsuchende den zuständigen Mitgliedsstaat und stellen erneut einen Antrag, sieht die Dublin-IV-Verordnung prozedurale und materielle Sanktionen vor. Dies bedeutet, dass der erste Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren durchgeführt werden muss und die Asylsuchenden im zweiten Land keinerlei Anspruch auf materielle Unterstützung, etwa nach Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland, haben sollen. Des Weiteren werden alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, vor der eigentlichen Prüfung des Asylantrags zu prüfen, ob es überhaupt einen begründeten Anspruch auf Zugang zum Asylverfahren (*admissibility check* – Zulässigkeitsprüfung) gibt. Personen, die aus einem sicheren Drittstaat oder einem Land des ersten Asyls kommen, sollen unverzüglich dorthin abgeschoben werden. Außerdem werden Asylsuchenden neue Mitwirkungspflichten auferlegt, etwa die unverzügliche Zurverfügungstellung von Dokumenten, die andernfalls von der Asyl-Entscheidung ausgenommen werden dürfen.

Es fällt nicht schwer, in diesem Verordnungsentwurf eine Verallgemeinerung des EU-Türkei-Deals und seiner Implementierung in der Ägäis zu sehen. Die sofortige Identifizierung und Registrierung entspricht dabei genau dem Hotspot-Ansatz, der auch beibehalten werden soll (Europäische Kommission 2017t). Die schwerwiegende Einschränkung des Zugangs zum Recht auf Asyl im Zuge der verpflichtenden Zulässigkeitsprüfung stellt vielleicht das zentrale rechtliche Instrument des EU-Türkei-Deals dar, der – nicht überraschend – vor allem von dem Europäischen Asylunterstützungsbüro EASO durchgeführt wurde. Letzteres soll – genauso wenig überraschend – in eine richtige EU-Asylagentur überführt werden (s. u.). Für Asylsuchende stellt das vorgeschlagene System eine massive Entrechtung und Einschränkung dar.

Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments hat starken Änderungsbedarf an dem Vorschlag angekündigt, das Gesetz ist daher aktuell im Verhandlungsprozess. Auch aus der Zivilgesellschaft wurde heftige Kritik an der vorgeschlagenen Dublin-IV-Verordnung geäußert. Es ist daher fraglich, ob sie, wie von der Kommission gewünscht, bis Mitte 2018 verabschiedet werden kann.

Eurodac

Ebenfalls im Mai 2016 schlug die Kommission eine Neufassung der Eurodac-Verordnung vor (Europäische Kommission 2016j). Im Kern geht es um einen Ausbau der Europäischen Fingerabdruckdatenbank Eurodac, die als Verwaltungsdatenbank für die Umsetzung des Dublin-Systems konzipiert war. Sie soll in eine allgemeinere Datenbank umgewandelt werden, die nicht nur Zugriffsrechte für die Polizei vorsieht (dies wurde schon 2013 beschlossen), sondern deren Daten nun herangezogen werden sollen, um Personen, die sich illegal in einem Land aufhalten, zu verfolgen und abzuschieben. Damit mausert sich Eurodac neben dem Schengener Informationssystem (SIS)¹³ zu der zentralen biometrischen Datenbank bei der Migrationskontrolle in Europa. Mitgliedsstaaten werden explizit verpflichtet, die Daten von irregulären Migrant_innen im gesamten Unionsgebiet in die Datenbank einzuspeisen. Gleichzeitig werden die Datensätze extrem erweitert. Wurden vorher nur Fingerabdrücke und das Geschlecht gespeichert (die persönlichen Daten mussten dann bei dem jeweiligen Mitgliedsstaat angefordert werden), soll nun auch eine Vielzahl von persönlichen Daten eingespeichert werden. Parallel dazu sollen neben Fingerabdrücken auch Porträtfotos zum Zwecke der Gesichtserkennung

13 Das SIS war die erste europäische Polizeidatenbank im Rahmen der Schengener Abkommen. Mittlerweile ergänzt um biometrische Daten, wird SIS II betrieben von der EU-Agentur eu-LISA.

angefertigt werden. Effektiv könnte dies die Konsolidierung nationaler Migrationsdatenbanken in einem europäischen System bedeuten.

Stärkere Konvergenz der EU-Asylsysteme

Um eine stärkere Übereinstimmung der Asylsysteme innerhalb der EU zu erreichen, schlägt die Kommission vor, die bisherige Verfahrensrichtlinie¹⁴ sowie die bisherige Qualifikationsrichtlinie¹⁵ durch Verordnungen zu ersetzen. Diese stärkere Gesetzesform erfordert keine separate Umsetzung in nationales Recht, sondern ist als EU-Recht sofort gültig. Die Aufnahme richtlinie soll dagegen erhalten bleiben (Europäische Kommission 2016n). Dabei geht es der Kommission nicht nur um die Umwandlung zweier Richtlinien. Der Vorschlag zur dann neuen Verfahrensverordnung (Europäische Kommission 2016o) beinhaltet eine Neuordnung des gesamten Asylverfahrensbereiches, der europaweit einheitlich gestaltet werden soll. Im Allgemeinen scheint die Kommission die Verfahren vereinfachen und beschleunigen zu wollen. Eine erste Entscheidung soll innerhalb von sechs Monaten ergehen. Asylsuchende werden nun noch stärkere Mitwirkungspflichten auferlegt. Beschleunigte Verfahren und spezielle Verfahren an der Grenze sollen möglich sein, für die auch Internierung erlaubt sein kann.

