

Bernd Kasperek

EUROPA als GRENZE ZE

**Eine Ethnographie
der Grenzschutz-Agentur
Frontex**

[transcript] Kultur und soziale Praxis

Bernd Kasperek
Europa als Grenze

Für Günther und Si-Hong, Melina, João und Lilith.

Bernd Kasperek (Dipl. math), geb. 1980, forscht als interdisziplinärer Kulturanthropologe in den Border and Migration Studies. Seine Schwerpunkte sind das Grenz- und Migrationsregime Europas, Europäisierung und (digitale) Infrastrukturen.

Bernd Kasperek

Europa als Grenze

Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex

[transcript]



The EOSC Future project is co-funded by the European Union Horizon Programme call INFRAEOSC-03-2020, Grant Agreement number 101017536

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch das Projekt EOSC Future.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2021 im transcript Verlag, Bielefeld

© **Bernd Kasperek**

Umschlaggestaltung: Matthias Weinzierl

Lektorat: Benjamin Rau

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-5730-2

PDF-ISBN 978-3-8394-5730-6

<https://doi.org/10.14361/9783839457306>

Buchreihen-ISSN: 2703-0024

Buchreihen-eISSN: 2703-0032

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter www.transcript-verlag.de/vorschau-download

Inhalt

Projekt	11
Netzwerke	21
Mapping Frontex	23
Ethnographische Grenzregimeanalyse	28
Genealogien	41
Kollaboratives Forschen in Netzwerken	47
Grenze	59
Governing Europe	62
Lästige Grenzen im Binnenmarkt	64
Unsichere Innenminister	76
Laboratorium Schengen	88
Außengrenze und Ausgleichsmaßnahmen	99
Die Grenze verwalten, Migration managen	105
Territoriale Assemblagen	115
Agentur	119
Frontières Extérieures	128
The Hypothesised Model	141
Konstitution und Aufgaben	148
Europäische Agenturen	151
Stand der Forschung	156
Netzwerk des Grenzschutz	163
Technologische Zone	168

Risiko	181
Zone	185
Infrastruktur	198
Modell	201
Operation	223
Joint Operations	227
Euro-griechisches Grenzregime	237
Crossing the Border	243
Forcierte Europäisierung	247
RABIT	259
Emergentes Netzwerk	270
Hotspot	277
Krise Schengens	280
Hotspot Approach	295
Intensive Zone	307
Neue Agentur	328
Europa	335
Literatur	341

Dank

Der vorliegende Text basiert auf meiner Dissertationsschrift, die ich im Mai 2020 an der Philosophischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen im Fach Kulturanthropologie/Europäischen Ethnologie eingereicht und im Oktober 2020 verteidigt habe. Ich bin meinen beiden Betreuer_innen Sabine Hess und Vassilis S. Tsianos zu größtem Dank für die langjährige Unterstützung verpflichtet. Ohne die Ermutigung und Unterstützung durch Sabine Hess hätte ich mein Dissertationsprojekt niemals begonnen und verfolgt, und ohne die intensive Begleitung durch Vassilis S. Tsianos hätte ich es wohl auch nicht abgeschlossen.

Weiter gilt mein Dank Maria Schwertl, die mich mit klugem Rat oftmals in die richtige Richtung schubste. Auch Mathias Rodatz und Simon Noori ermutigten mich immer wieder, dem eingeschlagenen Weg weiter zu folgen und standen mir als Diskussionspartner zur Verfügung. Mein Dank gilt auch Marc Speer, mit dem ich nicht nur die ersten Schritte nach Europa ging, sondern mit dem ich auch immer wieder an die Grenzen Europas zurückkehrte. Und auch ohne die vielfältige Unterstützung durch Natalie Bayer wäre die vorliegende Arbeit ebenso nicht zu Stande gekommen.

Die Fertigstellung der Arbeit fällt in die Zeit, in der ich im Horizon2020-geförderten Forschungsprojekt *RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond* beschäftigt war. Die Arbeit im Projekt gab mir nicht nur die finanzielle Stabilität, um meine Dissertationsschrift fertigzustellen, sondern auch einen wichtigen akademischen und kollaborativen Rahmen. Hier gilt mein Dank vor allem meiner Kollegin Lena Karamanidou, mit der mich mittlerweile auch eine intensive Zusammenarbeit über den Rahmen des Forschungsprojekts hinaus verbindet. Meine jüngsten empirischen Forschungen in Griechenland im Frühsommer 2016 wären wiederum nicht ohne das durch die *Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung* unterstützte Projekt *transit migration 2: de- and restabilizations of the European border regime* möglich gewesen.

