



# Auslagerung von Grenzen

## Beobachtung der EU-Externalisierungspolitik

Bulletin 02  
3. Juli 2024

"Wie alle Mauern war sie zweideutig, mit zwei Gesichtern. Was innerhalb und was außerhalb war, hing davon ab, auf welcher Seite man sich befand."

Ursula K. Le Guin, *Die Enteigneten*

### Inhalt

Über dieses Bulletin.....	1
Redaktion.....	2
Thematische und regionale Entwicklungen.....	4
Grenzverwaltung.....	4
Abschiebung und Rückübernahme.....	6
Migrationspartnerschaften.....	10
Budgets und Finanzierung.....	11
Analyse: Ein Fass ohne Boden: Weitere Milliarden Euro für externalisierte Grenzkontrollen	13
Analyse: Visa-Sanktionen sollen Abschiebungen verstärken.....	20

## Über dieses Bulletin

Das von *Statewatch* und *migration-control.info* durchgeführte und von *Brot für die Welt*, *Misereor*, *medico international* und *Pro Asyl* finanzierte Projekt zielt darauf ab, die Externalisierungspolitik, -pläne und -praktiken der EU öffentlich zu machen. Auf diese Weise sollen die Auswirkungen auf die Rechte von Menschen auf der Flucht sowie auf demokratische Standards, Transparenz und Rechenschaftspflicht aufgezeigt werden. Sie behebt den Mangel an öffentlichen Informationen durch die Veröffentlichung relevanter EU-Dokumente, in dieser Phase vor allem solcher, die vom Rat der EU erstellt oder erörtert wurden. Darüber hinaus wird die Informationsflut, die sich aus einer Vielzahl von EU-Institutionen, Arbeitsgruppen und nationalen Regierungen ergibt, die an der Externalisierungsagenda beteiligt sind, durch eine Zusammenfassung thematischer und regionaler Entwicklungen sowie durch eine eingehende Analyse von Schlüsselfragen bewältigt.

## Redaktion

Am 1. Februar dieses Jahres erhielt Seine Exzellenz Willem van de Voorde, "Außerordentlicher und Bevollmächtigter Botschafter" und Ständiger Vertreter Belgiens bei der EU, einen [Brief](#) von Juan Fernando López Aguilar, der zu diesem Zeitpunkt Vorsitzender des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten des Europäischen Parlaments (LIBE) war.

Aguilar war auf der Suche nach Informationen über den so genannten operativen Koordinierungsmechanismus für die externe Dimension der Migration, auch bekannt als MOCADDEM (*mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure des migrations*), dessen Initialen auf Französisch lauten.

Der MOCADDEM, der Teil des Rates der EU ist, wurde im Januar 2022 eingerichtet, um "operative Maßnahmen" in oder mit Nicht-EU-Staaten vorzubereiten und vorzuschlagen, die die EU in ihre Migrationskontrollagenda einbinden möchte. Seine [Rechtsgrundlage](#) ist nicht das EU-Einwanderungs- und Asylrecht, sondern eine [Notstandsbefugnis](#) im Zusammenhang mit "einem Terroranschlag oder einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe".

Darüber hinaus ist wenig über seine Funktionsweise bekannt. In Aguilars Brief an van der Voorde heißt es:

*"Als der für Asyl und Migration zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments sollte LIBE angesichts der Zuständigkeiten von LIBE in diesem Bereich und des Grundsatzes der aufrichtigen Zusammenarbeit zwischen den Institutionen relevante Dokumente und Informationen über das MOCADDEM erhalten."*

Im Gegensatz zu den spanischen Behörden, an die sich Aguilar im Juli letzten Jahres gewandt hatte, [antworteten](#) die belgischen Behörden zumindest - nur um Aguilars Antrag rundweg abzulehnen.

"In Anbetracht der besonderen operativen und ausführenden Natur der Arbeit des MOCADDEM bedauere ich, Ihnen mitteilen zu müssen, dass der Rat Ihrem Ersuchen nicht

nachkommen kann", schrieb van de Voorde. Das war aber noch nicht alles - er nahm sich auch die Zeit, um zu argumentieren, dass das Parlament für keine der vom MOCADDEM behandelten Angelegenheiten zuständig ist.

"Der MOCADDEM ergreift keine 'Maßnahmen' im Sinne der Zuständigkeiten Ihres Ausschusses, wie sie in Anlage VI der Geschäftsordnung des Parlaments beschrieben sind", erklärte der Außerordentliche und Bevollmächtigte Botschafter.

Diese Ansicht ist umstritten. Laut Geschäftsordnung ist der LIBE-Ausschuss zuständig für "Maßnahmen betreffend die Einreise und den Personenverkehr, Asyl und Migration", für "Maßnahmen betreffend eine integrierte Verwaltung der gemeinsamen Grenzen" sowie für alle "Einrichtungen und Agenturen" der EU, die im Rahmen des "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" tätig sind - eine davon ist die Grenzschutzagentur Frontex.

Die Frage ist also: Was ist eine "Maßnahme"? Im Rahmen dieses Bulletins veröffentlichen wir fast [zwei Dutzend Dokumente, die in den letzten acht Monaten für MOCADDEM-Sitzungen erstellt oder erörtert](#) wurden, und sie zeigen, dass die Beamten sehr beschäftigt waren.

Dutzende, wenn nicht Hunderte von "Aktionen" - man könnte versucht sein, "Maßnahmen" zu sagen - werden von EU-Agenturen und -Institutionen durchgeführt, um die Freizügigkeit von Menschen fernab des EU-Gebietes zu kontrollieren, zu überwachen und zu regeln. Und das MOCADDEM ist das Gremium, das mit der Vorbereitung vieler dieser Maßnahmen betraut ist: Sein rechtlicher Auftrag gibt ihm die Befugnis, dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), dessen Vorsitz van de Voorde derzeit innehat, "operative Maßnahmen" in allen Bereichen vorzuschlagen, "die für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem betreffenden Drittland im Bereich der Migration relevant sind".

Ist eine "operative Aktion" eine "Maßnahme"? Ist eine "Aktion", die in einem MOCADDEM-Dokument aufgeführt ist - zum Beispiel das 40-Millionen-Euro-Projekt zur Unterstützung der tunesischen "Grenzverwaltung" - eine "Maßnahme"? Hat das Europäische Parlament das Recht, die Unterstützung der EU für Migration und Grenzkontrolle in Nicht-EU-Staaten zu überprüfen? Versuchen die EU-Regierungen, jede Form der demokratischen Kontrolle für ihre Versuche zu vermeiden, die politischen Verbindungen mit und die finanzielle Unterstützung für Regierungen in der "südlichen Nachbarschaft" der EU und darüber hinaus zu stärken, um die Bewegungen von Migranten und Flüchtlingen zu stoppen?

Die ersten drei Fragen überlässt man vielleicht am besten den Juristen. Die Antwort auf die letzte Frage lautet zweifelsohne "Ja".

Wie die von uns veröffentlichten Dokumente zeigen, sind die vom MOCADDEM koordinierten "operativen Maßnahmen" sowohl umfangreich als auch teuer: Sie betreffen Staaten an den Küsten des Atlantiks und des Indischen Ozeans und viele andere dazwischen, und die Gesamtkosten belaufen sich auf mindestens Hunderte von Millionen Euro. Und wie eine der beiden Analysen in diesem Bulletin zeigt, wird ein Großteil dieser Ausgaben formal als Entwicklungshilfe eingestuft.

Man muss schon eine sehr spezielle Geisteshaltung haben, um zu glauben, dass der Kauf von Überwachungs-ausrüstung für die Grenzpolizei einer autoritären Regierung ["die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlergehen von Entwicklungsländern fördert und](#)

[gezielt darauf abzielt](#)". Doch genau das ist der Punkt, den wir erreicht haben. Die europäischen Regierungen können riesige Summen öffentlicher Gelder ausgeben, um die repressiven Behörden und Kräfte ausländischer Staaten zu unterstützen, die dann ungeheuerliche Menschenrechtsverletzungen begehen, und dennoch wird den gewählten Vertretern das Recht verweigert, diese Maßnahmen zu überprüfen.

Wegen Problemen wie diesen gibt es natürlich dieses Bulletin. Wir hoffen, dass es Ihnen bei Ihrer Arbeit nützlich ist, um die anhaltende Externalisierung von Grenz- und Migrationskontrollen in Frage zu stellen - eine alte und gescheiterte Agenda, die den Interessen politischer Eliten und Profiteure dient und gleichzeitig eine gewalttätige und ausgrenzende politische Ordnung stärkt. Nie war es dringender als jetzt, dagegen vorzugehen.

- Chris Jones, *Statewatch*

## Thematische und regionale Entwicklungen

Die folgenden Zusammenfassungen betreffen Dokumente, die von fünf Arbeitsgruppen des Rates der EU erstellt oder erörtert wurden:

- Arbeitsgruppe "Externe Aspekte der Migration" (EMWP)
- Strategischer Ausschuss für Grenzfragen, Einwanderung und Asyl (SCIFA)
- Arbeitsgruppe "Visa"
- Arbeitsgruppe "Grenzen"
- Arbeitsgruppe "Integration, Migration und Vertreibung" (IMEX)

Sie enthält auch Dokumente, die vom Operativen Mechanismus für die externe Dimension der Migration (MOCADDEM) erstellt oder diskutiert wurden.

Alle hier zusammengefassten Dokumente und weitere finden Sie in unserem [Dokumentenarchiv](#), das auch Abschnitte über den Europäischen Rat und den Rat "Justiz und Inneres" enthält.

### Inhalt

- Grenzverwaltung
- Abschiebung und Rückübernahme
- Migrationspartnerschaften
- Budgets und Finanzierung

## Grenzverwaltung

Die **Überwachung der Grundrechte an den EU-Außengrenzen** wurde auf der [Sitzung der Arbeitsgruppe "Grenzen" am 6. Juni](#) als Teil der Umsetzung der Screening-Verordnung erörtert. Diese sieht vor, dass unabhängige nationale Mechanismen zu zwei Zwecken eingerichtet werden. Erstens, um "die Einhaltung des Unionsrechts und des Völkerrechts zu überwachen", und zweitens, um "sicherzustellen, dass begründete Behauptungen über die Nichteinhaltung von Grundrechten wirksam behandelt werden und die Mitgliedstaaten Untersuchungen zu solchen Behauptungen einleiten und deren Verlauf überwachen".

Auf nationaler Ebene können unabhängige, angemessen finanzierte Mechanismen eingesetzt werden, die unbeschränkten Zugang zu Standorten und Dokumenten haben (ungeachtet angemessener Sicherheitsüberprüfungen). Diese Stellen sollten "stichprobenartige und unangekündigte Vor-Ort-Inspektionen durchführen und ... jährliche Empfehlungen abgeben". Die EU-Grundrechteagentur muss für die Mitgliedstaaten allgemeine Leitlinien für die Einrichtung und den Betrieb dieser Stellen ausarbeiten und steht ihnen mit Ratschlägen zu Methodik und Schulung zur Seite. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, um der Richtlinie nachzukommen.

Auf der [gleichen](#) Sitzung wurde ein Papier über **Informationskampagnen** in den Mitgliedstaaten zur Vorbereitung der für Herbst 2024 erwarteten **Inbetriebnahme des Einreise-/Ausreisystems (EES)** erörtert. Solche Kampagnen "sollen die Öffentlichkeit und Drittstaatsangehörige über die Ziele des EES, die darin gespeicherten Daten, die

Behörden, die Zugang zu diesen Daten haben werden, und die Rechte der betroffenen Personen informieren". Die Kampagnen sollten sich an Drittstaatsangehörige richten, die in das EU-Gebiet einreisen wollen, und die Mitgliedstaaten sollten die Informationen "so weit wie möglich verbreiten, insbesondere in Verkehrsknotenpunkten, Konsulaten und Büros von Luftfahrtunternehmen", begleitet von einer Kampagne in den sozialen Medien. Auf der gleichen Sitzung hielt die Europäische Kommission eine ausführliche Präsentation über das **Gesetz über künstliche Intelligenz und die Grenzverwaltung**.

