

## EU Grenzpolitiken - zur Externalisierung von Migrationsmanagement und Grenzschutz der EU

Binder, Clemens; Dzhic, Vedran; Stachowitsch, Saskia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Binder, C., Dzhic, V., & Stachowitsch, S. (2018). *EU Grenzpolitiken - zur Externalisierung von Migrationsmanagement und Grenzschutz der EU*. (Policy Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59999-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## EU Grenzpolitiken:

### Warum die Externalisierung von Migrationsmanagement und Grenzschutz der EU langfristig schaden wird

#### Key Points:

- Die territoriale und akteursbezogene Auslagerung von Grenzschutz und Teilen der Asylagenden an Drittstaaten, die Externalisierung, ist in der EU zum zentralen Lösungsansatz für die Bewältigung migrationspolitischer Herausforderungen geworden.
- Externalisierung von Grenzschutz erzeugt menschenrechtlich und humanitär höchst bedenkliche Effekte und sollte daher überdacht werden.
- Die EU darf über systematische Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Notlagen im Kontext ihrer Externalisierungsstrategie nicht hinwegsehen.
- Ohne eine verstärkte Zusammenarbeit und eine neue Form der Solidarität in der Migrations- und Fluchtfrage wird es nicht möglich sein, zu nachhaltigen Lösungen zu kommen.



**Clemens Binder, MA**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip mit einem Fokus auf Technologie und Sicherheit, insbesondere Thematiken der inneren Sicherheit wie Grenzschutz und Überwachung. Derzeit absolviert er sein Doktoratsstudium an der Universität Wien zum Thema Zusammenhang zwischen Konzeptionen von (Un)Sicherheit und Technologieentwicklung im Bereich der Grenzsicherheit, mit einem regionalen Fokus auf Europa und die USA.



**Dr. Vedran Dzihic** ist Senior Researcher am oiip. Seine Forschungsschwerpunkte: Demokratietheorie und Demokratisierungsprozesse, Europäische Integration, Konfliktforschung, Zivilgesellschaft und Protestbewegungen, Außenpolitik und Nationalismus. Sein regionaler Fokus liegt auf Ost- und Südosteuropa mit besonderem Schwerpunkt auf dem Balkan und auf den USA.



**Univ. Prof. Dr.<sup>in</sup> Saskia Stachowitsch** ist wissenschaftliche Leiterin des oiip. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: kritische Sicherheits- und Militärforschung; Feministische und postkoloniale Theorien der Internationalen Beziehungen; Privatisierung von Sicherheit, private Sicherheits- und Militärfirmen; Frauenintegration ins Militär; EU Grenzsicherheit, transnationale Akteure (z.b. Frontex); Parlamentarismus, Antisemitismus und politische Geschichte österreichischer Juden und Jüdinnen.

**Vorbemerkung:**

*Das vorliegende Policy Brief entstand auf Basis des oiiip-Arbeitspapiers 101 mit dem Titel „EU Grenzpolitiken – der humanitäre und geopolitische Preis von Externalisierungsstrategien im Grenzschutz“. Die dort ausgeführte, vertiefende Analyse wird hier in zentralen Punkten wiedergegeben und bildet die Grundlage der nachfolgenden Policy-Empfehlungen.*

In seiner jüngsten Rede zur Lage der EU im September 2018 sprach der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Migrations- und Asylfrage als eine zentrale Herausforderung der Union an. Kritisch merkte er an, dass „die Mitgliedstaaten noch nicht das richtige Verhältnis zwischen Verantwortung eines jeden Landes für sein eigenes Hoheitsgebiet und der nötigen Solidarität untereinander gefunden haben“. (EU Kommission 2018: Lage der Union 2018, Die Stunde der europäischen Solidarität, Brüssel September 2018.)<sup>1</sup> In seiner Rede appellierte er an die Mitgliedsstaaten und insbesondere an den aktuellen österreichischen Ratsvorsitz, „jetzt entscheidende Schritte einzuleiten, um zukunftsfähige Lösungen für eine ausgewogene Migrationsreform zu erarbeiten“ (ibid.). Einem wichtigen Vorschlag, den Juncker bereits in seiner Rede auf den Tisch legte, nämlich die schrittweise Umwandlung und den Ausbau der Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache (Frontex) von einer Grenzwacheeinheit zu einer Grenzpolizei mit weitreichenden Kompetenzen, erteilten einige Regierungschefs postwendend eine Abfuhr. Allen voran war es der ungarische Premierminister Viktor Orban, der Frontex zwar als eine „feine Sache“ bezeich-