Ohne die immer großzügige Unterstützung meiner Freund_innen in Griechenland gäbe es diese Arbeit nicht, weswegen ihnen mein besonderer Dank gilt. Georgios Maniatis hat meine Forschungen von Beginn an ermöglicht, unterstützt und oftmals auch begleitet. Auch Olga Lafazani, Nassim Mohammadi, Luis Jose Maria Carlos Valencia und Dimitris Parsanoglou standen mir immer mit Rat

und Tat zu Seite und öffneten mir viele Türen. Das *Steki Metanaston* stellte einen wichtigen sozio-politischen Bezugspunkt während meiner Aufenthalte in Athen dar. Mein Dank gilt auch dem Pi-Kollektiv, Kostas Georgiou, Evelyn Vou, Ermioni Frezouli, Myrssini Antoniou, Ilias Pistikos, Regina Mantanika und Apostolis Fotiadis.

In den langen Jahren meines Forschungsprojekts unterstützten mich eine Vielzahl von Personen entweder mit Rat, Anmerkungen, Kritik oder auch durch die Möglichkeit, meine Erkenntnisse und Analysen vorzutragen. Von ihrem Wissen und ihrer Erfahrung hat diese Arbeit, aber auch ich, immens profitiert: Manuela Bojadžijev, Nicholas de Genova, S. Deborah Kang, Juliane Karakayali, Silja Klepp, Brigitta Kuster, Sandro Mezzadra, Dimitris Papadopoulos, Annalisa Pelizza, Enrica Rigo und William Walters.

Ein besonderer Dank gilt auch dem *Staatsprojekt Europa*, insbesondere Sonja Buckel, John Kannankulam, Jens Wissel und Fabian Georgi. Sie gaben mir nicht nur früh und oftmals Gelegenheit, meine Forschung zu präsentieren, sondern forderten oftmals auch mich und meine Analyse produktiv heraus. Mein besonderer Dank gilt auch Martin Geiger und Antoine Péroud, die mir früh die Gelegenheit gaben, einen ersten Aufsatz zur Agentur zu veröffentlichen. Ebenso ein besonderer Dank gilt Johannes Moser und Daniel Habit am damaligen Institut für Volkskunde/Europäische Ethnologie in München, die mir nicht nur formal den Einstieg in die Kulturanthropologie ermöglichten, sondern vor allem meine frühen Auseinandersetzungen mit dem Fach prägten.

Ben Rau danke ich für das gründliche Lektorat. Matthias Schmidt-Sembdner las die frühen Entwürfe und widmete mir großzügig seine knappe Zeit, um immer wieder in eine inhaltliche Diskussion meines Texts einzusteigen. Eva Bahl, Miriam Remter und Judith Welz gaben mir konstruktive Hinweise, wie einzelne Kapitel zu verbessern seien. Matthias Weinzierl gestaltete das Cover und das *Büro für außergewöhnliche Angelegenheiten* ertrug und linderte den Pein, den das Verfassen einer solchen Arbeit unweigerlich mit sich brachte.

Wie ich an späterer Stelle noch ausführe, konnte ich mich bei meinen Forschungen auf die verschiedensten Netzwerke stützen, und zwar vor allem auf das *Netzwerk für Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* (kritnet), die verschiedenen Netzwerke einer europäischen, anti-rassistischen Bewegung wie etwa *frasanito*, *noborder*, *Welcome To Europe* und *migreurop*, aber auch lokalere Netzwerke und Gruppen wie etwa das *Dyktio Metanaston* in Griechenland, die *Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen* in München und das *Deutschland Lagerland*-Bündnis in Bayern. Hinzu kommen eine Vielzahl flüchtigerer Vernetzungen und ephemere Kontakte mit anderen Organisationen und Gruppen. Mein Dank gilt daher auch allen Menschen, die in diesen Netzwerken aktiv waren oder immer noch sind, insbesondere: Uche Akpulu, Nissrin Ali, Raia Apostoleva, Ilker Ataç, Murat Ateş, Felleke Bahiru Kum, Nigar Bal, Marion Bayer, Tom Braun,