Die [Arbeitsgruppe "Externe Aspekte der Migration"](#) hörte in ihrer Sitzung am 17. Mai Vorträge des **UNHCR** und der **IOM** und wurde von der **Kommission** und dem **Europäischen Auswärtigen Dienst** über die "Migrationssituation auf der **östlichen Mittelmeerroute**" informiert. Zu den weiteren Themen dieser Sitzung, die für die Grenzverwaltung von Bedeutung sind, gehörten Informationen des Ratsvorsitzes über "Lokale und regionale Netzwerke des Europäischen Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen" sowie aktuelle Informationen über die Kooperationsrahmen mit Libyen, Nordmazedonien, Pakistan und im Rahmen des Khartum-Prozesses (siehe Partnerschaften, unten).

Die Dokumente, die [seit September letzten Jahres](#) auf der Tagesordnung der [MOCADÉM-Sitzungen](#) standen, befassten sich ausführlich mit der Grenzverwaltung, dem polizeilichen Vorgehen gegen die Schleusung von Migranten sowie mit Such- und Rettungsaktionen in Ländern wie **Bosnien und Herzegowina**, **Libyen**, **Senegal** und **der Türkei**, um nur einige zu nennen.

**Tunesien** ist eines der anderen Länder, in denen nach der Unterzeichnung des Abkommens im Juli letzten Jahres umfangreiche Aktivitäten der EU und der Mitgliedstaaten im Gange sind. Die Beziehungen zu Tunesien und die Projekte in diesem Land wurden seit September letzten Jahres auf fast jeder MOCADÉM-Sitzung erörtert. In Bezug auf die Grenzverwaltung und verwandte Themen geht aus einem Dokument der [Sitzung vom 16. Februar](#), das *Statewatch* zur Verfügung gestellt wurde, hervor, dass die EU umfangreiche finanzielle Unterstützung leistet: Weit über 100 Millionen Euro werden für Projekte in den Bereichen Suche und Rettung, Grenzkontrollen und internationale Polizeizusammenarbeit ausgegeben. Viele der aufgeführten Projekte werden vom **Internationalen Zentrum für Migrationspolitik** durchgeführt.

In **Marokko** hat die EU mindestens 200 Mio. EUR für Projekte zum "Grenzmanagement unter Beachtung internationaler Menschenrechtsstandards, zur institutionellen Steuerung von Migration und Asyl und zur Integration von Migranten und Flüchtlingen" bereitgestellt, wie es in einem Dokument der [Sitzung vom 16. Februar](#) heißt. In **Mauretanien** gibt die EU über 50 Millionen Euro für Projekte zur Grenzkontrolle und Polizeiarbeit aus. Ein Projekt zur Strafverfolgung, GARS I 3, stand kürzlich im Rampenlicht, als bei seiner Umsetzung im **Senegal** von der EU bezahlte Polizeifahrzeuge zur [Unterdrückung von Unruhen in der Bevölkerung](#) eingesetzt wurden. In dem Dokument über Mauretanien heißt es, dass GAR SI 3 10,5 Millionen Euro aus dem NDICI-Haushalt erhalten hat.

Der **westliche Balkan** stand auf der Tagesordnung des [MOCADÉM-Treffens am 19. April](#). Aus einem Dokument, das *Statewatch* zur Verfügung gestellt wurde, geht hervor, dass

Frontex-Einsätze in der Region hohe Priorität haben, wobei erneuerte und aktualisierte Statusvereinbarungen darauf abzielen, das mögliche Einsatzspektrum zu erweitern. Die Rechtsgrundlage von Frontex für 2019 sieht vor, dass die Agentur an den Grenzen zwischen zwei Nicht-EU-Staaten eingesetzt werden kann, anstatt nur an den Grenzen zwischen einem Nicht-EU- und einem EU-Staat. Mit Mitteln aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA III) werden in der Region bereits umfangreiche Maßnahmen durchgeführt (siehe auch die Analyse der Haushaltsmittel in dieser Ausgabe des Bulletins), darunter Schulungen von Frontex zu den Themen Überwachung, Kontrolle, Befragung und Grundrechte.

Die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel in den westlichen Balkanstaaten ist ebenfalls Gegenstand des Dokuments, in dem festgestellt wird, dass alle westlichen Balkanstaaten nun mindestens einen Verbindungsbeamten bei **Europol** stationiert haben. Ein Programm zur Bekämpfung des Menschenschmuggels im Rahmen des IPA-Budgets in Höhe von 36 Millionen Euro sollte im Juni 2023 angenommen werden, heißt es in dem Dokument: "In allen westlichen Balkanstaaten sind Interoperabilitätsmissionen geplant, um den Bedarf an den Grenzübergangsstellen zu ermitteln."

Im vergangenen Jahr befasste sich ein Dokument, das für eine [MOCADÉM-Sitzung im November](#) in Umlauf gebracht wurde, mit der **östlichen** Mittelmeerroute, wobei - wenig überraschend - die **Türkei im** Mittelpunkt stand. In dem "Aktionsdossier" wurde festgehalten, dass die EU 220 Millionen Euro für die Überwachung und Kontrolle der türkischen Grenze zum **Iran** bereitstellen würde, und es wurde auf die Bedeutung der Einrichtung eines "Internationalen Zentrums für Migrationszusammenarbeit" in Istanbul hingewiesen. Laut [einem Dokument, das vom Internationalen Zentrum für Migrationspolitik online gestellt wurde](#), besteht die "Hauptaufgabe" dieses Zentrums darin, "die operative Zusammenarbeit im Bereich der Grenzverwaltung zu fördern, mit einem regionalen Schwerpunkt entlang der Migrationsroute des östlichen Mittelmeers, insbesondere in der **Türkei**, den **westlichen Balkanländern**, **Zentralasien** und den Ländern des **Nahen Ostens**".

Auf der [Sitzung der Arbeitsgruppe "Visa" am 24. April](#) wurde die Zukunft der Visapolitik und ihre interne Dimension erörtert, wobei die Notwendigkeit betont wurde, Drittstaatsangehörige davon abzuhalten, "legale Einreisekanäle zu missbrauchen", um Asylanträge zu stellen. Die Bekämpfung des "Missbrauchs der Visapolitik" wird als entscheidend "für die Nachhaltigkeit der Asylsysteme der Mitgliedstaaten" angesehen. Ein erneuter **Mechanismus zur Aussetzung der Visumpflicht wird** in den Trilogien diskutiert und als wichtig erachtet, um Probleme mit visumfreien Ländern anzugehen, obwohl er nur als "letztes Mittel" eingesetzt werden sollte. In Bezug auf das **Visa-Informationssystem (VIS) wurde das** Fehlen von Statistiken über die Zahl der Personen, die ein Visum missbrauchen, um in den Schengen-Raum einzureisen und dann einen Asylantrag zu stellen, als ein Problem angesprochen, das verbesserte VIS-Kontrollen durch nationale Behörden im Zusammenhang mit Asylanträgen erforderlich machen könnte.

Was "innovative Lösungen" in Bezug auf Visumbetrug und den EU-Rechtsrahmen betrifft, so behandeln mehr als 20 EU- und Schengen-Mitgliedstaaten Visumbetrug als Straftat. Der EU-Rechtsrahmen sieht keine strafrechtliche Verfolgung des Visumbetrugs vor, so dass sich die Bestrafung dieses Delikts und der Überschreitung der Visumpflicht auf

Verwaltungsmaßnahmen (einschließlich Einreiseverbote) beschränkt. Die Delegationen wünschen, dass zusätzliche Maßnahmen ins Auge gefasst werden, die sich auf die für den Mechanismus des Artikels 25a des Visakodexes eingeführten Strafmaßnahmen stützen. Der belgische Ratsvorsitz vertrat die Auffassung, dass "keine Möglichkeit außer Acht gelassen werden sollte, einschließlich der Stärkung des Rechtsrahmens", während die deutsche Delegation [ein Handbuch über Visumbetrug](#) erstellt hat.

Auf einer informellen SCIFA-Sitzung im Mai stand die "externe Dimension" der Visumpolitik im Mittelpunkt, wie aus demselben Dokument hervorgeht, für das uns noch keine Unterlagen vorliegen.

## **Abschiebung und Rückübernahme**

Abschiebung, Rückübernahme und verwandte Themen wurden in den letzten Monaten von verschiedenen Arbeitsgruppen behandelt, insbesondere von IMEX (Ausweisung). Zu den Themen gehören ein **Plan zur effizienteren Gestaltung des Rückführungssystems**, die **Nutzung des Potenzials der** von den Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen im Ausland eingesetzten **Verbindungsbeamten** sowie die Arbeit an der **Neufassung der Verordnung über das Schengener Informationssystem und die Rückführungsausschreibungen**.

Auf der IMEX-Sitzung am 23. April 2024 gingen Präsentationen des Ratsvorsitzes und der Kommission einem Meinungs austausch zum Thema "**Effektivere Gestaltung des EU-Rückkehrsystems**": Fortsetzung der Überlegungen über die Zukunft der EU-Rückkehrpolitik" voraus. Es gab auch einige Folgemaßnahmen zur Fedasil-Konferenz (Belgien), die am 19. und 20. März 2024 über **freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung stattfand**. Bei den Diskussionen über den **Visakodex nach Artikel 25a** wurde der Stand seiner Umsetzung geprüft, die Zusammenarbeit mit prioritären Ländern, die nicht von restriktiven Visamaßnahmen betroffen sind, erörtert und die Diskussion über die Wirksamkeit und Entwicklung des Mechanismus fortgesetzt, einschließlich der Vorlage eines Dokuments der Kommissionsdienststellen zur Bewertung der Reform des Visakodex. Der Vorsitz berichtete auch über seine Präsentation über "bewährte Praktiken im Bereich der Rückführung", die er in der Arbeitsgruppe für Schengen-Angelegenheiten gehalten hatte.

[Auf der Sitzung am 7. Juni](#) wurde unter anderem ein Diskussionspapier des Ratsvorsitzes zur **Verbesserung der Rückkehrstatistiken erörtert**. Das Papier enthält eine kritische Bewertung der bestehenden Parameter und Ideen zur Verbesserung und erheblichen Ausweitung des bestehenden Rahmens für die Datenerhebung. Zu den Parametern gehören u.a. die Wirksamkeit von Rückführungen, der Zusammenhang mit negativen Asylentscheidungen, die Menschenrechte während der Rückführung, die Nachhaltigkeit (um eine erneute Migration zu vermeiden) und die Kosten der Rückführung (personelle und finanzielle Ressourcen).

Der Rahmen für die Erhebung von Rückkehrdaten umfasst die Erhebung von Rückkehrdaten durch Eurostat seit 2008 und die wachsende Beteiligung von Frontex seit Beginn der Erhebung von Rückkehrdaten im Jahr 2011 über das Frontex-Risikoanalysenet (FRAN) und die Anwendung zur Verwaltung irregulärer Migration (IRMA). Aufrufe zur Verbesserung der Datenerhebung wurden in der operativen Strategie des EU-Rückkehrkoordinators für

wirksamere Rückführungen [doc], in der mehrjährigen strategischen Politik für das europäische integrierte Grenzmanagement (Mitteilung vom März 2023, doc) sowie von der Kommission und dem Rat formuliert.

Dies hat zu konkreten Maßnahmen geführt, darunter die **EU-Asylagentur**, die ihre Datenerhebung aussetzt und sich ab 2023 auf Frontex-Daten stützt, eine **Eurostat-Taskforce für Rückkehrstatistiken**, in der die Mitgliedstaaten, Frontex und die **GD HOME** zusammenarbeiten, ein Frontex-Fahrplan für 2023 zur Verbesserung der Analyse von Rückführungen und des Lagebilds der Rückkehr, die "jährliche Übung im Rahmen des Visakodexes nach Artikel 25a" für eine umfassende qualitative und quantitative Erhebung von Daten über die Rückübernahmezusammenarbeit mit den wichtigsten Drittländern auf EU-Ebene und eine Reihe weiterer Aktivitäten. Die Abschiebungsstatistiken werden auch durch die interoperablen Datenbanken der EU unterstützt, mit einem Zentralspeicher für Berichte und Statistiken, der "eine systemübergreifende statistische Datenerfassung aus EES, VIS, ETIAS und SIS ermöglicht". Der demnächst erscheinende Europäische Jahresbericht über Asyl und Migration wird auch Rückkehrdaten enthalten.