<sup>1</sup> Abrufbar unter [europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-5808\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-5808_de.pdf)

nete, die aber „nie im Leben auch nur einen einzigen Meter der Grenze“ verteidigt hätte, und die daher, so Orban, auch nicht die ungarischen Grenzen anstatt der Ungaren verteidigen solle.<sup>2</sup> Dieser Widerspruch zwischen Juncker, als einem der höchsten politischen Repräsentanten der EU und Viktor Orban, als einem Befürworter restriktiver Maßnahmen im Bereich von Migration und Asyl, zeigte die ganze Bandbreite der Debatten in der EU und auch das Sprengpotential des Themas Migration und Asyl in der EU auf.

Im Mittelpunkt dieser Debatten steht derzeit die Frage des Schutzes der Außengrenzen der Union. Die Herausforderungen, denen sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen gegenübersehen, aber auch die innenpolitische Bedeutung des Feldes in der (partei-)politischen und zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung, haben der sicherheitspolitischen Dimension dieser Fragen eine massive Bedeutungssteigerung gebracht. Auf einer stark sicherheitsfokussierten Perspektive beruht auch die Wahrnehmung von Externalisierung, also der territorialen und akteursbezogenen Auslagerung des Grenzschutzes und Teilen der Asylagenden an Drittstaaten, als erfolgversprechende Politikstrategie. Die Uneinigkeit der EU-Mitgliedsstaaten in der Flüchtlings- und Migrationspolitik hat dazu geführt, dass der schon länger bestehende Trend zur Externalisierung zum zentralen Lösungsansatz für die Bewältigung migrationspolitischer Herausforderungen geworden ist.

Beispiele für tatsächliche und geplante Externalisierung finden sich in den Jahren ab dem Beginn der großen Fluchtbewegung im Sommer 2015 im sogenannten „EU-Türkei-

<sup>2</sup> Abrufbar unter <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/there-is-no-need-for-frontex-to-defend-our-borders-for-us>

Deal“, in gängigen politischen Diskursen über die Errichtung von „Asylzentren“ am Westbalkan oder ähnlichen Zentren für Geflüchtete in nordafrikanischen Staaten (sogenannte „Anlandeplattformen“) bzw. dem geplanten Einsatz von Frontex-Personal in Drittstaaten, wie z.B. am Westbalkan, wo entsprechende Vorarbeiten bereits geleistet werden.

Die Interessen hinter dem Fokus auf Externalisierung sind vielfältig und oftmals in den innenpolitischen Verhältnissen der Mitgliedsstaaten zu suchen. Momentan ist sie vor dem Hintergrund mangelnder Durchsetzbarkeit anderer Strategien wie gerechter Verteilung von MigrantInnen auf alle EU-Staaten oder nachhaltigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen scheinbar die einzig durchsetzbare Politikoption. Die bereits vorhandenen Erfahrungen mit Externalisierung an verschiedenen EU-Außengrenzen weisen aber deutlich auf die Fallstricke dieser Option hin. Diese liegen in der Erzeugung von humanitären Krisen, der Beeinflussung der regionalen Kräfteverhältnisse zum Nachteil der EU und der Verschlechterung der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten.

Im begleitenden Arbeitspapier 101 analysieren wir den Trend zur Externalisierung in seinen breiteren regionalen und internationalen Kontexten, mit einem besonderen Fokus auf den Westbalkan sowie auf die Mittelmeerregion. Wir zeigen auf, dass Externalisierung als zentrale und bisweilen dominante Strategie der EU im Umgang mit Asyl- und Migrationsfragen einige schwerwiegende Problematiken mit sich bringt. Externalisierung von Grenzschutz erzeugt menschenrechtlich, humanitär, aber auch im Hinblick auf geo-strategische Überlegungen höchst bedenkliche Effekte, die sich anhand dreier Dimensionen zusammenfassen lassen:

1. Die Aushebelung internationalen Rechts,

wie die Verpflichtung zur Seenotrettung und das „non-refoulement“, 2. die verheerenden Zustände, die in Drittstaaten in der Flüchtlingsunterbringung herrschen, und 3. die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen, die im eigenen Land massive Menschenrechtsverletzungen begehen und damit selbst zu Verursachern von Migrationsbewegungen zählen, und durch Kooperationen mit der EU weiter gestärkt werden könnten. Darüber hinaus bedeutet Externalisierung ein aus EU-Sicht nicht-opportunes Eingreifen in ohnehin instabile innenpolitische Verhältnisse in den betroffenen Regionen, wachsende Abhängigkeit der EU von autoritären Regimen und potentielle Beschädigung der Nachbarschafts- bzw. Erweiterungspolitik. Mittel- und langfristig läuft Externalisierung also den Interessen der EU als globalem Akteur zuwider.