Maribel Casas-Cortes, Sebastian Cobarrubias Baglietto, Paolo Cuttitta, Helmut Dietrich, Hamado Dipama, Nevroz Duman, Hans-Georg Eberl, Miriam Edding, Michael Flynn, Naemi Gerloff, Antonella Giamattei, Harald Glöde, Giorgio Grappi, Conni Gunßer, Nanna Heidenreich, Charles Heller, Aida Ibrahim, Platon Issaias, Frank John, Tobias Klaus, Hagen Kopp, Stefanos Levidis, David Lorenz, Amadou M'Bow, Sidiqi Maqboul, Christoph Marischka, Matthias Monroy, Elise Mory, Andrea Naica-Loebell, Chris Oppl, Marion von Osten, Lorenzo Pezzani, Sara Pfau, Fiorenza Picozza, Pantxo Ramas, Philipp Ratfisch, Isabelle Saint-Saens, Gisela Seidler, Peter Spillmann, Marily Stroux, Vassilis Vlassis und Debru Zewdi Ejeta.

Zu guter Letzt wäre dieses Buch natürlich nicht ohne die Unterstützung meiner Familie – Si-Hong, Günther, Axel, João und Lilith – möglich gewesen. Der größte Dank gilt jedoch meiner Partnerin Melina Antonakaki, die nicht nur gemeinsam mit mir forschte und schrieb, sondern mich in den langen Tagen des dunklen Winters des Schreibens stützte und meine Irrungen und Wirrungen nicht nur ertrug, sondern immer wieder sanft korrigierte.

Projekt

Ich habe einen grünen Pass mit 'nem goldenen Adler drauf
Dies bedingt, dass ich mir oft die Haare rauf'
Jetzt mal ohne Spaß: Ärger hab' ich zuhauf
Obwohl ich langsam Auto fahre und niemals sauf'
(All das Gerede von europäischem Zusammenschluss)
Fahr' ich zur Grenze mit dem Zug oder einem Bus
Frag' ich mich, warum ich der Einzige bin, der sich ausweisen muss
Identität beweisen muss!

Advanced Chemistry, Fremd im eigenen Land, 1992

Aufgewachsen im Bayern der 1980er Jahre war es üblich, am Wochenende einen Tagesausflug nach Österreich zu unternehmen und dabei die Grenze zu passieren. Obwohl ich noch sehr jung war ist mir die Zeit, als es an der bayerisch-österreichischen Grenze noch zu Kontrollen kam, lebhaft in Erinnerung geblieben. Denn es war einer der wenigen Anlässe, zu dem ich den Pass meiner Mutter zu sehen bekam. Ich empfand ihn als ein wunderschönes Objekt, da er sich so grundsätzlich von dem »grünen Pass mit 'nem goldenen Adler drauf« unterschied. Länger, schmaler, mit einem dunkelbraunen Einband und in Hangül bedruckt, etwas dicker, gefüllt mit delikaten, dünnen Seiten aus einem sehr feinen Papier, welches sanft raschelte, freute ich mich jedes Mal, wenn ich ihn sehen oder sogar anfassen durfte. Die Kontrolle selbst war Routine und ereignislos, die Dokumente wurden dem Grenzer durch das Fenster gereicht, eine kurze Sichtkontrolle und schon waren wir in Österreich.

Viele Jahre später, das Schengener Durchführungsübereinkommen war schon vollends in Kraft getreten, meine Mutter hatte ihren wunderschönen Pass gegen einen bordeauxroten getauscht und Advanced Chemistry hatte geholfen, den Hip-Hop nach Deutschland zu bringen, kehrten wir mit dem Auto aus den Sommerferien zurück, die wir in Frankreich verbracht hatten. Ich durfte vorne neben meinem Vater sitzen, meine Mutter und mein kleiner Bruder waren auf der Rückbank. Auf der Autobahn war es gar nicht klar ersichtlich, dass wir die französisch-deutsche Grenze passiert hatten, als sich ein Zivilfahrzeug mit Blaulicht von hinten näherte. Uns wurde signalisiert, dass wir auf der Standspur halten sollten, es