Zu den anhaltenden Herausforderungen gehört die Gültigkeit der Rückführungsquoten zur Bewertung der Wirksamkeit (eine Methode, die "ihre Grenzen gezeigt hat"), was bedeutet, dass "zusätzliche Informationen benötigt werden". Zu den festgestellten Einschränkungen gehören Daten aus Rückführungsausschreibungen im **Schengener Informationssystem (SIS)**, die zeigen, dass:

*"...ein beträchtlicher Anteil der erlassenen Rückführungsentscheidungen ist nicht vollstreckbar; unterschiedliche nationale Verwaltungs- und Gerichtspraktiken könnten sich auf die Zahl der erlassenen Rückführungsentscheidungen auswirken, was die Vergleichbarkeit einschränkt; es werden nur zuverlässig erfasste freiwillige Rückführungen berücksichtigt, was bedeutet, dass die Zahl der tatsächlichen Rückführungen in Wirklichkeit höher sein könnte..."*

Die Bedeutung von Statistiken und Datenerhebungen für die Abschiebemaschinerie der EU und ihre Initiativen zur Migrationskontrolle im Allgemeinen wurde in [einem Statewatch-Bericht](#) hervorgehoben, [der letztes Jahr veröffentlicht wurde](#):

*"Im Grunde geht es bei der Statistik also um die Sammlung von Daten durch die Behörden, um eine bestimmte Situation besser zu verstehen und als Reaktion darauf politische Maßnahmen zu formulieren oder zu beeinflussen, um eine bessere Kontrolle auszuüben. Die Art der statistischen Arbeit beruht auch auf der kontinuierlichen Erstellung von Kategorien und Gruppen von Menschen, die oft hierarchisch geordnet sind, was die Möglichkeit verschiedener diskriminierender Praktiken und Auswirkungen mit sich bringt."*

Die Präsidentschaft hat für die [IMEX-Sitzung am 7. Juni](#) ein Papier zum Thema "Effektivere Gestaltung des Rückgabesystems" vorgelegt. Ein zentrales Thema ist der Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie, zu dem der Rat eine Verhandlungsposition erreicht hat, das Europäische Parlament jedoch nicht. In dem Papier werden die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten in diesem Bereich sowie die Zukunft des Vorschlags erörtert, auch wenn unterschiedliche Auffassungen zugegeben werden: "Einige waren der Meinung, dass die

Arbeit an der Neufassung der Richtlinie parallel zu einer tiefgreifenden Reflexion über die Überarbeitung des Rechtsrahmens erfolgen sollte". Es wurden parallele Wege vorgeschlagen:

*"...an der Neufassung der Rückführungsrichtlinie arbeiten, um die dringendsten Änderungen vorzunehmen, einschließlich der Anpassung der Rechtsvorschriften an die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofs, und gleichzeitig weitere Überlegungen zur künftigen europäischen Rückkehrentscheidung anstellen. Gleichzeitig sollten die praktische Zusammenarbeit und die verstärkte Nutzung der gegenseitigen Anerkennung fortgesetzt werden."*

Einige Delegationen würden es jedoch vorziehen, wenn die gegenseitige Anerkennung nationaler Rückführungsentscheidungen fakultativ bliebe, und der Ratsvorsitz bezeichnete die Arbeit an einer europäischen Rückführungsentscheidung als "langfristiges Ziel". *Statewatch* hat [bereits](#) über den Vorschlag für einen solchen Rechtsrahmen berichtet.

Dem Papier der Präsidentschaft zufolge hielten es die meisten Mitgliedstaaten nicht für notwendig, "weitere Rechtsvorschriften über Alternativen zur Inhaftierung und über die Haftbedingungen" zu erlassen, und stellten die Idee in Frage, "minimale Haftkapazitäten" auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zu schaffen. Das Dokument enthält auch Informationen über die Abschiebung von Personen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, "die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Rückführungsrichtlinie, die Verbesserung der Identifizierung, die Verwendung europäischer Passierscheine, die Definition des Konzepts der freiwilligen Rückkehr, die Situation illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, die nicht zurückgeführt werden können, und die Zugänglichkeit der assoziierten Schengen-Staaten zum Rückübernahme-Fallbearbeitungssystem (RCMS)". In dem Papier wird festgestellt, dass die Umsetzung des Pakts zu einer **engeren Verknüpfung von Asyl- und Rückkehrverfahren** führen sollte.

Die "Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung für eine wirksame EU-Rückkehrpolitik", heißt es in dem Dokument weiter. Zu den Hebelwirkungen gehören: die strategische Nutzung des Verfahrens nach **Artikel 25a des Visakodexes** oder die Nutzung des **Allgemeinen Präferenzsystems (APS)** der EU mit dem EP, um eine "handelspolitische Hebelwirkung" zu erzielen. Einige Delegationen forderten innovative Lösungen und unkonventionelle Ideen, um eine wirksame Rückführung zu gewährleisten, und einige waren der Ansicht, dass **Frontex** in der Lage sein sollte, bei Rückführungen zwischen Drittländern zu helfen.

Zur Vorbereitung des [IMEX-Treffens am 7. Juni](#) legte der Ratsvorsitz ein Papier vor, in dem er die Diskussion über **Verbindungsbeamte** als Partner für den Aufbau eines stärkeren gemeinsamen europäischen Rückführungssystems" zusammenfasste, da sie ein wichtiges Instrument darstellen, dessen Potenzial für Rückführungen maximiert werden kann". Die IMEX-Rückführungssitzung hatte drei Dimensionen: strategisch, operativ und attraktiv.

Der erste Punkt unterstreicht die Notwendigkeit, dass die **EU-Delegationen in Drittländern** den Verbindungsbeamten der EU und der Mitgliedstaaten politische Unterstützung bieten. Zu den bestehenden Erfordernissen gehören eine klare Vision und die Priorisierung von Einsätzen durch die Mitgliedstaaten (mit Hinweis auf den vakanten Posten **im Irak**), die

Notwendigkeit von Flexibilität und ein zweigleisiger Ansatz: "Langfristige Einsätze für strukturell vorrangige Drittländer und kurzfristige Einsätze für zyklische Situationen im Zusammenhang mit Migrationsströmen". Unterschiedliche Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten werden in Bezug auf den Einsatz von Verbindungsbeamten für die "Wiedereingliederung, die rasche Rückführung von Personen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, und den Kampf gegen die Schleusung von Migranten" festgestellt.

Die anderen Dimensionen konzentrieren sich auf die Koordinierung im Interesse der Effizienz und auf die Verbesserung der Bedingungen für die verschiedenen Arten von europäischen Verbindungsbeamten, um ihren Einsatz zu fördern. Zu den zukunftsweisenden Vorschlägen gehören die Einrichtung eines Pools von Verbindungsbeamten für die Rückkehr bei **Frontex** und die Bereitstellung von Mitteln zur Unterstützung von Einsätzen im nächsten **mehrwährigen Finanzrahmen** (d. h. im EU-Haushalt).

Zum Thema "**Rückkehr, Wiedereingliederungshilfe und nachhaltige Wiedereingliederung: Koordinierung zwischen den Akteuren und Engagement der Partnerländer**", für das im Rahmen des Pakts im April 2021 eine Strategie vereinbart wurde, fanden am [23. April](#) in IMEX (Ausweisung) ("Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe") und am [17. Mai](#) in EMWP ("nachhaltige Wiedereingliederung") Sitzungen statt. Ziel ist es, "einen strukturierten und nachhaltigen Ansatz in Bezug auf Aktivitäten voranzutreiben, die sich auf die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederungshilfe und die Eigenverantwortung der Partnerländer konzentrieren", einschließlich einer "Verpflichtung, den Beitrag der EU-Entwicklungsmaßnahmen zur nachhaltigen Wiedereingliederung zu verstärken".

Zu den anhaltenden Herausforderungen gehören unterschiedliche Auslegungen und Verständnisse der einzelnen Phasen der Strategie, die "Hilfe nach der Rückkehr", "Wiedereingliederungshilfe" und "nachhaltige Wiedereingliederung" umfassen. Zu den angesprochenen Themen gehören die Rollen-, Verantwortungs- und Arbeitsteilung zwischen den Akteuren und die Unterstützung der Abgeschobenen durch die vom NDICI finanzierten Entwicklungsakteure (Abkehr von der früheren Süd-Süd-Orientierung).

Für die [Sitzung der Arbeitsgruppe "Grenzen" am 6. Juni](#) wurde ein Papier über die Neufassung des **Schengener Informationssystems (SIS)** und über Ausschreibungen zur Rückkehr in Umlauf gebracht. Es betrifft die sofortige "Eingabe neuer Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen, die einer Rückkehrentscheidung unterliegen". Positive "Treffer" an den Außengrenzen bedeuten demnach, dass ein Mitgliedstaat den ausschreibenden Mitgliedstaat informiert und Informationen übermittelt; der ausschreibende Mitgliedstaat löscht die Ausschreibung und schreibt gegebenenfalls "unverzüglich" ein Einreise- und Aufenthaltsverbot aus. Das Papier stellt jedoch fest, dass es einige Probleme mit diesem System gibt, und geht auf diese näher ein.

**Abschiebungen in und aus Nicht-EU-Staaten** waren ein regelmäßiges Thema in den Dokumenten, die auf den [MOCADÉM-Sitzungen](#) erörtert wurden, wobei die EU und ihre Mitgliedstaaten den Schwerpunkt nicht nur darauf legten, die Staaten zu drängen, Abschiebungen aus der EU zu akzeptieren, sondern auch Mittel und Unterstützung bereitzustellen, damit die Nicht-EU-Staaten ihre eigenen Abschiebemaschinerien verstärken können.

In einem Dokument, das für die [MOCADDEM-Sitzung am 19. April](#) erstellt wurde, heißt es, dass ein 54-Millionen-Euro-Projekt im Rahmen des **Instrument für Heranführungshilfe (IPA III)** 13 Millionen Euro für Rückkehrprojekte in **Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien** vorsieht. Das gleiche Dokument verweist auf ein 500.000 Euro teures "Pilotprojekt" zur erzwungenen Rückkehr in Bosnien und **Herzegowina**, das "mit einem ähnlichen Budget auf **Serbien** ausgeweitet wurde". Der Grund für diese Ausweitung könnte darin liegen, dass, wie es in demselben Dokument heißt, "außer in Bosnien und **Herzegowina** keine nennenswerten Ergebnisse bei der Zwangsrückführung erzielt wurden". Das Dokument stellt fest, dass die **Kommission, Frontex** und die **EU-Mitgliedsstaaten** die "Gemeinsame Koordinierungsplattform", die von **Österreich** betrieben wird, nutzen sollten, um "unter anderem den Austausch bewährter Praktiken zu fördern und die Zusammenarbeit bei der Rückkehr auf operativer Ebene" mit Staaten in der Region zu verstärken.

In einem separaten Dokument zu **Bosnien und Herzegowina**, das für die [MOCADDEM-Sitzung am 25. Oktober 2023](#) erstellt wurde, wird festgestellt, dass Frontex den Staat beim "Kapazitätsaufbau" im Bereich Abschiebung unterstützen sollte, **Österreich** bei den Rückführungsprozessen und -verfahren, und **Polen, Deutschland** und **Dänemark** sollten allgemeine Unterstützung anbieten.

Abschiebungen nach und aus **Mauretanien** werden in einem Dokument erwähnt, das für das [MOCADDEM-Treffen am 25. März](#) erstellt wurde, obwohl die *Statewatch* zur Verfügung gestellte Version wenig Details enthält. Eine Überschrift des Dokuments lautet: "Rückkehr von Mauretaniern aus der EU nach Mauretanien, Verstärkung der Zusammenarbeit im Einklang mit dem Samoa-Abkommen", mit einem Zeitrahmen von der letzten Hälfte des Jahres 2024, aber es werden keine spezifischen Maßnahmen für verschiedene Agenturen oder Institutionen aufgeführt. An anderer Stelle werden die EU-Beamten in einem Abschnitt über "Schlüsselbotschaften" ermutigt, ihre mauretanischen Amtskollegen zu einer weiteren Zusammenarbeit bei der Rückkehr und Rückübernahme zu drängen, auf einer verbesserten Zusammenarbeit bei der Ausstellung von Ausweispapieren für Mauretanier zu bestehen, die aus der EU abgeschoben werden sollen, und vorzuschlagen, die mit einigen EU-Mitgliedstaaten bestehenden "bewährten Praktiken" auf alle anderen auszuweiten: "insbesondere auf diejenigen, mit denen eine bilaterale Zusammenarbeit besteht."