Die Zulässigkeitsprüfung, die schon im Vorschlag zur Dublin-IV-Verordnung anklang, wird hier präzisiert zu einem Konzept der sicheren Staaten, das nun verpflichtend angewendet werden muss. Es beinhaltet sichere Drittstaaten, Länder des ersten Asyls, sowie sichere Herkunftsstaaten.¹⁶ Letztere Kategorie erlaubt die Anwendung des beschleunigten Verfahrens und soll EU-weit durch eine Liste vereinheitlicht werden, während die beiden zuerst genannten Kategorien schon bei der Zulässigkeitsprüfung greifen sollen: Der Transit durch einen sicheren Drittstaat oder ein Land des ersten Asyls führt zu einer automatischen Ablehnung des Asylverfahrens. Der Vorschlag zur Qualifikationsverordnung (Europäische Kommission 2016p) soll zu einer Vereinheitlichung von Asylentscheidungen innerhalb der EU führen, indem Kriterien weiter harmonisiert werden und dann verpflichtend sein sollen. Zudem werden Mitgliedsstaaten verpflichtet, regelmäßig zu überprüfen, ob die Gründe für die Gewährung von Schutz noch vorliegen, um dann gegebenenfalls Aufenthaltstitel zu entziehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es bei all diesen Neufassungen eine repressive Grundhaltung der Kommission gibt. Die dringende Notwendigkeit, die europäischen Asylsysteme im Sinne der Asylsuchenden zu verbessern, ist nicht Ziel dieser Reformen. Vielmehr geht es darum, die Verfahren zu verkürzen und Asylsuchende in ein enges Korsett von Mitwirkungspflichten und angedrohten Sanktionen zu stecken. Gemein ist allen Vorschlägen, dass sie die Sekundärbewegungen innerhalb der EU einschränken wollen. An dieser Stelle ist es wichtig, noch einmal darauf hinzuweisen, dass dies die Vorstellungen der Kommission sind. Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments, die sich bisher mit den Vorschlägen der Kommission befasst haben, haben schon massiven Änderungsbedarf angemeldet, um den Schutz von Asylsuchenden zu stärken und deren jeweilige Subjektivität zu berücksichtigen.

EU-Asylagentur

Im Asylpaket der Kommission findet sich als letzter Vorschlag auch der zur Neuausrichtung des Europäischen Asylunterstützungsbüros EASO als EU-Agentur für Asyl (Europäische Kommission 2016k), die eine zentrale Rolle im GEAS übernehmen und operative sowie technische Unterstützung für Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen soll. Außerdem geht es um Kooperation in der Praxis und um Informationsaustausch, alles im Hinblick auf eine Harmonisierung der Asylsysteme innerhalb der EU. Zu diesem Zweck soll die Agentur auch die Einhaltung der einschlägigen GEAS-Normen überwachen dürfen.

Die Asylagentur stellt damit einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zu einem tatsächlich europäisierten EU-Asylsystem dar, selbst wenn zunächst nicht davon auszugehen ist, dass diese Agentur in naher Zukunft die Kompetenz erhalten wird, Asylentscheidungen zu treffen und Schutztitel auszustellen. Ähnlich wie bei der Umwandlung von Frontex zur Europäischen Grenz- und Küstenwachagentur muss dies nicht den entscheidenden Unterschied im Europäisierungsgrad machen.

Grundsätzlich könnte eine EU-Asylagentur sogar begrüßenswert sein, doch ihr konkreter Entstehungskontext ist die aggressive und repressive Neugestaltung des EU-Asylsystems, an dessen Erprobung EASO in den Hotspots zentral beteiligt war. Daher ist leider davon auszugehen, dass die gegebenenfalls kommende

14 Richtlinie 2013/32/EU zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes. Sie legt die Mindestnormen fest, die innerhalb der EU für die Durchführung von Asylverfahren gelten sollen.

15 Richtlinie (2011/95/EU) über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. Sie legt fest, unter welchen Umständen sich Personen für welche Schutztitel in der EU qualifizieren können sollen.

16 Im Gegensatz zu den «sicheren Drittstaaten» bezieht sich das Konzept der «sicheren Herkunftsstaaten» nicht auf den Transit, sondern auf die Herkunft einer Person. Stammt diese aus einem Land, in dem aufgrund des allgemeinen politischen Systems davon ausgegangen werden kann, dass dort per se keine politische Verfolgung droht, so wird der Anspruch auf Stellung eines Asylantrags eingeschränkt.

EU-Asylagentur sich vor allem dadurch auszeichnen wird, kreativ Wege zu finden, um den Zugang zum Asyl zu erschweren oder unmöglich zu machen, und die dennoch nominell mit dem internationalen Flüchtlingsrecht, so es denn Bestand haben wird, vereinbar sind.

ABSCHIEBUNGEN

Ein weiteres zentrales Element in den Bemühungen der Kommission, die Kontrolle über die Migrationen wiederzuerlangen, ist die Verschärfung der Abschiebepolitik und -praxis. Dies wurde schon in der Europäischen Migrationsagenda festgehalten.