handelte sich um eine mobile Grenzkontrolle – Schleierfahndung. Ein Beamter sammelte unsere Pässe ein und begab sich zu seinem Fahrzeug. Dort begann er mit seinem Kollegen, unsere Daten per Funk durchzugeben, so dass sie gegen eine Datenbank geprüft werden konnten. Meinem Vater dauerte das zu lange und überhaupt sah er nicht ein, wieso wir kontrolliert wurden – auch er hatte das »Gerede vom europäischen Zusammenschluss«, präziser: die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen durch Schengen, ernst genommen. Er stieg aus und näherte sich dem Polizeifahrzeug, um sich zu beschweren. Dies alarmierte die mit der Datenübermittlung beschäftigten Beamten, sie sprangen aus ihrem Auto und wiesen meinen Vater an, sich sofort wieder in sein Auto zu setzen, wenn er nicht auf der Stelle verhaftet werden wolle. Das Verhalten der Beamten trug zwar nicht dazu bei, das Unverständnis meines Vaters angesichts der ganzen Situation zu mildern, aber letztlich hatten wir keine andere Wahl, als zu warten. Als die Beamten uns unsere Ausweisdokumente zurückgaben, erklärten sie uns auch, warum wir angehalten wurden: Die Tatsache, dass eine als asiatisch erkannte Frau auf dem Rücksitz saß, und nicht auf dem Beifahrersitz, war für die Beamten ein klares Indiz für einen Schleusungsversuch.

Racial Profiling, Schleierfahndung, vernetzte Datenbanken, zivile Fahndungseinheiten, transnationale Polizeilegislation: Seit den 1990er Jahren ist die Praxis des Grenzschutzes und damit gleichzeitig die Institution der Grenze in Europa tiefgreifenden Transformationen unterworfen worden. Diese Transformationen werden üblicherweise mit dem Begriff Schengen assoziiert, also den beiden Abkommen oder Übereinkommen, die 1985 und 1990 im luxemburgischen Ort des gleichen Namens getroffen wurden. Doch das grundlegende Prinzip Schengens, die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitigem Ausbau des Grenzschutzes an den Außengrenzen der teilnehmenden Staaten, kann diese Transformationen nicht *per se* erklären. Vielmehr kodifizieren sie eine Entwicklung, die eng mit den Mutationen staatlicher Souveränität im Zuge der Fortentwicklung des europäischen Projekts einerseits und globaler Transformationen andererseits verbunden ist.

Der französische Philosoph Étienne Balibar hat diese Transformationen mit erstaunlichem Weitblick schon 1993 in zwei Vorträgen zum Thema gemacht, die in englischer Übersetzung 2002 veröffentlicht wurden (Balibar 2002a). In »The Borders of Europe« (Balibar 2002b) arbeitet Balibar eine detaillierte Liste jener Transformationen heraus, die aus der Grenze, vormals »an institutional site that can be materialized on the ground and inscribed on the map, where one sovereignty ends and another begins« (89, Hervorhebung im Original), ein neues Phänomen haben hervorgehen lassen. Die neuen Technologien internationaler Kommunikation; das Auftauchen von Echtzeit-Momenten im internationalen Handel; neue Risiken und Herausforderungen, die an nationalen Grenzen nicht Halt machen; neue Charakteristika der Kriegsführung, die nicht mehr einer klassischen Logik

von Invasion folgt, sondern in überlappenden Räume operiert; eine Inversion von Logiken nationaler Homogenität zugunsten eines neuen Regionalismus; der polyzentrische Charakter der Welt, der eine Konzentration von Macht, Wirtschaft und Kultur an einem Ort unmöglich macht sowie die Supranationalisierung von Institutionen im Rahmen des europäischen Projekts als Antwort auf diese globalisierende Phänomene arbeitete Balibar als jene Momente heraus, welche diese einschneidenden Transformationen befeuern. Hinzu kommt seine Feststellung, dass das, was früher ›Klassenkampf‹ genannt wurde und heute als »the managing of phenomena of inequality and exclusion, and of the flows of active and inactive populations« beschrieben werde, sich dem Rahmen des Nationalstaats entziehe, ohne dass es im Gegenzug zu einer Entstehung globaler Institutionen gekommen sei (90f.), die diese Aufgabe übernehmen könnten.