Das "Team Europa" arbeitet auch daran, die Abschiebungskapazitäten der marokkanischen Behörden zu verstärken, wie es in einem Dokument der [MOCADDEM-Sitzung vom 16. Februar](#) heißt:

*"Die EU hat die Rückkehr von Marokko in die jeweiligen Herkunftsländer unterstützt, zunächst durch die gemeinsame Initiative von EU und IOM und dann durch das Programm für die Rückkehr und Wiedereingliederung von Migranten (MRRP Nordafrika). Im Jahr 2023 wurden im Rahmen des MRRP über 1 000 Personen bei der freiwilligen Rückkehr aus Marokko in ihr Herkunftsland unterstützt."*

Der Teil des Dokuments, der sich mit Rückkehr und Rückübernahme befasst, ist jedoch in weiten Teilen zensiert.

In anderen Dokumenten, die auf der Tagesordnung der MOCADÉM-Sitzungen standen, wurden Abschiebungen aus der und in die **Türkei, Zypern, Griechenland und Bulgarien** behandelt.

## **Migrationspartnerschaften**

Auf der [Sitzung](#) der EMWP am [17. Mai](#) wurde eine Vorlage der ungarischen Delegation zum **Budapester Prozess** erörtert, in der der Entwurf der Ministererklärung und des Aktionsaufrufs 2025-2030 dieser seit 30 Jahren bestehenden Plattform "für den Dialog zur Stärkung der operativen Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Mobilität", die die östlichen EU-Nachbarn, die westlichen Balkanstaaten und Zentralasien einschließt, im Einzelnen dargelegt wurde. Beide Dokumente sollen auf einer Ministertagung im November in Budapest verabschiedet werden. Die ungarische Regierung hat in der zweiten Hälfte des Jahres 2024 den Vorsitz im Rat der EU inne.

Das **Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD)** führt das Sekretariat des Budapest-Prozesses. Die Vorbemerkungen umfassen:

*"...die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Unterstützung zur Stärkung der Kapazitäten der Herkunfts-, Transit- und Zielländer bei gleichzeitiger Sicherstellung der Abstimmung unserer Maßnahmen auf die nationalen Entwicklungsstrategien, einschließlich einer stärkeren Berücksichtigung von Frauen, Jugendlichen und Diasporas als Hebel des Wandels"*

Der **Aktionsaufruf 2025-2030** enthält fünf vorrangige Bereiche für Maßnahmen:

- Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels sowie Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Grenzverwaltung;
- Stärkung der bestehenden Politiken und Wege für legale Migration und Mobilität;
- Stärkung der Zusammenarbeit für eine sichere und effektive Rückkehr und eine nachhaltige Wiedereingliederung;
- Stärkung der positiven Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung sowie Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Zwangsvertreibung;
- Gewährleistung des internationalen Schutzes und der Achtung der Rechte von Flüchtlingen und Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen.

Auf der Sitzung der EMWP am 17. Mai berichtete die Kommission außerdem über Treffen mit **Pakistan** im Rahmen eines "Rundtischgesprächs zur Talentpartnerschaft"; die Kommission und Deutschland berichteten über das Treffen hoher Beamter im Rahmen des **Khartum-Prozesses** in Kairo am 17. und 18. April 2024; über den Beitritt **Nordmazedoniens zum Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN)** als Beobachter; und über ein Treffen mit **Libyen** im Rahmen einer technischen Mission am 16. Mai.

Auf der [MOCADÉM-Sitzung am 19. April](#) wurden aktuelle Informationen über die Umsetzung der Partnerschaften mit Tunesien und Mauretanien sowie über den Stand der "Strategischen und Umfassenden Partnerschaft mit Ägypten" gegeben. In einer Analyse in der [letzten](#)

[Ausgabe dieses Bulletins](#) wurde das Migrationsabkommen zwischen der EU und Mauretanien untersucht. Das MOCADDEM-Aktionsdossier zu Mauretanien bietet weitere Einblicke in die Zusammenarbeit im Bereich der Migration, wobei die EU die mauretanische Präsidentschaft der Afrikanischen Union als eine Gelegenheit ansieht, "auf der soliden Partnerschaft der EU mit Mauretanien aufzubauen, um die EU-AU-Partnerschaft voranzubringen, insbesondere im Hinblick auf das bevorstehende EU-AU-Ministertreffen [Treffen]". Im September 2022 eröffnete Frontex in Mauretanien eine AFIC-Risikoanalysezone (Africa Frontex Intelligence Community) für den regelmäßigen Wissens- und Informationsaustausch im Bereich der Grenzsicherheit (Migrationsströme und grenzüberschreitende Kriminalität), und das Mandat des Frontex-Verbindungsbeamten im Senegal wurde 2023 auf Mauretanien und Gambia ausgeweitet.

## **Budgets und Finanzierung**

Die vom MOCADDEM erstellten und erörterten Dokumente zeigen deutlich den Umfang der EU-Ausgaben für die Externalisierung. Das [überarbeitete Dossier zu Mauretanien vom 18. April](#) enthält Angaben zu den Ausgaben für mehrere Projekte, die sich insgesamt auf mindestens 75 Millionen Euro belaufen. Marokko erhält fast 200 Millionen Euro und Tunesien mindestens 100 Millionen Euro. Eine Analyse in dieser Ausgabe des Bulletins befasst sich eingehender mit der Aufstockung des EU-Haushalts für die Außenhilfe.

## Analyse: Ein Fass ohne Boden: Weitere Milliarden Euro für externalisierte Grenzkontrollen

Leonie Jegen und Zina Weisner für *migration-control.info*

*Mit Blick auf die kürzlich abgeschlossene Halbzeitüberprüfung des EU-Haushalts steht die Finanzierung der Externalisierung der Migrationskontrolle ganz oben auf der politischen Agenda der EU-Mitgliedstaaten und -Institutionen. Nach den [Worten](#) der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes stellt die Finanzierung sicher, "dass die durchgeführten Maßnahmen weiterhin Ergebnisse liefern". Eine beträchtliche Aufstockung des EU-Haushalts ist geplant, während gleichzeitig ein möglicher Wechsel zu einem vermeintlich neuen "präventiven Modell" für die externe Migrationskontrolle ansteht.*

### Externalisierung von Finanzmitteln im Rahmen des EU-Haushalts 2021-2027

Im Rahmen des aktuellen Haushaltsplans werden die EU-Initiativen zur Externalisierung der Grenzen durch drei Generaldirektionen der Kommission finanziert: Nachbarschafts- und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR), Internationale Partnerschaften (GD INTPA) und Migration und Inneres (GD HOME). Sie beaufsichtigen eine Vielzahl verschiedener Fonds, die entweder ganz oder teilweise das bereitstellen, was im EU-Jargon als "externe Finanzierung" bezeichnet wird - also die Finanzierung von Projekten außerhalb des EU-Gebietes.

Die GD NEAR ist für das Instrument für Heranführungshilfe ([IPA III](#)) sowie für das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit ([NDICI](#)) zuständig, das für die "Nachbarschaft" der EU bestimmt ist. Die GD INTPA verwaltet die NDICI-Mittel, die für Länder außerhalb der unmittelbaren Nachbarschaft der EU bestimmt sind. Über diesen Fonds, der auch als "Globales Europa" bezeichnet wird, wird der größte Teil der Außenfinanzierung abgewickelt.

Die GD HOME ist zuständig für den [Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds \(AMIF\)](#), das [Instrument für Grenzverwaltung und Visa \(BMVI\)](#) und [den Fonds für die innere Sicherheit \(ISF\)](#). Im Hinblick auf die Externalisierung konzentriert sich der AMIF "auf die Unterstützung von Maßnahmen, die nicht entwicklungsorientiert sind und den Interessen der internen Unionspolitiken dienen". Der ISF konzentriert sich auf die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern "in Bereichen, die für die innere Sicherheit der Union von Bedeutung sind", einschließlich der "Bekämpfung von grenzüberschreitenden kriminellen Schmuggelnetzen". Ein Bericht von *Statewatch* und dem *Transnational Institute* [erklärt detaillierter](#), wie die Mittel für Inneres die Finanzierung der Außengrenzen ermöglichen.

Schließlich verfügen einige Agenturen wie Frontex, die Europäische Asylagentur (EUAA) und Europol über eigene Budgets, die für migrations- und grenzbezogene Projekte jenseits der EU-Grenzen verwendet werden können.

### NDICI: Institutionalisierung der "Containment-Entwicklung"

Das NDICI ist von grundlegender Bedeutung für die externe Dimension der EU-Migrationskontrolle. Mit einem Budget von [79,5 Mrd. EUR](#) ersetzt er zehn verschiedene externe Finanzierungsinstrumente und fasst sie zu einem einzigen zusammen. Es ist das

wichtigste Entwicklungsinstrument der EU, und wie in den Gründungsvorschriften festgelegt, müssen 93 % der NDICI-Mittel den [Kriterien der öffentlichen Entwicklungshilfe \(ODA\)](#) entsprechen, wie etwa der Eigenverantwortung des Empfängerlandes. Die öffentliche Entwicklungshilfe soll die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlergehen der Entwicklungsländer fördern und gezielt darauf ausgerichtet sein.

Gleichzeitig sieht die [NDICI-Verordnung](#) vor, dass 10 % des gesamten Fonds "insbesondere für Maßnahmen zur Unterstützung der Steuerung und Kontrolle von Migration und Vertreibung" verwendet werden sollen. Wie der Bericht der Kommission über die Verwendung externer Finanzierungsinstrumente für das Jahr 2022 [zeigt](#), wurden 13,6 % der im Jahr 2022 insgesamt gebundenen Mittel für die Migration eingesetzt. Dies unterstreicht nicht nur die oft geäußerte Kritik an der Umleitung von Entwicklungshilfe für Zwecke der Migrationskontrolle, sondern stellt auch ein Risiko für die Integrität der öffentlichen Entwicklungshilfe dar. Evaluierungen der Finanzierungen im Rahmen des NDICI durch [CeSPI](#) und [Oxfam](#) haben diese Bedenken weiter erhärtet.

Einige der im Rahmen des NDICI finanzierten Projekte sind eine direkte Fortsetzung von Projekten, die aus dem Europäischen Treuhandfonds für Afrika (EUTF) finanziert wurden, einer [2015 gestarteten](#) Initiative mit einem Volumen von 5 Mrd. EUR, die den sogenannten "[Containment](#)"-Ansatz für die Entwicklung fördert. Dabei basieren Entwicklungsmaßnahmen für Themen wie die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Anpassung an den Klimawandel auf der Idee, dass die Bekämpfung dieser "Grundursachen" die Ambitionen der Mehrheit der Weltbevölkerung, nach Europa zu ziehen, einschränken wird.

Ein Entwurf des [Aktionsdossiers](#), das der Rat des operativen Mechanismus der EU für die externe Dimension der Migration (MOCADDEM) im Januar 2023 erstellt hat, zeigt, dass das NDICI als direkte Fortsetzung des EUTF angesehen wird. Es gibt also eine offensichtliche [Pfadabhängigkeit und eine Normalisierung](#) solcher migrationsbezogener Interventionen, die sich in umfassendere Entwicklungsziele einschleichen.

Diese Instrumentalisierung der Entwicklung wird durch den eingebauten "flexiblen Anreizansatz" des NDICI noch deutlicher. Dieser "positive" Konditionalitätsmechanismus zielt darauf ab, Länder für ihre Bereitschaft zu belohnen, sich z. B. im Kampf gegen Schleusung und Menschenhandel zu engagieren oder bei Abschiebung und Rückübernahme zu kooperieren. Es wurde jedoch [kritisiert](#), den Zugang zu Entwicklungshilfe von Zielen der Migrationskontrolle abhängig zu machen, nicht zuletzt, weil dies den eigenen Entwicklungsgrundsätzen der EU zuwiderläuft und zu ineffektiver Hilfe führt, wenn die Mittel nicht dort ankommen, wo sie am dringendsten benötigt werden.

Für die "südliche Nachbarschaft" der EU<sup>1</sup> gibt es ein "Mehrländer-Migrationsprogramm für die südliche Nachbarschaft" ([MCMP](#)), das "eine flexible Finanzierungsquelle" bieten soll, die besondere Maßnahmen und "länderspezifische Aktionen, die ... ausgewählten Ländern einen Anreiz bieten, über das hinauszugehen, was ihr nationales MRP [Mehrjahresrichtprogramm] bietet, im Einklang mit einem flexiblen Anreizkonzept" ermöglicht. In Subsahara-Afrika wird dieser Ansatz durch die Aktion "Flexibler Mechanismus für Migration und Zwangsvertreibung" umgesetzt. Es mangelt jedoch an Transparenz darüber, was im

---

<sup>1</sup> Umfasst Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästina, Syrien und Tunesien.