Im September 2015, also auf dem Höhepunkt des Sommers der Migration, schlug die Kommission einen Aktionsplan Abschiebung vor (Europäische Kommission 2015b). Dieser sah folgende Elemente für die EU vor:

1. eine verstärkte Förderung der «freiwilligen Rückkehr»;
2. eine verstärkte Durchsetzung von Abschiebeentscheidungen mithilfe von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten, die eine laxe Abschiebepolitik verfolgen; außerdem soll ein neues «Abschiebehandbuch» (s. u.) für eine Konsolidierung der Abschiebep Praxis in der EU sorgen;
3. die Nutzung von Informationssystemen – das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) sowie Eurodac –, um Abschiebungen durchzusetzen;
4. eine Stärkung des Mandats und der Rolle von Frontex bei Abschiebungen; dies bedeutet mehr gemeinsame Abschiebeflüge unter Federführung von Frontex inklusive Schaffung spezieller «Frontex Rapid Return Intervention Teams» sowie eine verstärkte Einbeziehung der Agentur bei der Identifizierung und Beschaffung von Reisedokumenten;
5. die Schaffung eines «integrierten Systems des Abschiebemanagements», das alle EU-geförderten Netzwerke und Programme unter einem Dach bündelt.

In Bezug auf Kooperation mit Drittstaaten drängt die Kommission auf eine effektive Umsetzung existierender Rückübernahmeabkommen (17 an der Zahl), will weitere solche Abkommen in naher Zukunft abschließen und diese Verhandlungen gleichzeitig auf eine höhere politische Ebene heben (hier: Hohe Vertreterin). Die Kommission erörtert dabei ganz offen, mit welchen Mitteln (Druck und Anreize) die Verhandlungsposition gegenüber Drittstaaten in dieser Frage verbessert werden kann. Weiter wird vorgeschlagen, Programme zur Integration von Abgeschobenen in den Herkunftsstaaten zu fördern.

Ein erster praktischer Schritt wurde Ende 2015 unternommen, als die Kommission ein einheitliches europäisches Reisedokument für die Abschiebung vorschlug (Europäische Kommission 2015d). In ihrer Begründung verweist die Kommission darauf, dass 2015 weniger als 40 Prozent der geplanten Abschiebungen innerhalb der EU tatsächlich durchgeführt werden konnten, vor allem weil Reisedokumente fehlten. Zwar durften auch bisher Mitgliedsstaaten eigene Ersatzpapiere ausstellen, doch wurden diese kaum von den Staaten, in die Abschiebungen durchgeführt werden sollten, akzeptiert. Die Kommission hofft, dass ein EU-Abschiebedokument auf mehr Akzeptanz stoßen wird, und regt an, diese zum Teil der bilateralen Verhandlungen mit Drittstaaten (z.B. als Teil des Partnership Frameworks) zu machen.

Ende 2016 schlug die Kommission dann vor, nun auch das Schengener Informationssystem (SIS) für Zwecke der Abschiebung zu öffnen (Europäische Kommission 2016x) und alle Mitgliedsstaaten zu verpflichten, getroffene Abschiebeanordnungen in das SIS einzupflegen, um eine EU-weite Durchsetzung von Abschiebungen zu fördern. Gleichzeitig sollen auch vollzogene Abschiebungen gespeichert werden, um eine bessere statistische Basis erheben zu können. Der Vorschlag war Teil einer umfassenderen Reform der rechtlichen Basis für die Nutzung des SIS (s. u.).

Im März 2017 stellte die Kommission dann ihren erneuerten Aktionsplan Abschiebungen vor (Europäische Kommission 2017d). Sie konstatiert, dass der Sommer der Migration die Abschiebepolitik der EU vor große Probleme gestellt habe und die effektive Abschieberate auf 27 Prozent gefallen sei. Die Kommission geht daher davon aus, dass nun weitere Anstrengungen notwendig seien, um ein effektives EU-Abschiebesystem zu etablieren.

Die Kommission empfiehlt, Abschiebungen mit der Rückführungsrichtlinie effektiver zu gestalten (Europäische Kommission 2017c), und fordert, Asylverfahren und Abschiebungen noch enger zu verzahnen, etwa durch eine Umsetzung von beschleunigten Asylverfahren oder der Zulässigkeitsprüfung (s.o.). Auch das Thema Datenbanken wird wieder aufgegriffen, ergänzt um eine Einbeziehung der neu vorgeschlagenen Systeme Entry-Exit-System und European Travel and Authorisation System (s. u.). Die Kommission will prüfen, ob das VIS nicht nur die Daten von Visumsanträgen speichern kann, sondern gleich auch eine vollständige digitale Kopie der Reisepässe, um die Beschaffung von Abschiebedokumenten zu erleichtern. Weiter soll ein Informationsaustauschsystem zur Planung und Koordinierung von EU-weiten Abschiebungen installiert werden, die sogenannte Integrated Return Management Application (IRMA).

Vervollständigt wurden diese Bemühungen im September 2017 durch die Veröffentlichung des neuen «Handbuchs Abschiebung» (Europäische Kommission 2017n). Dieses «Return Handbook» führt auf 91 Seiten die rechtlichen Grundlagen und Verfahren für Abschiebungen auf und ersetzt das vormalig gültige Abschiebehandbuch von 2015.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kommission zwar kein vollkommen neues Abschieberegime für die EU entwirft, aber die Einbeziehung und Nutzung aller bestehenden Instrumente in einem integrierten System anstrebt, aus dem eines nicht allzu fernen Tages ein solches Regime hervorgehen könnte. Dieses wäre gekennzeichnet von einer nahezu allumfassenden Aufzeichnung von Bewegungen und persönlichsten Daten sowie einer weitestgehend automatisierten Abschiebepaxis, in der anordnende und vollziehende Behörden auseinanderklaffen und nur mittels europäischer Datenbanken miteinander verbunden sind.

SCHENGEN

Die nächste große Baustelle der Kommission ist die Wiederherstellung des Schengener Systems der Binnenfreizügigkeit bei gleichzeitiger Sicherung der Außengrenzen. Im Zuge des Sommers der Migration kam es zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen durch acht Mitgliedsstaaten der EU.