Aufgrund dieser mannigfaltigen Effekte folgert Balibar, dass die Grenzen Europas variabel seien, schwankten, schwängen (›vacillation«). In Anlehnung an die Arbeiten Annemarie Mols könnten wir auch von einem ›border multiple‹ (Mol 2002) sprechen. Jedenfalls, so Balibar, seien Grenzen nicht mehr einfach lokalisierbar, sie wirkten unterschiedlich auf Dinge und Personen ein, und wirkten auch für verschiedene Personen verschieden. Auch deswegen gäbe es spätestens heutzutage keine einfache Antwort mehr auf die Frage, was eine Grenze sei (Balibar 2002c, 75). Vielmehr seien Grenzen überdeterminiert, polysemisch und heterogen (78ff.). Dies erkläre sich aus der simplen Tatsache, dass jede Grenze ihre eigene Geschichte habe und damit auch der Begriff der Grenze nur historisch – ich würde sagen genealogisch – rekonstruiert werden kann. Überdeterminiert sei die Grenze, so Balibar, weil sie immer durch die Kontingenz anderer geopolitischer Teilungen ermöglicht, vervielfältigt und relativiert werde. Polysemisch sei die Grenze, da sie für verschiedene Personen immer etwas anderes bedeute. Und heterogen sei die Grenze, da sie nun die Tendenz habe, zu zerfallen, sich einer exakten Lokalisierung zu entziehen und ihre unterschiedlichen Funktionen an anderen Orten und auf neue Weisen zu entfalten und damit gleichzeitig eine neue Ubiquität der Grenze zu produzieren.

Balibar lässt keinen Zweifel daran, dass er diese Transformationen untrennbar mit dem relativen Bedeutungsverlust des Nationalstaats assoziiert: »I shall simply observe that this institution today, is irreversibly coming undone« (Balibar 2002b, 89). Dies gilt insbesondere für Europa, genauer das europäische Projekt, also den Versuch, die Relevanz des Nationalstaats graduell und kontrolliert zugunsten einer supranationalen Form von Staatlichkeit und Autorität zu reduzieren. In dieser Hinsicht hat Balibar mit seinen beiden Vorträgen aus dem Jahr 1993 einen Teil des Forschungsprogramms für *Europa als Grenze* skizziert. Denn dieses Buch folgt der Frage nach der Transformation der europäischen Grenze im Rahmen des europäischen Projekts. Genauer zeichne ich in dieser Arbeit die lange Genealogie des Projekt *Europäischer Grenzschutz* nach.

Doch Balibars Frage danach, was die (europäische) Grenze nun sei, kann nur einen Aspekt der Genealogie des Projekts *Europäischer Grenzschutz* darstellen. Denn sie fixiert das europäische Projekt als Konstante und ermöglicht damit eine Genealogie der europäischen Grenze. Konvers ließe sich jedoch ebenfalls die europäische Grenze – insbesondere ihre Regierbarmachung – als konstantes Problem des europäischen Projekts fixieren, woraus sich nun eine Genealogie der Europäisierung ergibt.

Nicht ohne Zufall lehnt sich der Titel dieser Arbeit eng an den Titel von Sandro Mezzadras und Brett Neilsons Werk »Border as Method« (2013) an. Ihre methodologische Proposition ist es, die Perspektive der Grenze als epistemischen Blickwinkel einzunehmen, um damit eine kritische Untersuchung real-existierender globaler Prozesse zu ermöglichen. Genauer geht es ihnen gleichermaßen um eine Untersuchung der Spannungen und Konflikte um Prozesse der Inklusion und Exklusion wie auch um Einblicke in die Rolle, die Grenzen in den Praktiken von Staaten, globalen politischen Akteuren, Agenturen und Kapitel einnehmen, um damit zu einer Untersuchung der globalen Transformationen von Souveränität, Gouvernmentalität und der Logistik der globalen Kapitalakkumulation beizutragen (viiff.).