Rahmen dieses Mechanismus, der bisher 200 Millionen Euro mobilisiert hat, finanziert wird und wie die Länder ausgewählt werden, die zusätzliche Mittel erhalten.

### Die Mitgliedstaaten im Fahrersitz

Während die [Zivilgesellschaft](#) und das [Europäische Parlament](#) einen Mangel an Überwachung und Transparenz der NDICI-Projekte beklagen, haben die Mitgliedstaaten ihre Rolle durch die "NDICI-Koordinierungsgruppe für Migration" gestärkt, die speziell für die Mitgliedstaaten eingerichtet wurde, um die Migrationsprogrammierung im Rahmen des NDICI zu überwachen.

Die Mitgliedstaaten sind auch stark an den [Team-Europe-Initiativen](#) (TEI) beteiligt. Dabei handelt es sich um Initiativen, an denen EU- und nationale Einrichtungen und Agenturen beteiligt sind, "[um die herum sich europäische Finanzierungsinstrumente und -modalitäten zusammenschließen, um eine transformative Wirkung zu erzielen](#)" in einem ausgewählten Schwerpunktbereich - zu dem auch die irreguläre Migration gehört. NDICI-Projekte sollen diese Initiativen unterstützen, aber es werden auch andere Finanzierungsmethoden und Partner genutzt.

An der TEI für das zentrale Mittelmeer beteiligen sich beispielsweise die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sowie 11 EU- und Schengen-Mitgliedstaaten,<sup>2</sup> die zusammen [1,13 Mrd. EUR](#) an nationalen und EU-Mitteln mobilisiert haben. Die TEI für die Atlantik-/Westliche Mittelmeerroute wird von der Kommission und dem EAD zusammen mit neun EU- und Schengen-Mitgliedstaaten vorangetrieben,<sup>3</sup> die bisher [908 Millionen Euro](#) mobilisiert haben. Auch wenn es sich bei "Team Europa" im Wesentlichen um eine Branding-Maßnahme handelt, so bietet sie doch eine weitere Möglichkeit, Allianzen zur weiteren Externalisierung der Migrationskontrolle zu schaffen.

### Halbzeitbilanz: mehr Mittel für die Migrationskontrolle

Die Halbzeitüberprüfung des aktuellen EU-Haushalts, des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-27, wurde in diesem Frühjahr abgeschlossen. Er wurde von der Kommission im Juni 2023 auf den Weg gebracht. Die Institution forderte eine Aufstockung des EU-Haushalts aufgrund der wirtschaftlichen Lage und des Krieges in der Ukraine, der "die Ressourcen des EU-Haushalts an den Rand der Erschöpfung gebracht" habe.

Es wurden mehrere wichtige Änderungen vereinbart. Anfang dieses Jahres hat der Rat zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 64,6 Milliarden Euro [endgültig genehmigt](#), die vom Parlament gebilligt wurden. Davon entfallen 7,6 Mrd. EUR auf den NDICI, der unter anderem die "Fortsetzung der zuvor über den EU-Treuhandfonds für Afrika durchgeführten Maßnahmen" zum Ziel hat.

<b>Aufstockung der Mittel des NDICI</b>	
Syrische Flüchtlinge (Syrien, Jordanien, Libanon)	1,6 Milliarden Euro
Syrische Flüchtlinge (Türkiye)	2,0 Milliarden Euro

<sup>2</sup> Österreich, Belgien, Deutschland, die Tschechische Republik, Dänemark, Frankreich, Italien, Malta, die Niederlande, Spanien und die Schweiz

<sup>3</sup> Belgien, die Tschechische Republik, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Spanien und die Schweiz

Südliche Nachbarschaft	2,0 Milliarden Euro
Westliche Balkanstaaten	2,0 Milliarden Euro
<b>Insgesamt</b>	<b>7,7 Milliarden Euro</b>

Weitere 2 Milliarden Euro fließen in die Fonds AMIF und BMVI sowie in den Haushalt der EU-Asylagentur (EUAA). Damit sollen "dringende Herausforderungen und Bedürfnisse im Zusammenhang mit Migration und Grenzmanagement" sowie die Umsetzung des Migrations- und Asylpakts, einschließlich des [stark kritisierten](#) Grenzverfahrens, angegangen werden.

<b>Aufstockung der EU-Mittel für Migration und Grenzkontrolle</b>	
Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)	0,8 Milliarden Euro
Grenzverwaltung und Visa (BMVI)	1,0 Milliarden Euro
Agentur der Europäischen Union für Asylfragen (EUAA)	0,2 Milliarden Euro
<b>Insgesamt</b>	<b>2 Milliarden Euro</b>

Schließlich wurde der Höchstbetrag der Solidaritäts- und Soforthilfereserve (SEAR) um 1,5 Milliarden Euro erhöht. Dieser Fonds ist sowohl für Naturkatastrophen in europäischen Gebieten als auch für Naturkatastrophen und humanitäre Krisen in Nicht-EU-Staaten bestimmt.

Ein Papier des spanischen Ratsvorsitzes, das im folgenden Abschnitt erörtert wird, gibt einige Hinweise darauf, wie die zusätzlichen Mittel verwendet werden können.

### **Papier des spanischen Ratsvorsitzes: Vorschläge zur Verbesserung der "Wirksamkeit" der Externalisierungsfinanzierung**

Ein [Dokument vom November 2023](#) veranschaulicht sowohl die Prioritäten der spanischen Ratspräsidentschaft (die von Juli bis Dezember 2023 amtiert) als auch einen Einblick in die Verwendung der erhöhten Mittel. Es stützt sich auf ein früheres Papier des Ratsvorsitzes, in dem [gefordert wurde](#), dass "mehr und bessere Mittel für die externe Dimension der Migration bereitgestellt werden müssen".

Das Papier enthält mehrere Vorschläge, um die EU-interne Koordinierung effizienter zu gestalten. Es wird vorgeschlagen, die [bestehenden Arbeitsgruppen des Rates](#) zu stärken oder einen neuen Ad-hoc-Ratsmechanismus einzurichten, um die Verwendung der Mittel genauer zu überwachen. Außerdem fordert es eine regelmäßigeren und systematischeren Verbreitung von Informationen über die Finanzierung der Externalisierung, einschließlich der Verbesserung von Online-Datenbanken wie dem [Finanztransparenzsystem \(FTS\)](#) und dem [EU Aid Explorer](#).

Ein "Migrationsmarker", der von EU-Beamten verwendet wird, um die Verwendung von NDICI-Mitteln für Migrationszwecke zu verfolgen, könnte auf andere Fonds ausgeweitet werden, schlägt das Papier vor. Das Papier unterstreicht auch die Notwendigkeit von mehr "exekutiven und kurzfristigen Finanzierungsmechanismen" zur Verhinderung irregulärer Migration und betont, dass das Entwicklungsziel des NDICI die für ein "präventives Modell" erforderlichen operationellen Anforderungen einschränkt.

Das von der spanischen Ratspräsidentschaft vorgeschlagene "Präventivmodell" (ein im September 2023 [geprägter](#) Begriff) weicht von dem gebräuchlicheren, aber ebenso [umstrittenen](#) Verständnis eines präventiven Ansatzes ab, der sich auf die "Grundursachen" konzentriert. Stattdessen geht es in erster Linie um operative Grenz- und Migrationsmanagementmaßnahmen in Nicht-EU-Staaten, z. B. den Kauf von Fahrzeugen, Schiffen und Überwachungsausrüstung oder die Deckung des Bedarfs von Vertriebenen, die von Partnerländern aufgenommen wurden. Um diesen Ansatz zu unterstützen, sollten die

EU-Mitgliedsstaaten laut dem Papier "die Möglichkeiten zur Stärkung anderer Finanzierungsinstrumente unseres Werkzeugkastens der externen Dimension in Betracht ziehen".

### **Wessen Krise?**

Nach Ansicht des spanischen Ratsvorsitzes ist ein "präventiver Ansatz" notwendig, da längerfristige Maßnahmen, die sich auf die eigentlichen Ursachen konzentrieren, nicht ausreichen, um "die bereits ausgebrochenen Migrationskrisen wirksam zu bekämpfen" und "drohende Krisen, die sich anbahnen, zu verhindern". Diese Formulierung überschattet die strukturellen Gründe, die "Krisen" überhaupt erst entstehen lassen, und zeigt, wie [produktiv die Etikettierung von Krisen ist](#).

Erstens verlagert die Bezeichnung "Migrationskrise" den Schwerpunkt von den humanitären Krisen, die durch das Fehlen sicherer und legaler Wege entstehen, auf eine vermeintliche Krise der staatlichen Souveränität. Auf diese Weise wird die Tatsache ausgeblendet, dass Migranten auf ihren Reisen Krisen begegnen, die ihrerseits das Ergebnis einer restriktiven Migrationspolitik und fehlender legaler Wege sind.

Zweitens haben EU-Agenturen und Mitgliedstaaten das Framing von Krisen und Notfällen [genutzt](#), um von Rechtsnormen und Schutzmechanismen [abzuweichen](#). Die Betonung der operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten wird diesen Trend wahrscheinlich noch verstärken.

Drittens werden die von der EU finanzierten Grenz- und Migrationskontrollkapazitäten in Nicht-EU-Ländern wahrscheinlich genau die Krisen verschärfen, die sie lösen sollen, indem sie die verfügbaren Wege gefährlicher machen, ohne die Migration wesentlich zu reduzieren. Diese Möglichkeit ist besonders besorgniserregend, wenn man bedenkt, dass der spanische Ratsvorsitz das Prinzip "mehr für mehr" ankündigte, um eine "echte Beteiligung der Partnerländer" zu gewährleisten. Letztendlich bedeutet dies, dass mehr finanzielle, materielle und andere Ressourcen an die Länder vergeben werden, die am ehesten bereit sind, an der EU-Agenda zur Eindämmung der Migration mitzuwirken.

### **Kapazitätsaufbau" in die richtige Perspektive rücken**

Die Betonung der spanischen Ratspräsidentschaft auf operative Unterstützung und das Prinzip "mehr für mehr" sind nicht neu. [Vor zwei Jahrzehnten](#) richtete die EU ihr erstes Finanzinstrument ein, das [der](#) finanziellen und materiellen Unterstützung von Nicht-EU-Ländern bei Migrations- und Grenzschutzmaßnahmen diene. Das Prinzip "mehr für mehr" wurde erstmals 2011 im Rahmen des Gesamtansatzes der EU für Migration und Mobilität (GAMM) [eingeführt](#).

Seitdem haben Wissenschaftler [untersucht](#), wie dieser sogenannte Kapazitätsaufbau dazu beigetragen hat, Initiativen zur Migrationskontrolle als technokratisch, neutral und unpolitisch darzustellen. Andere Forschungen haben [gezeigt](#), dass dadurch eurozentrische Kategorien der Migrationssteuerung reproduziert werden, die sich beispielsweise nicht mit den weniger staatszentrierten Vorstellungen von Mobilität in Ländern wie Niger in Einklang bringen lassen. Darüber hinaus wurde in der Forschung davor [gewarnt](#), dass es sich negativ auf die Freizügigkeit innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS)

auswirken könnte. Schließlich haben Wissenschaftler auf den oft eigennützigen Charakter des Kapazitätsaufbaus als solchem [hingewiesen](#), der häufig vom europäischen (und globalen) grenzindustriellen Komplex [profitiert](#) und von diesem [vorangetrieben](#) wird.

Überlegungen zur Migrationskontrolle, die eine Stärkung des Sicherheitsapparats der Partnerstaaten erfordern, sind ein zentrales Element der Initiativen zum Kapazitätsaufbau. Von Journalisten und Menschenrechtsgruppen wurden starke Bedenken geäußert. Diese Bedenken beziehen sich auf Menschenrechtsverletzungen und einen Mangel an Kontrolle.

Die EU-Finanzierung für das so genannte Migrationsmanagement hat dazu [geführt](#), dass Flüchtlinge und Arbeitsmigranten in die Wüsten Marokkos, Tunesiens und Mauretaniens zurückgedrängt wurden. Schließlich haben Menschenrechtsgruppen wiederholt vor den negativen Auswirkungen einiger im Rahmen des NDICI finanzierter Projekte in Tunesien und Libyen auf die Menschenrechte [gewarnt](#), insbesondere bei Projekten zum Ausbau der Kapazitäten der tunesischen und libyschen Küstenwache. Darüber hinaus wurden immer wieder Ertrinkungsfälle durch die senegalesische Marine [gemeldet](#), die seit fast zwei Jahrzehnten von der EU und ihren Mitgliedstaaten, insbesondere Spanien, unterstützt wird.