In der Mitteilung «Back to Schengen – A Roadmap» vom 4. März 2016 (Europäische Kommission 2016a) zählt die Kommission eine Vielzahl von Maßnahmen auf, die notwendig seien, um eine Rückkehr zum Schengener Status quo ante zu erreichen. Diese beziehen sich vor allem auf Griechenland. Gleichzeitig strebt die Kommission jedoch eine Reform des Schengener Vertragswerks an, um die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen unter besonderen Umständen zu erleichtern – ein klares Zugeständnis an die Mitgliedsstaaten.

Dies geschah in Form des Verordnungsvorschlags vom 27. September 2017 (Europäische Kommission 2017r). Die Kommission regt an, Binnengrenzkontrollen über längere Zeiträume (ein Jahr statt nur sechs Monate, Verlängerungen von sechs Monaten statt nur 30 Tagen) und im Falle einer Bedrohung der inneren Sicherheit eines Staates sogar für bis zu zwei Jahre zu ermöglichen. Im Gegenzug fordert sie stärkere Audit-Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten gegenüber der Kommission.

Frontex – Europäische Grenz- und Küstenwache

Ein zentraler Baustein in den neuen Grenzpolitiken ist die vormalige Europäische Grenzschutzagentur Frontex. Schon im Dezember 2015 preschte die Kommission mit einer Mitteilung vor (Europäische Kommission 2015c), in der sie die Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache vorschlug. Diese soll sich aus der schon bestehenden Agentur Frontex, die nun den Zusatz Europäische Grenz- und Küstenwachagentur erhalten wird, sowie den nationalen Grenzschutzpolizeien und Küstenwachen zusammensetzen. Es geht also um ein graduelles Zusammenwachsen dieser verschiedenen Apparate in ein größeres Ensemble, ohne dass die zentrale Frage einer Kompetenzübertragung an die EU in Sachen Grenzschutz im Raum steht.

Der Kern der Mitteilung ist das Konzept der geteilten Verantwortung. Bisher galt im Schengener System, dass jeder Mitgliedsstaat die alleinige Verantwortung für seinen Abschnitt der europäischen Außengrenze hat. Mit dem Prinzip der geteilten Verantwortung wird nun auch der EU Verantwortung für den Schutz der Außengrenze übertragen. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, soll wiederum die Agentur im Zentrum der Europäischen Grenz- und Küstenwache aufgewertet werden. Wie auch schon unter Frontex, nun aber in größerem Ausmaß, soll sie einen Pool an Eingreiftruppen und Grenzschutzmaterial vorhalten, der in Krisensituationen innerhalb weniger Tage eingesetzt werden kann. Langfristig plant die Kommission, dass die Agentur von sich aus, also ohne Aufforderung durch einen Mitgliedsstaat, an der Grenze tätig werden kann.

Zugleich soll die Agentur in der Frage der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, respektive deren Grenzschutzagenturen, eine größere Bedeutung bekommen. Auch in Sachen Seenotrettung soll das Mandat der Agentur gestärkt werden. Die Hoffnung der Kommission, durch die Agentur die Zahl der Abschiebungen aus der EU erheblich erhöhen zu können, ist schon weiter oben dokumentiert worden. Zugleich soll sie eine schärfere und bindendere Aufsicht über das Funktionieren des Schengen-Raums und die Anwendung der Regeln gewährleisten.

Flankiert wurde diese Mitteilung durch einen Vorschlag für eine Verordnung (Europäische Kommission 2015e), die den rechtlichen Rahmen für die Schaffung der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie ihrer Agentur setzte und die im September 2016 auch verabschiedet wurde. Seither hat die Kommission fünf Fortschrittsberichte zur «Operationalisierung der Europäischen Grenz- und Küstenwache» veröffentlicht: im Januar 2017 (Europäische Kommission 2017b), im März 2017 (Europäische Kommission 2017f), im Mai 2017 (Europäische Kommission 2017h), im Juni 2017 (Europäische Kommission 2017j) und im September 2017 (Europäische Kommission 2017q). Aus den Berichten geht hervor, dass die Agentur nicht nur in den bekannten Brennpunkten Griechenland und Italien aktiv ist, sondern mittlerweile auch eine nahezu dauerhafte Präsenz in Spanien,

Bulgarien und im westlichen Balkan (kroatisch-serbische und ungarisch-serbische Grenze) unterhält. Zwar hat die Agentur noch nicht ihre volle Operationsfähigkeit erreicht, da die Mitgliedsstaaten immer noch zu wenig Personal und technische Ausrüstung entsenden. Zumindest letztgenannter Mangel soll aber über die Anschaffung von eigenem Equipment behoben werden, wofür auch schon Gelder zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hat die Agentur begonnen, eine erste umfassende Evaluierung des Schengen-Raums durchzuführen und schon entsprechende Empfehlungen ausgesprochen. Im Bereich Abschiebungen konstatiert die Kommission im fünften Bericht, dass die Bilanz gemischt sei. Zwar beteiligte sich die Agentur an 193 Abschiebeoperationen zwischen dem 1. Januar und dem 31. Juli 2017, doch die Kommission sieht nicht den qualitativen Durchbruch, den sie sich durch ihre Initiativen (s.o.) erhofft hatte. Hier bräuchte es einen fundamental anderen Ansatz, der erst noch durchgesetzt werden müsse.