Dabei ist die Wahl der Grenze als epistemischer Blickwinkel nicht zufällig oder willkürlich, denn wie Mezzadra und Neilson festhalten, spielen Grenzen eine strategische Rolle in der Herstellung der gegenwärtigen globalen Konfiguration: Grenzen wohne damit auch eine immanent produktive Macht inne. »[T]he border has inscribed itself at the center of contemporary experience. We are confronted not only with a multiplication of different types of borders but also with the reemergence of the deep heterogeneity of the semantic field of the border« (vii). Mit *Europa als Grenze* greife ich diesen methodologischen Vorschlag Mezzadras und Neilsons auf und wende ihn auf die Untersuchung des europäischen Projekts an.

Europa als Grenze kombiniert diese beiden sich gegenseitig bedingenden und beeinflussenden Genealogien – also zum einen der Grenze, und zum anderen Europas – und rekonstruiert damit gleichermaßen die Genese der europäischen Grenze und die changierenden Praktiken und Modi der Europäisierung, verdichtet in der Institution der europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Ich hätte diese Untersuchung des Projekts *Europäischer Grenzschutz* nicht zu einer opportuneren Zeit abschließen können. Lediglich zwei Monate vor dem Verfassen der letzten Zeilen dieser Arbeit trat Anfang Dezember 2019 die Verordnung (EU) 2019/1896 in Kraft. Kern der Verordnung ist die Ausstattung der *Europäischen Grenz- und Küstenwachagentur* Frontex mit einem ständigen Reserve (Englisch: standing corps) von Grenzschrützer_innen in einer Stärke von 10.000 Personen bis zum Jahr 2027. Teilweise direkt bei der Agentur angestellt, teilweise von Mitgliedstaaten entsandt wird diese europäische Grenzschutzeinheit mit exekutiven Befugnissen zur Durchführung von Grenzkontrollen und Abschiebun-

gen ausgestattet sein. Hinzu kommen weitreichende Befugnisse für Agentur und Kommission, Einsätze dieser Einheit in Mitgliedstaaten auch gegen deren Willen durchzusetzen, um die nun in europäische Ko-Verantwortung überführte europäische Außengrenze zu sichern. Des Weiteren wurde die Agentur ermächtigt, Einsätze in Drittstaaten durchzuführen, während sie sich gleichzeitig zur zentralen Durchsetzungsinstitution für Abschiebungen aus Europa entwickelt. Die Verordnung (EU) 2019/1896 schöpft den primärrechtlichen Rahmen des Lissabonner Vertrags vollends aus. Nur eine – derzeit nicht absehbare – Vertragsreform würde eine tatsächliche und vollständige Supranationalisierung des europäischen Grenzschutzes weiter vorantreiben können.

Somit ist im Jahr 2019 eine Entwicklung, die mit dem Schengener Abkommen 1985 ihren Ausgang nahm und die 2004 durch die Gründung der Agentur Frontex konkretisiert wurde, abgeschlossen. Das Projekt *europäischer Grenzschutz* ist vorläufig vollendet. Für das europäische Projekt stellt die Schaffung einer europäischen, exekutiven Grenzschutzeinheit einen – meiner Meinung nach zu wenig rezipierten – Meilenstein dar. Weder bezüglich der Schaffung einer europäischen Armee oder einer europäischen Polizei lassen sich vergleichbare Ergebnisse konstatieren. Diese in der Geschichte Europas beispiellose Kompetenzübertragung auf europäische Ebene geht allerdings mit den leider für die Europäische Union bekannten demokratischen Defiziten einher. Hinzu kommen mangelnde Rechenschaftspflichten und Aufsichtsmechanismen, insbesondere in Fragen von menschenrechtswidrigen oder gar strafbaren Handlungen im Rahmen der Operationen der Agentur. Auf die Implikationen für Forschung, aber auch politischen Aktivismus, wird vertieft in den Schlussfolgerungen dieser Arbeit eingegangen werden.