Bedenken gibt es auch in Bezug auf die Frage, wer finanziert wird. So wurden beispielsweise vor dem Ausbruch des derzeitigen Bürgerkriegs im Sudan Berichten zufolge die schnellen Eingreiftruppen [indirekt](#) mit EU-Migrationsgeldern [unterstützt](#). Eine weitere Frage, die von Journalisten immer wieder gestellt wird, betrifft die Frage, was (sonst) mit den gespendeten Materialien geschieht. Im Senegal **wurden** von der EU über die EUTF gespendete Fahrzeuge zur gewaltsamen Unterdrückung demokratischer Proteste im Jahr 2023 [eingesetzt](#).

Schließlich gibt es noch den von den politischen Entscheidungsträgern der EU akzeptierten Kollateralschaden. Diese Bedenken wurden im Zusammenhang mit der EU-Agenda zur Bekämpfung des Menschen schmuggels im Niger vor dem Putsch, aber auch in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit dem [Abkommen zwischen der EU und Mauretanien](#) und der damit verbundenen Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten lautstark [geäußert](#). Hier haben Beobachter [starke Bedenken](#) darüber [geäußert](#), wie diese Maßnahmen die akuten Risiken für die afro-mauretanische Gemeinschaft verschärfen und die rassistischen Spannungen und die soziale Polarisierung im Land (weiter) anheizen.

Neben diesen Bedenken stellen auch die sich verändernden geopolitischen Allianzen auf dem afrikanischen Kontinent die zukünftige Durchführbarkeit der EU-Außenpolitik in Frage. Die laufenden politischen Umgestaltungen werden sich wahrscheinlich auf die Fähigkeit der EU auswirken, eine "Agenda-Setterin" zu sein. Am deutlichsten zeigt dies der Militärputsch in Niger im Jahr 2023, der nicht nur zur [Aussetzung](#) der Sicherheitszusammenarbeit und der finanziellen Unterstützung des Landes durch die EU geführt hat, sondern auch zur Aufhebung des viel kritisierten Gesetzes von 2015 gegen die Schleusung von Migranten durch die nigrische Regierung. In einer Erklärung, in der die Aufhebung angekündigt wurde, [erklärte](#) die Militärregierung, dass das Gesetz "die Interessen Nigers und seiner Bürger nicht berücksichtigt" habe.

Anders ausgedrückt: Der veränderte geopolitische Kontext hat es den afrikanischen Staaten ermöglicht, die EU und die EU-Mitgliedstaaten als hegemoniale Akteure herauszufordern.

Daher stellt sich die Frage, ob die EU Gefahr läuft, ihre Beziehungen zu Nicht-EU-Ländern zu untergraben, wenn sie diese zu einer Migrationspolitik drängt, die zur globalen rassistischen Ausgrenzung ihrer Bürger beiträgt, sich negativ auf die lokale Wirtschaft auswirkt und zu menschlicher Unsicherheit führt.

Abgesehen von den oben angesprochenen Bedenken ist eine Politik, die seit langem bestehende asymmetrische und ungleiche Beziehungen im Bereich der Migration und darüber hinaus aufrechterhält, auf lange Sicht unhaltbar. Es ist nicht nur ratsam, sondern auch notwendig, auf die Schaffung *wirklich für* beide Seiten vorteilhafter Beziehungen hinzuarbeiten. Die Betonung der Verbesserung der operativen Zusammenarbeit bei der EU-Außenmigration und dem Grenzmanagement, die sich sowohl in der vorgeschlagenen Aufstockung des MFR-Budgets als auch im Papier des spanischen Ratsvorsitzes widerspiegelt, fügt sich stattdessen in die längerfristige, umfassendere Logik des zunehmend in Frage gestellten Instrumentariums der EU-Sicherheit und Migrationskontrolle ein.

### **Wege nach vorn**

Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des EU-Haushalts werden weitere Milliarden Euro für EU-Migrations- und Grenzkontrollinitiativen zur Verfügung gestellt. Das Papier des spanischen Ratsvorsitzes bietet einen Blick hinter die Kulissen der Verhandlungen und vermittelt eine Vorstellung davon, was die Hinwendung zu einem "präventiven Ansatz", in dessen Mittelpunkt der Aufbau von operativen Kapazitäten steht, in der Praxis bedeutet.

Auch wenn die Risiken eines solchen Ansatzes nicht unbekannt sind, besteht der Schlüssel zu seiner Bekämpfung darin, ein besseres Verständnis für die Geschehnisse vor Ort zu entwickeln. Zu diesem Zweck muss die europäische Zivilgesellschaft Allianzen mit Partnern in Ländern, die von der EU-Politik betroffen sind, aufbauen und verstärken, um gemeinsame Herausforderungen und Konfrontationen mit der Externalisierungsagenda zu ermöglichen. Die Zivilgesellschaft kann sich auch die Besorgnis einiger Mitgliedstaaten - oder zumindest der spanischen Delegation - über die Undurchsichtigkeit der EU-Ausgaben für die Außenbeziehungen zunutze machen. Auf diese Weise könnte Druck ausgeübt werden, um mehr Transparenz bei der Finanzierung der EU-Außenmigration und deren Umsetzung in Projekte vor Ort zu erreichen.

## Analyse: Visa-Sanktionen sollen Abschiebungen verstärken

Yasha Maccanico, *Statewatch*

*Die 2020 in Kraft getretenen Änderungen der EU-Vorschriften für die Visumerteilung ermöglichen es, Sanktionen gegen Staaten einzuführen, die bei Abschiebungen nicht kooperieren. So können Nicht-EU-Staaten, die ihren eigenen Staatsangehörigen, die von einer Abschiebung aus der EU bedroht sind, keine Ausweisdokumente zur Verfügung stellen, die Visagebühren erhöhen oder die Prüfung der Anträge verlangsamen. Das Instrument scheint bei den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten beliebt zu sein, und es sind Änderungen im Gange, um seine Funktionsweise zu "verbessern". In dieser Analyse werden der Mechanismus selbst, die im Rahmen des Mechanismus vorgeschlagenen oder angenommenen Maßnahmen und die jüngsten Vorschläge zur Weiterentwicklung und Reform des Systems untersucht. Außerdem wird untersucht, wie der Gedanke der "Solidarität" (zwischen EU-Mitgliedstaaten und EU-Organen) als Waffe gegen Drittländer eingesetzt wird.*

### Visum: Privileg und Apartheid

Im Mai 2024 [veröffentlichte die Kommission Zahlen](#), wonach weltweit 10,3 Millionen Anträge auf Erteilung eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt in der EU und den mit dem Schengen-Raum assoziierten Ländern eingingen, was einem Anstieg von 37 % gegenüber den 5,9 Millionen Anträgen im Jahr 2022 entspricht, aber deutlich unter der Zahl für 2019 (17 Millionen) liegt. Ein ähnliches Muster gilt für die Zahl der erteilten Visa (8,5 Millionen im Jahr 2023; 5,9 Millionen im Jahr 2022; und 15 Millionen im Jahr 2019), da die Ablehnungsquote leicht zurückging (von 17,9 % im Jahr 2022 auf 16 % im Jahr 2023). Mehr als die Hälfte der im Jahr 2023 ausgestellten Visa (54,2 %) erlaubten die mehrfache Einreise, verglichen mit 58,1 % im Jahr 2022, was einen leichten Rückgang bedeutet. Darüber hinaus wurden im Jahr 2023 an den Außengrenzen 85 200 einheitliche Visa ausgestellt.

Der Visa-Mechanismus funktioniert auch in einem Kontext, in dem [kritisiert wurde](#), dass er eine Situation des "Passprivilegs" und der "Visa-Apartheid" schafft, insbesondere was den Zugang von Afrikanern nach Europa und Amerika betrifft. Eine [Studie aus dem Jahr 2020](#) dokumentierte die Erfahrungen von Tunesiern, die unter höheren Kosten und restriktiveren Maßnahmen leiden, und auch von zivilgesellschaftlichen Gruppen in Nicht-EU-Ländern kommen häufig Beschwerden über die kostspieligen, aufwändigen und diskriminierenden EU-Visumverfahren. So wurden Ende 2022 hohe Ablehnungsquoten für Nordafrikaner [kritisiert](#), und im November 2023 [gab es Beschwerden](#) aus dem Senegal über Nord-Süd-Diskriminierung, Kosten und Wucherpraktiken im Zusammenhang mit der Sicherung von Interviews und dem Zugang zum Verfahren. Der in diesem Artikel beschriebene Visasanktionsmechanismus wird solche Probleme wahrscheinlich noch verschärfen, doch scheint dies inmitten der Bemühungen, die Zusammenarbeit zwischen EU- und Nicht-EU-Staaten bei Abschiebung und Rückübernahme "effektiver" zu gestalten, nicht in Betracht gezogen worden zu sein.

### Artikel 25a: Visasanktionen bei Abschiebungen

Das langjährige Bestreben der EU, die Zahl der Abschiebungen ("Rückführungen", im offiziellen Jargon) zu erhöhen, hat zu Bemühungen geführt, die auf alle Teile des Abschiebeverfahrens abzielen. Die mit [Artikel 25a](#) des [Visakodexes](#) eingeführte Möglichkeit von Visasanktionen bezieht sich auf Rückübernahmeverfahren: die politischen und bürokratischen Garantien, die von Nicht-EU-Staaten verlangt werden, um die Rückkehr und Aufnahme ihrer aus dem EU-Gebiet abgeschobenen Bürger in ihr Land zu ermöglichen, wie z. B. die Zustimmung, Abschiebungen überhaupt zu akzeptieren, die Bereitstellung von Ausweispapieren für Einzelpersonen oder Landegenehmigungen für Abschiebeflüge.

In Artikel 25a Absatz 1 des überarbeiteten Visakodex ist festgelegt, dass eine unzureichende Zusammenarbeit eines Nicht-EU-Staates bei Rückübernahmeverfahren die Aussetzung günstiger Maßnahmen für Bürger des betreffenden Landes, die ein Schengen-Visum beantragen, zur Folge haben kann. So kann die EU beispielsweise die Aussetzung beschließen:

- beschleunigte Verfahren für Antragsteller, die "dem Konsulat oder den zentralen Behörden wegen ihrer Integrität und Zuverlässigkeit, insbesondere im Hinblick auf die rechtmäßige Verwendung früherer Visa, bekannt sind" (Artikel 14 Absatz 6);
- die Befreiung von Visumgebühren für Inhaber von Diplomaten- oder Dienstpässen (Artikel 16 Absatz 5b);
- die 15-Tage-Frist für Entscheidungen über Anträge (Artikel 23 Absatz 1);
- Erteilung von Mehrfachvisa (Artikel 24 Absatz 2) und Fünfjahresvisa (Artikel 24 Absatz 2c) für alle Staatsangehörigen.

Führen diese Maßnahmen nicht zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit, können höhere Visagebühren (120 € oder 160 €) für Staatsangehörige des betreffenden Drittlandes (außer für Kinder unter 12 Jahren) eingeführt werden.

Das Verfahren nach Artikel 25a legt einen Rahmen für die kontinuierliche Überwachung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und Rückführung fest, wobei die Kommission verpflichtet ist, dem Rat jährlich einen Bericht vorzulegen. Zu den zu berücksichtigenden Kriterien gehören ausgestellte Rückführungsentscheidungen, erzwungene Rückführungen, angenommene Rückübernahmeersuchen (nach Mitgliedstaat), Unterstützung bei der Identifizierung, Anerkennung eines EU-Reisedokuments oder eines Laissez-passer für die Rückführung, Annahme von Personen, die in ihr Heimatland zurückgeführt werden sollen, Rückführungsflüge und -operationen. Es wird auch darauf geachtet, wie viele Drittstaatsangehörige, die sich illegal im Hoheitsgebiet der EU aufhalten, durch ein Drittland gereist sind, und ob sie die Rückführung von Personen akzeptieren, die durch ihr Hoheitsgebiet gereist sind.

Die intensive Überwachung hat zu Beschwerden der Mitgliedstaaten über den Verwaltungsaufwand gegenüber Drittstaaten geführt (siehe Abschnitt "Wirksamkeit des Visumhebels"), aus denen nur wenige Visumanträge gestellt werden und/oder gegen die nur wenige Ausweisungsanordnungen wegen illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt ergangen sind. Es ist anzumerken, dass im Visakodex selbst und in den nachfolgenden Strategie- und Diskussionsdokumenten Drittländer und ihre Behörden lediglich als Akteure

genannt werden, auf die konzentrierter Druck ausgeübt werden soll, um die Zusammenarbeit sicherzustellen.