Smart Borders

Wie schon aus der bisherigen Darstellung der anderen Initiativen der Kommission klar geworden ist, setzt diese noch stärker als bisher auf den Einsatz von Datenbanken, dem sogenannten Ansatz der «smart borders», wengleich der Begriff in dieser Form nicht mehr genutzt wird.

Programmatisch ist in dieser Hinsicht die Mitteilung «Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security» (Europäische Kommission 2016h) vom April 2016. In ihr skizziert die Kommission, wie die bestehenden Datenbanksysteme verbessert werden können, welche neuen Systeme die Kommission für notwendig erachtet und wie ihre Interoperabilität gefördert werden kann. Grundsätzlich geht es der Kommission darum, die verschiedenen Systeme, die ursprünglich für unterschiedlichste Zwecke geschaffen worden sind, in ein integriertes System zu überführen, um die Daten einem größeren Nutzerkreis zur Verfügung zu stellen und die multiplen Datensubjekte, die in den Datenbanken erfasst sind, zu vereinheitlichen.

Zusätzlich zu den bestehenden Datenbanken regt die Kommission die lang vorbereitete Schaffung eines Entry-Exit-Systems an (Europäische Kommission 2016g; Europäische Kommission 2016f), in dem alle Ein- und Ausreisevorgänge von Drittstaatsangehörigen über die europäische Außengrenze erfasst werden sollen. Diese Datenbank soll zugleich unter bestimmten Umständen für einen polizeilichen Zugriff geöffnet werden. Ebenso regt die Kommission die Schaffung eines «European Travel Information and Authorisation System» (ETIAS) an (Europäische Kommission 2016t), in dem Daten von Reisenden erfasst werden sollen, die keiner Visumsbeschränkung unterliegen und deren Daten daher nicht im VIS erfasst sind. Die Kommission schlägt darüber hinaus einen erweiterten Einsatz des SIS vor, und zwar bei Grenzkontrollen (Europäische Kommission 2016v) und bei Abschiebungen (Europäische Kommission 2016x) (s.o.), sowie eine intensivere Polizei- und Justizkooperation innerhalb der EU (Europäische Kommission 2016w).

Im Rahmen dieser Initiativen kam es auch zu dem Vorschlag, das Mandat von eu-LISA, der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, aufzuwerten (Europäische Kommission 2017k). Ihre Zuständigkeit für die Qualität der Datenerfassung sowie für die Erstellung von Statistiken soll gestärkt werden. Die Forderung nach Interoperabilität der Datenbanken präziserte die Kommission in einem Verordnungsvorschlag (Europäische Kommission 2017w) vom Dezember 2017.

Diese Flut an Vorschlägen ist bisher in der interessierten Öffentlichkeit kaum diskutiert worden. Das wäre jedoch, trotz der starken Technizität des Themas, von immenser Bedeutung, da die Schaffung eines höchst interoperablen Metasystems von Datenbanken schwerwiegende Konsequenzen nicht nur für Reisende und Migrant_innen haben wird, sondern letztendlich die Kontrollkapazitäten eines Staates gegenüber seiner Bevölkerung massiv erhöht.

EXTERNALISIERUNG

Im Rahmen des von der Kommission beschworenen kohärenten Ansatzes in der Migrationsfrage, welcher interne wie auch externe Dimension einbeziehen sollte, sind Fragen der Externalisierung und der Kooperation mit Drittstaaten bereits oft angeklungen, insbesondere in Bezug auf die Route im zentralen Mittelmeer.

Wengleich die Einbeziehung von Drittstaaten in die Migrationskontrolle schon lange ein Element des EU-Migrations- und Grenzregimes war, kam es im November 2015 in Malta beim Valletta-Gipfel zur Migrationsfrage zu einem neuen Vorstoß: Mit einem «EU-Treuhandfonds für Afrika» sollen bis zu zwei Milliarden Euro für Projekte in Afrika zur Verfügung gestellt werden, die im weitesten Sinne Einfluss auf Migration nehmen. Hierbei handelt es sich um ein ganzes Bündel an Projekten, vom Ausbau von Grenzschutzkapazitäten bis zu klassischen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig wurde ein Aktionsplan verabschiedet.

Den nächsten Schritt unternahm die Kommission im Juni 2016 mit ihrer Mitteilung bezüglich eines «Partnership Frameworks» mit Drittstaaten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (Europäische Kommissi-

on 2016l). Die Kommission konstatiert, dass die Frage der Kooperation nicht nur Teil der Migrationspolitik sein könne, sondern auch die Felder des Grenzschutzes, der Außenpolitik und der Militärkooperation einschließen müsse. Wesentlich mehr Geld sei notwendig, und dieses müsse im Rahmen von «innovativen Instrumenten», also wesentlich gezielter und pragmatischer, eingesetzt werden. Das sei bislang nicht geschehen und deshalb sei die bisherige Politik der EU gescheitert.

Mit der neuen Initiative Partnership Framework will die Kommission drei kurzfristige Ziele erreichen:

1. die Rettung von Menschenleben auf dem Mittelmeer,
2. mehr Abschiebungen in Herkunfts- und Transitländer,
3. Migrant_innen und Flüchtlinge dabei zu unterstützen, dass sie in ihren Herkunftsregionen verbleiben und gefährliche Überfahrten vermeiden können.