Im verbleibenden Teil dieses Kapitels werde ich Fragestellung, Forschungsgegenstand und Struktur der Arbeit vorstellen. Wie schon beschrieben ist das Anliegen der Arbeit eine Untersuchung des Projekts *europäischer Grenzschutz*. Unter Nutzung von genealogischen und ethnographischen Methoden rekonstruiere ich die Genese dieses Projektes, in dessen Kern die Agentur Frontex steht. Ich arbeite sowohl die sich wandelnden Konzeptionen von Grenze im Kontext des europäischen Projektes sowie die sich verschiebenden Modi der Europäisierung im Kontext der Regierbarmachung der europäischen Außengrenze heraus. Um diese für eine Analyse greifbar zu machen, nutze ich wiederholt die Figur der Problematisierung. Wie ich zeigen kann, ist die doppelte Dynamik der Transformation von Grenze und der Transformation von Europa immer wieder an neu auftauchende Problematisierungen gekoppelt, die gouvernementale Innovationen begründen und legitimieren.

Die Figur der Grenze erfährt in diesem Prozess mehrfache Transformationen. Mit Beginn des europäischen Projekts stellt sie ein tatsächliches Problem dar, eine Hürde für eine vertiefte Integration zwischen den Mitgliedstaaten. Mit dem gra-

duellen Entstehen einer europäischen Innenpolitik ab den 1970er Jahren wird die Grenze jedoch vor allem als privilegierter Ort von Kontrolle verstanden, woraus sich der Schengener Imperativ, dieses Kontrollpotenzial zu erhalten und an die europäische Außengrenze zu verlagern, ergibt. Gleichzeitig stellt sich jedoch die intergouvernementale Verfassung des Schengener Systems und auch der Maastrichter Dritten Säule der Justiz- und Innenpolitik als Hürde für eine tatsächliche Europäisierung heraus. Insbesondere im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre führt dies zu einem intensiven inter-institutionellen Ringen um die Deutungshoheit über die europäische Grenze. Mit dem Beginn der Schengener Krise im Jahr 2010 wird die europäische Grenze endgültig als krisenhafter Ort begriffen, an dem eine europäische Intervention als notwendig erachtet wird. Anfänglich als Krisenreaktion konzipiert, entwickelt sich daraus eine europäisierende Dynamik der Krisenprävention, welche nun endgültig das ehemalige Schengener Verständnis der Außengrenze der Europäischen Union als Summe der Außengrenzen der Mitgliedstaaten zugunsten einer Konzeption einer europäischen Außengrenze mit europäischer Ko-Verantwortung ablöst.

Mit diesen vielfachen Wandlungen der Figur der Grenze gehen auch sich wandelnde Konzeptionen vom Regieren Europas einher. In den ersten Jahrzehnten der Europäischen Gemeinschaften verstanden sich diese vor allem als Wirtschaftsunion, welches sich im zentralen Projekt der Schaffung und Verwirklichung des Binnenmarktes ausdrückte. Bemühungen der Kommission ab den 1970er Jahren, auch eine Kompetenz zur Harmonisierung des Migrationsrechts aus den Verträgen abzuleiten, scheiterten. Der Versuch des Maastrichter Vertrags (1992/1993), eine intergouvernementale Form der europäischen Justiz- und Innenpolitik, der Migrations- und Grenzpolitiken zugeordnet waren, zu schaffen, scheiterte jedoch ebenfalls in den 1990er Jahren. Erst der Amsterdamer Vertrag (1997/1999) und die Inkorporierung Schengens in das europäische Vertragswerk schufen die Option auf eine vergemeinschaftete Migrations- und Grenzpolitik. Doch auch die ersten Jahre nach Amsterdam waren von der intergouvernementalen Altlast Maastrichts geprägt, die Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebenen in diesen Politikfeldern verhinderte.

Das erste Jahrzehnt der 2000er Jahre ist daher vor allem durch die Schaffung von europäischen Agenturen geprägt, die eine spezifische europäische exekutive Ordnung herausbildeten. Diese zeichnete sich weniger durch einen Kompetenztransfer aus, als durch eine Umkonzipierung der Europäischen Union nicht als Summe der Mitgliedstaaten, sondern als durchzogen von Netzwerken der Expertise. Die radikal andere Topologie der Netzwerke erlaubte es vor allem der Kommission, gleichzeitig über der Ebene der Mitgliedstaaten, aber auch höchst lokal zu handeln. Die Krise Schengens ab dem Jahr 2010, die mit der Krise der Eurozone koinzidierte, forderte die Ordnung der Netzwerke und Agenturen heraus. Denn die bloße Existenz von Expertise erwies sich nicht als hinreichende