### **Bisherige Vorschläge**

Seit Februar 2020, als mit der Reform des Visakodexes die Möglichkeit eingeführt wurde, bei unzureichender Zusammenarbeit bei der Rückübernahme restriktive Visamaßnahmen auf Drittländer anzuwenden, hat die Kommission Vorschläge zu Irak, Bangladesch, Senegal, Gambia und Äthiopien unterbreitet. Ein [Dokument](#) (17111/23), das von der spanischen Ratspräsidentschaft im Januar dieses Jahres für eine Sitzung der Ratsgruppe "Integration, Migration und Ausweisung" (IMEX) verteilt wurde, fasst die Geschichte der einzelnen Vorschläge zusammen.

In dem Papier des Vorsitzes wird Irak wiederholt als Beispiel für bewährte Praktiken angeführt. Die Verabschiedung eines ersten Vorschlags für restriktive Visamaßnahmen im Juli 2021 konnte abgewendet werden, nachdem sich der Irak konstruktiv für die Lösung der weißrussischen Grenzkrise eingesetzt hatte, auch wenn es laut Berichten der Mitgliedstaaten weiterhin zu Mängeln bei der Zusammenarbeit kam. Im Jahr 2022 wurden erneut Maßnahmen vorgeschlagen, und der Irak sagte im März 2023 seine Zusammenarbeit zu. Im Mai 2023 gab der Irak bekannt, dass er das Moratorium für die Aufnahme von Zwangsrückkehrern aufgehoben habe, und zeigte sich bereit, bilaterale Rückübernahmeabkommen zu unterzeichnen. Die EU-Frist verschob sich somit bis zur Oktobertagung des Rates "Justiz und Inneres", als die irakische Bereitschaft zum Abschluss eines nicht verbindlichen Rückübernahme- und Rückführungsinstruments zwischen der EU und dem Irak zur Aufnahme von Gesprächen führte, die für Januar 2024 geplant sind.

Im Juli 2021 wurden restriktive Visamaßnahmen für Bangladesch vorgeschlagen. Die verbesserte Zusammenarbeit führte dazu, dass die Maßnahmen nicht angenommen wurden, aber die Mitgliedstaaten bestanden darauf, den Vorschlag so lange auf dem Tisch zu behalten, bis eine Verbesserung mit allen Mitgliedstaaten als nachhaltig angesehen wurde. 2022 wurde jedoch berichtet, dass die Qualität der Zusammenarbeit "erheblich" abgenommen hat.

Im Falle Senegals wurden im November 2022 restriktive Maßnahmen vorgeschlagen (und in der Arbeitsgruppe "Visa" des Rates erörtert) sowie intensive Kontakte und eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit einigen Mitgliedstaaten, obwohl das Bild uneinheitlich war und das Ergebnis der Wahlen im Februar 2024 noch ausstand.

Deutschland meldete der Kommission im Februar 2021 "erhebliche und anhaltende praktische Probleme" mit Gambia, woraufhin im Juli 2021 restriktive Visamaßnahmen vorgeschlagen und im Oktober verabschiedet wurden. Ein Bericht der Kommission kam zu dem Schluss, dass die Maßnahmen trotz begrenzter Verbesserungen unwirksam waren, was dazu führte, dass im November und Dezember 2022 eine erhöhte Visumgebühr vorgeschlagen und angenommen wurde. Die Zusammenarbeit bei der Organisation von Rückflügen und Operationen führte im Dezember 2023 zur Aufhebung der Visumgebühr, doch wurden die ursprünglichen Visabeschränkungsmaßnahmen aufgrund der unzureichenden allgemeinen Zusammenarbeit bei der Rückübernahme (Unterstützung bei der Identifizierung, rechtzeitige Ausstellung von Reisedokumenten, Häufigkeit der Flüge)

beibehalten. Dennoch wurden die Abschiebungen nach Gambia wieder aufgenommen, wie Yahya Sonko, ein Anwalt für die Rechte gambischer Migranten in Deutschland, [kürzlich sagte](#):

*"...Abschiebungen verschärfen die ohnehin schon schwierige Situation in Gambia, wo die Regierung mit der hohen Jugendarbeitslosigkeit zu kämpfen hat. Die Rückkehr von Hunderten von Bürgern jedes Jahr ohne angemessene Unterstützung bei der Wiedereingliederung verschlechtert nur die sozioökonomischen Bedingungen für die Abgeschobenen und ihre Familien."*

Im Fall von Äthiopien führte eine Bewertung der Kommission zu einem Vorschlag für Visasanktionen im September 2023 (Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht, der 15-tägigen Bearbeitungsfrist, der Ausstellung von Mehrfachvisa und der Befreiung von Visagebühren für Diplomaten und Inhaber von Dienstpässen). Im darauffolgenden Monat kündigten die äthiopischen Behörden in einer Verbalnote die Wiederaufnahme der Umsetzung der Rückübernahmevereinbarung von 2018 an, verbunden mit dem Ersuchen, diese neu auszuhandeln. Die Maßnahmen wurden in der EU-Arbeitsgruppe "Visa" erörtert, und die Kommission schlug vor, Anfang 2024 eine Sitzung der Arbeitsgruppe EU-Äthiopien abzuhalten. Es ist bezeichnend, dass die Anerkennung eines bewaffneten Konflikts im Norden Äthiopiens von November 2021 bis Februar 2022 diese Bemühungen nicht unterbrochen hat und auch keine Überlegungen darüber ins Spiel gebracht hat, ob die Rückkehr nach Äthiopien ein Risiko für die Menschen darstellen könnte, da die gemeldeten Rückkehreraten niedrig waren (10 % in den Jahren 2021 und 2022).

### **Die Mitgliedstaaten diskutieren über ein "neues Konzept".**

In [einem Dokument](#) (5114/24), das für die Januar-Sitzung der Arbeitsgruppe "Visa" verteilt wurde, schlug der spanische Ratsvorsitz einen "neuen Ansatz" für das 25a-Verfahren vor, der die Art und Weise, wie die internen EU-Diskussionen stattfinden, neu gestalten würde.

Der vorgeschlagene Ansatz sieht vor, dass die Einführung von Strafvisa-Maßnahmen in der Arbeitsgruppe für Integration, Migration und Ausweisung (IMEX) und im MOCADÉM (operativer Koordinierungsmechanismus für die externe Dimension der Migration) erörtert wird und die Arbeitsgruppe "Visa" (VWP) erst "zu einem späteren Zeitpunkt" einbezogen wird. So würde die VWP nach einer IMEX-Entscheidung, dass mangelnde Fortschritte bei der Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme die Verabschiedung von Visamaßnahmen rechtfertigen, solche Maßnahmen genehmigen und andere visumbezogene Aspekte analysieren.

In dem Dokument des Vorsitzes werden angebliche Mängel bei der Prüfung durch die Arbeitsgruppe "Visa" in der Vergangenheit erwähnt:

*"...die Arbeitsgruppe "Visa" hat es bisher versäumt, die Auswirkungen der erwogenen Visamaßnahmen näher zu untersuchen, insbesondere bei der Verhängung von Visasanktionen gegen Gambia. Zu den zu erörternden 'visumbezogenen Aspekten' könnten gehören: die Zahl der von den Mitgliedstaaten in dem Drittland ausgestellten Visa, der zu erwartende zusätzliche Verwaltungsaufwand, der bei der Entscheidung über das Inkrafttreten der Maßnahmen zu berücksichtigen ist, die potenziellen Probleme, die sich aus der Annahme der Maßnahmen ergeben könnten, usw."*

Dies scheint ein Versuch der Mitgliedstaaten und des Rates zu sein, die Kontrolle über den Mechanismus an sich zu reißen und ihn zu beschleunigen. Dies ist Teil der Bemühungen, die Kommission an Fristen zu halten, um systematisch Vorschläge für Visabeschränkungen zu unterbreiten und den Zyklus zu beschleunigen, um die Wirksamkeit zu erhöhen (siehe unten).

Zur Vorbereitung der Sitzung der IMEX-Arbeitsgruppe am 16. Januar hat die Präsidentschaft am 9. Januar ein [weiteres Diskussionspapier](#) (17110/23) zum Thema "Visakodex Artikel 25a" in Umlauf gebracht (*Statewatch* berichtete [hier](#) darüber). Das Papier bekräftigt den Zweck der in Artikel 25a vorgesehenen "Hebelwirkung der Visumpflicht" als "einziges rechtliches Instrument, das uns für alle Drittländer zur Verfügung steht, um die Rückübernahmekooperation zu verbessern". Die "externe Dimension" (d.h. die Beziehungen zu Nicht-EU-Staaten) wird als entscheidend angesehen, um die Zahl der Rückführungen zu erhöhen und eine zufriedenstellende Zusammenarbeit der Drittstaaten bei der Rückübernahme "illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in alle Mitgliedstaaten" unabhängig von ihrer Fallzahl zu gewährleisten. Die Priorisierung dieses Ziels in diesem Semester erfordert eine "strategische Diskussion" über die Wirksamkeit der Visumserleichterung, heißt es in dem Dokument.

In dem Dokument wird auch darauf hingewiesen, dass die Vorgespräche über den "Stand der Kontakte zu den betreffenden Drittländern und die Entwicklungen bei der Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme" vom VWP in den IMEX verlagert werden, was "die Kohärenz und die Wirksamkeit des Mechanismus erhöhen" soll. Die Sicherstellung, dass die Kommission über konkrete Fristen für die Vorlage von Vorschlägen zu restriktiven Visamaßnahmen verfügt, wird als potenziell fruchtbar angesehen, und Folgemaßnahmen zu Vorschlägen, die auf dem Tisch liegen, sollen innerhalb des IMEX diskutiert werden.

### **Bewaffung der "Solidarität" gegen Drittländer und systematische Einführung von Visamaßnahmen**

Das Dokument des Vorsitzes über die "Wirksamkeit des Visumhebels" ([17110/23](#)) enthält eine beunruhigende Bewertung der "Glaubwürdigkeit, Strategie und Solidarität" des Mechanismus. Die Glaubwürdigkeit erfordere "die Suche nach dem richtigen und heiklen Gleichgewicht zwischen der Schaffung von Anreizen für die Zusammenarbeit, indem genügend Zeit und Raum für den Dialog gegeben wird, und dem Ergreifen restriktiver Visamaßnahmen, wenn keine wirklichen Fortschritte zu verzeichnen sind". Die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam handeln, "in einem echten Geist der Solidarität, was manchmal bedeuten kann, dass ein breiteres europäisches Interesse Vorrang vor den nationalen Interessen hat". Selbst wenn bei einigen Mitgliedstaaten Fortschritte zu verzeichnen sind, sollte dies nicht zu einer Einschränkung der Visumpflicht führen, es sei denn, sie gilt für alle Mitgliedstaaten, unabhängig von der Zahl der Fälle.

Anträge der Mitgliedstaaten auf Verringerung des Verwaltungsaufwands durch Verknüpfung der angeforderten Informationen mit der Anzahl der Fälle haben die Kommission veranlasst, ihre Datenerhebungsmethoden anzupassen. Ein im Dezember 2023 angenommener Zeitplan zielt darauf ab, die Zeitspanne zwischen der Datenerhebung, der jährlichen Bewertung durch die Kommission und den nachfolgenden Vorschlägen für Visamaßnahmen

zu verkürzen. Die Annahme von Visamaßnahmen wird als zweitrangig gegenüber der Förderung von Fortschritten in der Zusammenarbeit mit Drittländern angesehen. Wie die Präsidentschaft es ausdrückt, "liegt die Stärke des Mechanismus in der politischen Botschaft, die von den Vorschlägen vermittelt wird, und nicht in den Maßnahmen selbst", was die Glaubwürdigkeit der Kommission bei den Outreach-Aktivitäten stärkt.

Dennoch "ist die Präsidentschaft der Ansicht, dass die Kommission weitere Vorschläge in Bezug auf andere relevante Drittländer unterbreiten sollte, die noch nicht von den derzeit vorliegenden Vorschlägen betroffen sind". Die Verabschiedung positiver Maßnahmen wie die Senkung der Visumgebühr von 80 auf 60 Euro, die Verkürzung der Entscheidungsfrist von 15 auf 10 Tage oder die Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Visa für die mehrfache Einreise sind ebenfalls Teil des Mechanismus nach Artikel 25a, wurden aber bisher nicht vorgeschlagen, da die genannten Drittländer bereits über günstigere Visaregelungen verfügen.