Diese teilweise humanitär gefärbten Ziele sollen durch eine Reihe harter Maßnahmen erreicht werden. Die Migrationsgesetze und -institutionen in den Drittstaaten sollen reformiert, die Kapazitäten von Drittstaaten im Bereich Grenz- und Migrationsmanagement gestärkt werden. Aus den Drittstaaten soll es vermehrt Abschiebungen und «freiwillige Rückkehren» geben, und ganz allgemein sollen die Drittstaaten in die Kontrolle der irregulären Migration eingebunden werden, während gleichzeitig Möglichkeiten für legale Migration, insbesondere Resettlement, angeboten werden sollen. Erneut zeigt sich hier, wie potenziell progressive Forderungen wie die nach Bekämpfung von Fluchtursachen oder dass eine Flucht kein tödliches Risiko darstellen dürfe, repressiv gewendet werden können. Dies gilt auch für die Projekte des EU-Treuhandfonds für Afrika (s.o.). Gleichzeitig basiert der Versuch, Migration durch Entwicklungszusammenarbeit zu unterbinden, auf einem längst widerlegten, geradezu archaischen Migrationsmodell der Push- und Pull-Faktoren, das davon ausgeht, die Beseitigung von Migrationsursachen führe automatisch zu einer erhöhten Sesshaftigkeit. Dagegen zeigt die Migrationsforschung gerade, dass Migration als Globalisierung von unten integraler Bestandteil aktueller globaler Entwicklungen ist und Migrationspolitik deswegen nicht auf einer Prämisse der Verhinderung von Migration aufbauen darf.

An dieser Stelle muss festgehalten werden, dass sich das Programm Partnership Framework damit wenig von den bisherigen EU-Politiken in diesem Bereich abhebt. Schon der «Global Approach to Migration» aus dem Jahr 2005, der Vorläufer der Kommission zur Europäischen Migrationsagenda, hatte ein ganz ähnliches Programm formuliert, inklusive der Verschmelzung von Entwicklungs-, Außen- und Migrationspolitik. So ist die Mitteilung der Kommission als eine Absichtsbekundung zu werten, dass diesmal die angestrebten Kooperationen tatsächlich zustande kommen sollen, die Kommission sich gezielt mit jedem einzelnen Drittstaat beschäftigen und sie zu diesem Zweck maßgeschneiderte Lösungen (die sogenannten *compacts*) entwickeln werde; dafür würden wesentlich höhere Geldbeträge zur Verfügung stehen. Ob der Widerstand aus der Entwicklungspolitik, sich nicht in ein Projekt der Migrationsabwehr einspannen zu lassen, an dem der «Global Approach» einst auch scheiterte, diesmal gebrochen werden kann, wird sich erst zeigen.

Ergänzt wird Partnership Framework durch den Vorschlag für einen «European External Investment Plan» (Europäische Kommission 2016q), durch den gezielte Investitionen in der europäischen Nachbarschaft angestoßen werden sollen.

Bisher hat die Kommission fünf Fortschrittsberichte zu Partnership Framework herausgegeben: im Oktober 2016 (Europäische Kommission 2016s), im Dezember 2016 (Europäische Kommission 2016y), im März 2017 (Europäische Kommission 2017g), im Juni 2017 (Europäische Kommission 2017i) und im September 2017 (Europäische Kommission 2017p).

Wie sich die Einbeziehung von Drittstaaten in die EU-Migrationskontrolle konkret entwickeln wird, ist derzeit noch nicht klar; allerdings ist davon auszugehen, dass es ein ständiger Prozess bleiben wird, in dem es – wie auch zuvor – zu erheblichen Wendungen und unerwarteten Dynamiken kommen wird. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass die EU im Rahmen ihrer Migrationspolitik versucht sein wird, verstärkt Einfluss außerhalb der EU zu nehmen und ihr genehme Lösungen durchzusetzen. Glücklicherweise gibt es in letzter Zeit eine zunehmend kritische Auseinandersetzung mit diesen Aktivitäten der Europäischen Union.¹⁷

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie ist nun diese Fülle an Reformvorschlägen zu bewerten? Die Kommission plant eine erhebliche Anzahl von Reformen. Ob die von der Kommission vorgeschlagenen zahlreichen Reformen in der von ihr skizzierten Art und Weise Gesetz werden, ist aktuell noch fraglich. Insbesondere im Bereich des GEAS hat das Parlament schon begonnen, teilweise erhebliche Änderungswünsche zu formulieren, die eine schnelle Verabschiedung

¹⁷ Eine aktuelle und umfassende Bestandsaufnahme findet sich bei Jakob/Schlindwein (2017).

der Normen unwahrscheinlich erscheinen lassen. Im Bereich des Grenzschutzes ist ein solches Auseinanderklaffen der Vorstellungen weniger wahrscheinlich, und im Bereich der Externalisierung ist die Kommission in ihrem eigenen Element und mit einem eigenen Mandat ausgestattet. Deswegen muss leider davon ausgegangen werden, dass erhebliche Teile der in dieser Studie skizzierten Vorhaben früher oder später umgesetzt werden.

Festzuhalten ist, dass all diese Vorhaben unter dem Mantel der Europäischen Migrationsagenda in keinsten Weise eine Neubestimmung europäischer Migrations- und Grenzpolitiken darstellen. Müsste die EAM kurz charakterisiert werden, dann als ein entschlossenes «Weiter so!», inklusive des «Eingeständnisses», dass die bisherigen Politiken nur nicht entschlossen genug umgesetzt worden seien und es lediglich einer neuen Anstrengung bedürfe, um endlich bei dem Ziel einer umfassenden Steuerung der Migration anzukommen.