#### **Empfehlungen:**

1. Der starke Fokus der EU auf Externalisierung als Lösungsstrategie für vermeintliche und tatsächliche Flucht- und Migrationsbewegungen sollte überdacht werden. Externalisierung mag als „kleinster gemeinsamer Nenner“ den derzeit einzig machbaren und innenpolitisch als Erfolg kommunizierbaren Weg für viele EU-Mitgliedsstaaten darstellen, birgt aber zahlreiche Fallstricke, die mittel- bis langfristig gegenteilige Effekte haben und neue Probleme erzeugen werden. Der Fokus auf Externalisierung könnte neue Fluchtursachen hervorbringen und weitere sicherheitspolitische Risiken schaffen, einerseits durch die Stärkungen repressiver Regime und destabilisierender Akteure innerhalb der Staaten, andererseits durch die Schaf-

- fung einer perspektivlosen, unter inhumanen Bedingungen lebenden Gruppe von Flüchtlingen, die kriminalisiert oder radikalisiert werden könnte.
2. Auch wenn die gerechte Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedsstaaten mittelfristig aufgrund innenpolitischer Verhältnisse schwer erreichbar scheint, sollte dieses Ziel weiterhin verfolgt werden. Ohne eine verstärkte Zusammenarbeit und eine neue Form der Solidarität in der Migrations- und Fluchtfrage wird es nicht möglich sein, zu nachhaltigen Lösungen zu kommen.
  3. Die Bekämpfung von Fluchtursachen sollte den Weg von einer rhetorischen Formel zu nachhaltigen Policies finden und nicht als Verschiebung des Grenzregimes in Herkunfts- oder Transitländer bzw. in andere Drittstaaten missverstanden werden. Dies setzt eine klare Verknüpfung von außen-, migrations- und entwicklungspolitischen Strategien voraus.
  4. Gleichzeitig sollten Entwicklungszusammenarbeit und Nachbarschaftspolitik nicht von einseitigen Konditionen in Bezug auf Kooperation in der Migrationsfrage abhängig gemacht werden. Ebenso sollte es eine (in)direkte Junktimierung zwischen der Zusammenarbeit im Migrations- und Asylbereich und dem Fortschritt im EU-Erweiterungsprozess geben. Im Aufbau befindliche geostrategische Beziehungen mit der MENA-Region oder die langfristige Perspektive des EU-Beitritts der Balkanstaaten könnten dadurch gefährdet werden.
  5. Kooperationen mit Drittstaaten, die politisch und sozioökonomisch instabil sind bzw. jenen Staaten, welche internationales Recht, demokratische und menschenrechtliche Standards und Werte unterlaufen, sollten von der EU nicht vorbehaltlos eingegangen werden. Die Erfahrungen aus den bilateralen Kooperationen zwischen EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten wie die Italien-Libyen-Kooperation, sprechen hier eine eindeutige Sprache: Auch wenn diese kurzfristig zu einem Rückgang der Flüchtlingszahlen führen, ist der Preis hoch. Die humanitäre Situation ist katastrophal und es gibt keine Kontrolle über die verschiedenen, teilweise kriminellen Akteure, die von labilen Staaten zur Bewältigung europäischer Migrationsproblematiken herangezogen werden.
  6. Die EU darf über systematische Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Notlagen im Kontext ihrer Externalisierungsstrategie nicht hinwegsehen. Abgesehen von den ethischen Implikationen wird ein offensichtlicher Bruch mit europäischen Normen wie Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ihr Ansehen in ihrer Nachbarschaft weiter negativ beeinflussen.
  7. Geopolitisch betrachtet sollte sich die EU also weder von autoritären Regimen, die Migrationsfragen durchaus als Druckmittel einzusetzen wissen, abhängig machen, noch ihre Nachbarn durch einseitige Forderungen und bevormundende Konzepte brüskieren. Wenn die EU als globaler Akteur auftreten will, muss sie berücksichtigen, dass viele dieser Länder heute andere, mit der EU konkurrierende Orientierungsmöglichkeiten haben (China, Saudi-Arabien, Russland).