Hinsichtlich der Auswahl der Drittländer durch die Kommission wird in dem Papier darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung der Gesamtbeziehungen der EU zu dem betreffenden Drittland (und nicht nur die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme) nicht als "blockierendes Element" behandelt werden sollte, um zu verhindern, dass der Mechanismus gegenüber einigen prioritären Ländern "unwirksam" wird. Im Anschluss an den Kommissionsbericht bestimmen die Mitgliedstaaten die prioritären Länder unter denjenigen, deren Zusammenarbeit als unbefriedigend erachtet wird. Diese lassen sich in drei Kategorien einteilen: diejenigen, für die Vorschläge für Visabeschränkungsmaßnahmen vorliegen; diejenigen, für die keine solchen Vorschläge vorliegen, die aber vom Rat als prioritär eingestuft werden; und diejenigen, für die keine Vorschläge für Visasanktionen vorliegen und die nicht als prioritär gelten. Eine genaue Prüfung aller Staaten, die nicht angemessen kooperieren, ist notwendig, aber die Intensität sollte auf die jeweilige Kategorie zugeschnitten sein, so das Papier des Vorsitzes.

Im Strategieteil wird argumentiert, dass der Beitrag des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zur Bewertung des "nationalen Kontextes des Drittlandes" von entscheidender Bedeutung ist, um Entscheidungen in "aufgeklärter Weise" zu treffen, und dass die Beteiligung der Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung von Einsätzen und Besuchen der Kommission in Drittländern eine "strategische Entscheidungsfindung" ermöglicht. Die Mitteilung klarer Fristen an die Behörden von Drittländern wird als bewährte Praxis angesehen, wobei das Beispiel des Irak herangezogen wird. Werden keine Fortschritte erzielt, würden restriktive Visamaßnahmen ergriffen, die es "der EU ermöglichen, auf transparente und präzise Weise Druck auf das Drittland auszuüben". Verzögerungstaktiken ("Verzögerungen bei der Ernennung von Gesprächspartnern oder Behinderungen von Treffen") sollten keine Entschuldigung für Verzögerungen bei der Verbesserung der operativen Zusammenarbeit sein. Formale Schritte wie die Aushandlung oder Verlängerung von Rückübernahmeabkommen oder -vereinbarungen sollten unabhängig von "konkreten Fortschritten bei der Rückübernahmezusammenarbeit vor Ort" betrachtet werden, ohne dass dies die Fristen für die Bewertung der Zusammenarbeit beeinträchtigt.

Was den Bestand an Vorschlägen für Maßnahmen zur Beschränkung der Visumpflicht im Rahmen des Mechanismus nach Artikel 25a betrifft, so könnte die Verwaltung bestehender

Vorschläge, die seit Jahren nicht angenommen wurden, dazu führen, dass die Kommission einen Vorschlag zurückzieht, doch sollte dies nicht automatisch geschehen, wie der Vorsitz betont. Außerdem sollte die Zeit, die vergeht, ohne dass wesentliche Verbesserungen eintreten, ein "entscheidendes Element" sein, wenn es um die Annahme eines Beschlusses geht. Die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, muss vorrangig behandelt werden und erfordert eine "reibungslose Zusammenarbeit bei der Identifizierung, der Ausstellung von Reisedokumenten und der Rückübernahme", wozu der Mechanismus nach Artikel 25a beitragen könnte.

Der letzte Abschnitt über "Solidarität" ist bemerkenswert, weil er das oben erwähnte Thema des Machtspiels verdeutlicht. Wenn wir als "Team Europa" koordiniert zusammenarbeiten, "ist die Botschaft, die wir gemeinsam überbringen, einflussreicher und führt zu konkreten Ergebnissen", heißt es in dem Papier. Der Irak wird erneut als Beispiel für den Erfolg in dieser Hinsicht angeführt. Die in Artikel 25a vorgesehene Möglichkeit, dass eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten die Kommission zwingen kann, innerhalb von 12 Monaten Vorschläge zu unterbreiten (und gleichzeitig die Bemühungen um eine bessere Zusammenarbeit fortzusetzen), wurde bisher nicht genutzt. Sie wird jedoch als "Lösung" angesehen, um die "Solidarität" zwischen den Mitgliedstaaten zu demonstrieren und "ein starkes Signal an Drittländer zu senden".

Darüber hinaus sollte die Verbesserung der Zusammenarbeit mit einigen Mitgliedstaaten nicht als ausreichend angesehen werden, um die Verabschiedung restriktiver Visamaßnahmen gegenüber einem Drittland zu verhindern, es sei denn, sie gilt für alle Mitgliedstaaten unabhängig von der Zahl der Fälle. Ein einheitlicher Standpunkt des Rates, der den Interessen der EU Vorrang einräumt, wenn die Vermittlung keine "wesentlichen und nachhaltigen Fortschritte" bringt, sollte restriktive Maßnahmen annehmen:

*"Die Bedeutung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in dieser Phase des Mechanismus ist ein Schlüsselement, um das Drittland weiter unter Druck zu setzen und auch die Glaubwürdigkeit des Mechanismus nach Artikel 25a zu gewährleisten".*

### **Bewertung des Visakodex: Beschleunigung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme**

Während die Mitgliedstaaten über Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung von Artikel 25a nachdachten, nahm die Kommission eine umfassendere Bewertung des EU-Visakodexes vor. Die Bewertung umfasst eine Untersuchung der Zusammenarbeit bei der Rückführung, Rückübernahme und Migrationssteuerung, die nahelegt, dass die Verfahren beschleunigt werden sollten, um die Wirksamkeit zu erhöhen.

Das Hauptproblem, das bei der Bewertung festgestellt wurde, war die Länge der Zyklen, die die Verwirklichung der drei Hauptziele der Reform des Visakodex (siehe unten) behindert hat. Die Zyklen sollen jährlich stattfinden, haben aber bisher mehr als ein Jahr gedauert, was zu Überschneidungen und fehlerhaften Bewertungen geführt hat. Dennoch befürwortet die Kommission die Notwendigkeit von Flexibilität, um verschiedene Aspekte in die Diskussion einzubeziehen. Die Verzögerung zwischen der Genehmigung des Kommissionsberichts und der Vorlage der Kommissionsvorschläge wird als Haupthindernis genannt. Sieben

Mitgliedstaaten sowie die französische und die tschechische Ratspräsidentschaft forderten einen kürzeren Zyklus, um diese Unzulänglichkeiten zu beheben.

Zu den Diskussionen, die in der jährlichen Bewertung des Visakodexes erwähnt werden, gehören die Einbeziehung verschiedener Interessengruppen und die Daten von Eurostat und Frontex, die im jährlichen Bewertungsbericht verwendet werden, den der EU-Rechnungshof im Jahr 2021 als "mangelhaft" bezeichnete. Frontex hat das Fehlen eines "robusten, integrierten elektronischen Datenerfassungssystems" in mehreren Mitgliedstaaten beklagt, unterstützt diese jedoch bei der Entwicklung integrierter Rückkehrmanagementsysteme, die mit einem von der Agentur betriebenen zentralen Hub verbunden sind, um die Daten über Abschiebungen und Rückübernahmen zu verbessern. Obwohl die Mitgliedstaaten Mechanismen eingerichtet haben, um diese Mängel zu beheben und den entsprechenden Fragebogen ordnungsgemäß auszufüllen, beklagen sie sich über den damit verbundenen Verwaltungsaufwand.

In der Gesamtbewertung der drei Ziele, die der Reform des Visakodex zugrunde liegen, wird beanstandet, dass:

- Die Visagebühren deckten die den Mitgliedstaaten entstehenden Verwaltungskosten für die Visumerteilung nicht vollständig ab;
- eine unklare Rechtsgrundlage hat zu Diskrepanzen und in den meisten Mitgliedstaaten zu einer "restriktiven Praxis bei der Ausstellung von Mehrfachvisa" geführt; und
- mangelnde Zusammenarbeit und "niedrige Rückübernahme- und Rückführungsquoten irregulärer Migranten in ihre Herkunftsländer" bestehen fort.

Bemerkenswert ist, dass der EAD zwar eine stärkere Beteiligung an der Bereitstellung von Fachwissen über die Lage in Drittländern für den jährlichen Bewertungsbericht nach Artikel 25a forderte (und drei Mitgliedstaaten mehr Informationen über den politischen Kontext verlangten), dies aber von der Kommission abgelehnt wurde, weil "die Einbeziehung dieser Art von politischer Analyse vom derzeitigen technischen Schwerpunkt und dem sachlichen Charakter der Berichte ablenken würde". Eurostat-Daten werden für Rückführungsentscheidungen und effektive Rückführungsquoten verwendet, während Frontex-Daten für Rückübernahmeersuchen (von Mitgliedstaaten) und ausgestellte Reisedokumente (von Drittländern) verwendet werden. Dies schränkt offensichtlich den Anwendungsbereich der Anforderung von Artikel 25a ein, wonach die Kommission bei der Entscheidung über Vorschläge für Visabeschränkungsmaßnahmen die allgemeinen Beziehungen zu einem Drittstaat berücksichtigen muss. Es scheint auch ein Beispiel für die Bemühungen zu sein, die formale Ebene (wie z.B. die Sicherstellung, dass Abschiebungen nicht gegen die EU-Grundrechtecharta verstoßen) in der Zusammenarbeit mit Drittländern der operativen Ebene unterzuordnen, die ganz auf die Erreichung strategischer migrationspolitischer Ziele (wie höhere Abschiebequoten, unabhängig von anderen Erwägungen) ausgerichtet ist.

## **Zielstrebigiger Ansatz**

Die untersuchten Dokumente lassen erkennen, dass es an einer kritischen Prüfung des Mechanismus (abgesehen von der Erreichung operativer Ziele) und an einer Bewertung der Verhältnismäßigkeit auf der Grundlage des Umfangs der Fälle und der Bedingungen in den Drittländern, die dazu führen können, dass einige Abschiebungen aus formaler Sicht unsicher sind, fehlt. Es scheint ein starkes Bestreben zu geben, die "Effektivität" zu verbessern und das Verfahren zu beschleunigen, um Druck auf die Behörden von Drittländern auszuüben, auch wenn dies die Qualität der Entscheidungsfindung verschlechtern und den Kreis der beteiligten Informationen und Akteure einschränken kann. Nur vier Jahre nach der Einführung des Mechanismus und trotz des Eingeständnisses, dass er schwerfällig ist, scheinen der Rat und einige Mitgliedstaaten bereits darauf erpicht zu sein, den Druck auf bestimmte Drittländer zu erhöhen, um mit ihnen zusammenzuarbeiten und den Ermessensspielraum und die Initiative der Kommission einzuschränken, bevor sie ihren Bürgern Beschränkungen beim Zugang zu Visa auferlegt oder androht, um der "Wirksamkeit" willen.

Der Gedanke, dass "Solidarität" als Waffe eingesetzt wird, um den Widerstand eines Drittlandes gegen Maßnahmen zu brechen, die seine Bürger benachteiligen könnten - indem beispielsweise die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass sie ins Visier von Polizeieinsätzen in der EU geraten, um Abschiebungen zu ermöglichen, die Geldüberweisungen aus dem Ausland zu verringern oder den Widerstand der Zivilgesellschaft zu wecken - ist nicht schmackhaft. Darüber hinaus können Erfolge und bewährte Praktiken, die hervorgehoben werden, darauf hinauslaufen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten (als "Team Europa") unrechtmäßige Ergebnisse erzielen (im Falle von Rückführungen, die Menschen in Gefahr bringen können, z. B. im Irak und in Äthiopien).

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass eine gute Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und Rückführung dazu führt, dass unsichere Drittländer für "sicher" erklärt werden, um eine rasche Ablehnung von Asyl und/oder Schutz in Verbindung mit einer raschen Rückführung auf operativer Ebene zu ermöglichen, was den Zugang zum Schutz für Bona-fide-Flüchtlinge und Schutzsuchende einschränken kann. Es gibt keine Garantie dafür, dass die Menschen nicht von Behörden und/oder bewaffneten Gruppen in Zielländern wie Senegal und Gambia ins Visier genommen werden, während das Beispiel Bangladeschs auch die Frage potenzieller [Klimaflüchtlinge](#) ins Spiel bringt.