Hier lassen sich Parallelen zu anderen Krisenpolitiken der Europäischen Union ziehen, insbesondere zum Umgang mit der Euro-Krise. In beiden Fällen wurde die Krise als Gelegenheit genutzt, eine vertiefte Europäisierung durchzusetzen. An und für sich legitim, globalen Problemen durch eine stärkere Kohäsion in Europa begegnen zu wollen, zeichnet sich das aktuelle Modell der Europäisierung jedoch durch eine Stärkung der Exekutiven sowie eine Entdemokratisierung aus. Erstere findet nicht nur auf einer Ebene der Repräsentation statt, dass also plötzlich Rat oder Eurogruppe oder Kommission noch stärker als bisher die Leitlinien europäischer Politik vorgeben. Schwerwiegender sind die vielen neuen Agenturen, Mechanismen und Fazilitäten¹⁸, die die operativen Möglichkeiten der Exekutive anwachsen lassen. Die Euro-Krise brachte Institutionen hervor wie etwa die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (ESFS), die dann in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), eine Art europäischer IWF, überführt und verstetigt wurde, oder Gespanne wie die Troika aus Kommission, Zentralbank und IWF, die weitgehende Eingriffe in den verschiedensten Mitgliedsstaaten vornahm. Ähnlich ist auch die Reaktion auf die Krise des Schengen-Systems: Agenturen wie Frontex werden gestärkt, eine neue Asylagentur wird geschaffen, Aufsichtskompetenzen über die Grenzen werden auf Kommission und Grenzschutzagentur verlagert, Datenbanken werden aufgebaut und verknüpft und Politikfelder wie Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit werden nun in spezifische Politiken der Migrationskontrolle kooptiert. Der antidemokratische Charakter der Grenze, der schon immer in der Unterscheidung zwischen souveränen Bürger_innen und entrechteten Außenstehenden bestand, frisst sich dadurch in den Kern des europäischen Projekts. Nicht nur fehlt eine demokratische Kontrolle der vielen neuen Agenturen und Institutionen, es fehlt auch eine allgemeine und breit angelegte Debatte über die Zukunft des europäischen Projekts, die viele Formen annehmen könnte. Diese Debatte kann aber zwischen der vermeintlichen Alternativlosigkeit der EU – die immer mit dem Verweis auf Gefahren und Risiken begründet wird – und dem rechtspopulistischen Hass auf alles, was über das Nationale hinausgehen vermag, nicht stattfinden.

Mittel- und langfristig bedeutet dies eine massive Verschärfung des europäischen Migrations- und Grenzregimes. Das Recht auf Asyl bleibt nominell erhalten, wird jedoch in neuen Grenzinfrastrukturen der Registrierung und Identifizierung zu einem standardisierten Vorgang, der als große Hürde die Zulässigkeitsprüfung als wesentliches Hindernis vor das Asylverfahren stellt. Mit den Datenbanksystemen und der Europäischen Grenz- und Küstenwache entstehen ohne öffentliche Kontroverse Kontrollarchitekturen, die eine grundlegende Rekonfiguration der Staatlichkeit der EU bedeuten. Über die schon beschriebene Stärkung der Exekutive hinaus fragt sich, welche Abwehrrechte es noch gegenüber einem Staat gibt, wenn dieser einen fast vollständigen Zugriff auf das Datensubjekt Bürger/Bürgerin hat. Gleichzeitig verschärft die EU ihre Abschiebepolitik in ungeahnter Weise, eine bisher kaum benannte oder kritisierte Parallele zur aktuellen Regierungspolitik in den USA. Bei Letzterer wird zumindest darauf hingewiesen, dass sie ihren Ursprung im Rassismus der Ideologie der *white supremacy* hat.

Nachdem das Projekt einer umfassenden technischen, materiellen oder sogar militarisierten Abschottung der EU gescheitert ist, werden die Konturen eines kommenden Grenzregimes sichtbar, in dem Europa von extralegalen Pufferzonen umgeben ist, die gleichzeitig Teil der EU und ihr dennoch äußerlich sind. Es sind Zonen, die durch eine spezifische Regierung der Migration, durch Datenbanken, europäisierte Grenzschutzagenturen, eine Willkür des Rechts gekennzeichnet sein werden und die beständig durch das «Management» der Migration hergestellt werden müssen. Das neue Grenzregime, noch stärker als das alte, mobilisiert alle Ressourcen zum Zweck der Migrationskontrolle.

Absent in der Europäischen Migrationsagenda ist eine grundlegende Diskussion über die Bedeutung der Migrationen für das europäische Projekt. Dies ist der Kommission nicht unbedingt zum Vorwurf zu machen, denn eine solche Debatte um ein Selbstverständnis Europas als Einwanderungskontinent oder Kontinent der Migrationen muss von unten kommen. Dies geschieht jedoch aktuell nicht. In dieser Hinsicht stellt die Europäische Migrationsagenda auch eine Momentaufnahme des Zustandes der europäischen Gesellschaften und

18 Finanzierungsmechanismen in der Sprache der EU.

ihrer Demokratien dar: eine Unfähigkeit, sich nicht nur zu den aktuellen, sondern auch den vergangenen Migrationen in Bezug zu setzen, eine Lähmung angesichts der Umbrüche in der Welt und des globalen Wirtschaftssystems und eine aggressive Bereitschaft, das eigene Leben, den kleinen Bereich der eigenen Lebensrealität einzuzäunen und abzugrenzen. Darin spiegelt sich der aktuelle europäische Rassismus in den Migrations- und Grenzpolitiken der EU wider.

DOKUMENTE UND LITERATUR

Europäische Kommission (2015a): A European Agenda on Migration. COM(2015) 240 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2015b): EU Action Plan on Return. COM(2015) 453 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2015c): A European Border and Coast Guard and Effective Management of Europe's External Borders. COM(2015) 673 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2015d): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European Travel Document for the Return of Illegally Staying Third-Country Nationals. COM(2015) 668 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2015e): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC. COM(2015) 671 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016a): Back to Schengen – A Roadmap. COM(2016) 120 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016b): Next operational steps in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration. COM(2016) 166 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016c): EU-Turkey Joint Action Plan – Third Implementation Report. COM(2016) 144 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016d): Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe. COM(2016) 197 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016e): First Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2016) 231 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016f): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) 2016/399 as Regards the Use of the Entry/Exit System. COM(2016) 196 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016g): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing an Entry/Exit System (EES) to Register Entry and Exit Data and Refusal of Entry Data of Third Country Nationals Crossing the External Borders of the Member States of the European Union and Determining the Conditions for Access to the EES for Law Enforcement Purposes and Amending Regulation (EC) No 767/2008 and Regulation (EU) No 1077/2011. COM(2016) 194 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016h): Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. COM(2016) 205 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016i): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (Recast). COM(2016) 270 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016j): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of [Regulation (EU) No 604/2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person], for Identifying an Illegally Staying Third-Country National or Stateless Person and on Requests for the Comparison with Eurodac Data by Member States' Law Enforcement Authorities and Europol for Law Enforcement Purposes (Recast). COM(2016) 272 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016k): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and Repealing Regulation (EU) No 439/2010. COM(2016) 271 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016l): Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration. COM(2016) 385 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016m): Second Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2016) 349 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016n): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Laying down Standards for the Reception of Applicants for International Protection (Recast). COM(2016) 465 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016o): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Common Procedure for International Protection in the Union and Repealing Directive 2013/32/EU. COM(2016) 467 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016p): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Standards for the Qualification of Third-Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection, for a Uniform Status for Refugees or for Persons Eligible for Subsidiary Protection and for the Content of the Protection Granted and Amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents. COM(2016) 466 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016q): Strengthening European Investments for Jobs and Growth: Towards a Second Phase of the European Fund for Strategic Investments and a New European External Investment Plan. COM(2016) 581 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016r): Third Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2016) 634 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016s): First Progress Report on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration. COM(2016) 700 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016t): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and Amending Regulations (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 and (EU) 2016/1624. COM(2016) 731 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016u): Fourth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2016) 792 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016v): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment, Operation and Use of the Schengen Information System (SIS) in the Field of Border Checks, Amending Regulation (EU) No 515/2014 and Repealing Regulation (EC) No 1987/2006. COM(2016) 882 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016w): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment, Operation and Use of the Schengen Information System (SIS) in the Field of Police Cooperation and Judicial Cooperation in Criminal Matters, Amending Regulation (EU) No 515/2014 and Repealing Regulation (EC) No 1986/2006, Council Decision 2007/533/JHA and Commission Decision 2010/261/EU. COM(2016) 883 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016x): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Use of the Schengen Information System for the Return of Illegally Staying Third-Country Nationals. COM(2016) 881 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016y): Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration. COM(2016) 960 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017a): Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives. JOIN(2017) 4 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017b): Report on the Operationalisation of the European Border and Coast Guard. COM(2017) 42 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017c): Commission Recommendation of 7.3.2017 on Making Returns More Effective When Implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council. COM(2017) 1600 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017d): A more effective Return Policy in the European Union – A renewed Action Plan. COM(2017) 200 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017e): Fifth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2017) 204 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017f): Second Report on the Operationalisation of the European Border and Coast Guard. COM(2017) 201 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017g): Third Progress Report on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration. COM(2017) 205 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017h): Third Report on the Operationalisation of the European Border and Coast Guard. COM(2017) 219 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017i): Fourth Progress Report on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration. COM(2017) 350 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017j): Fourth Report on the Operationalisation of the European Border and Coast Guard. COM(2017) 325 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017k): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice, and Amending Regulation (EC) 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and Repealing Regulation (EU) 1077/2011. COM(2017) 352 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017l): Sixth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2017) 323 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017m): Action Plan on Measures to Support Italy, Reduce Pressure along the Central Mediterranean Route and Increase Solidarity. SEC(2017) 339, Brüssel.

Europäische Kommission (2017n): Commission Recommendation of 27.9.2017 Establishing a Common «Return Handbook» to Be Used by Member States' Competent Authorities When Carrying out Return Related Tasks. C(2017) 6505, Brüssel.

Europäische Kommission (2017o): Communication on the Delivery of the European Agenda on Migration. COM(2017) 558 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017p): Fifth Progress Report on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration. COM(2017) 471 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017q): Fifth Report on the Operationalisation of the European Border and Coast Guard. COM(2017) 467 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017r): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) 2016/399 as Regards the Rules Applicable to the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders. COM(2017) 571 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017s): Seventh Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2017) 470 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017t): Best Practices on the Implementation of the Hotspot Approach. SWD(2017) 372 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017u): Progress Report on the European Agenda on Migration. COM(2017) 669 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017v): Commission Contribution to the EU Leaders' Thematic Debate on a Way Forward on the External and the Internal Dimension of Migration Policy. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council COM(2017) 820 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017w): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework for Interoperability between EU Information Systems (Borders and Visa) and Amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226. COM(2017) 793 final. Straßburg.

Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski Simon (2017): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin.

Jakob, Christian/Schlindwein, Simone (2017): Diktatoren als Türsteher Europas: Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert, Berlin.

Kasperek, Bernd/Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration, unter: <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>.