Voraussetzung für eine Umsetzung der Expertise in konkrete Politik und Praxis. Vermehrt werden daher Mechanismen diskutiert, wie Mitgliedstaaten gezwungen werden könnten, europäische Expertise anzunehmen. Diese Diskussionen problematisieren Souveränität in neuer Weise. Konzipierten die vorherigen Debatten Souveränität als Nullsummenspiel – mehr europäische Kompetenzen bedeuten weniger nationalstaatliche Kompetenzen – so waren die Debatten der 2010er Jahre durch ein gegenseitiges Misstrauen der Mitgliedstaaten geprägt: nationalstaatliche Souveränität als Potenzial, die Stabilität der Europäischen Union, und damit der restlichen Mitgliedstaaten, zu gefährden. Diese Erwägungen motivieren nun verschärfte Eingriffsrechte, woraus ein punktueller, intensiver Modus der Europäisierung krisenhafter Orte resultiert.

Das Ergebnis beider, eng miteinander verwobener Stränge, ist die schon konstatierte Verwirklichung des Projekts *europäischer Grenzschutz* in der Form der *Europäischen Grenz- und Küstenwache* als Netzwerk der Grenzschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten, eng koordiniert durch die *Europäische Grenz- und Küstenwachagentur* Frontex. Durch die multiple und oftmals sehr kleinteilige Rekonstruktion dieser Genealogien zeichne ich ein dichtes Bild des europäischen Grenz- und Migrationsregime sowie seiner Dynamik über mehrere Jahrzehnte. Genealogische Ereignisse kombiniere ich dabei mit den Ergebnissen und Fragestellungen ethnographischer Feldforschung, die mir oftmals den initialen Zugang zu Problematierungen ermöglicht haben.

Aus diesem Ergebnis meiner Arbeit ziehe ich zwei Schlussfolgerungen. Dies ist zum einen die Existenz einer engen Kopplung zwischen Migrations- und Grenzpolitiken, die ein Spezifikum der Europäischen Union darstellt. Damit soll der Befund der globalen Proliferation von Grenzen, insbesondere zu Zwecken der Migrationskontrolle, nicht in Abrede gestellt werden. Spezifisch für die Europäische Union ist jedoch, dass Migrationspolitiken und Grenzpolitiken derart eng verwoben diskutiert werden und Grenze nicht nur eine Technologie zur Steuerung der Migration darstellt, sondern vor allem das auch Erwägungen der Grenzpolitik und -praxis dominant Einfluss auf Migrationspolitiken hatten und weiter haben.

Zum anderen zeigt meine Arbeit die Existenz und Wirkungsmächtigkeit eines neuen Europäisierungsmodus, der die Existenz von Krisen als Legitimation einer vertieften Europäisierung umdeutet, aber nur punktuell und intensiv entfaltet wird. Anstelle permanenter und institutioneller Kompetenztransfers tritt ein temporäres und punktuelles Modell von Kompetenzübertragung, welches keine grundsätzliche Beschneidung nationalstaatlicher Souveränität postuliert, sondern Rahmenbedingungen für die Gültigkeit dieser vorschreibt. Die aktuellen Diskussionen um die Reform des europäischen Asylsystems GEAS unterstreichen, dass dieser Modi der Europäisierung auf andere Politikfelder übertragbar ist.

Die vorliegende Arbeit schreibt sich daher in gleichem Maße in das Feld der Europäisierungsforschung, als auch in die *border studies* ein. Im Gegensatz zu

vielen Forschungen, die insbesondere nach 2015 entstanden sind und die oftmals ahistorisch argumentieren (vgl. auch Cabot 2019), setzt meine Arbeit auf die Genealogisierung einer langen Periode und kann damit die verketteten Kontingenzen der Genese des europäischen Grenz- und Migrationsregime zeigen. Diese Nuancierungen zeigen sich insbesondere auch in meinem Beitrag zu einer Rekonstruktion der Geschichte Schengens, die sich einer binären Deutung dessen Geschichte als Konfrontation zweier archetypischer Modelle entzieht. Die vorliegende Arbeit stellt auch einen Beitrag zum weiten Forschungsstand bezüglich der Agentur Frontex dar, da die Entstehungsgeschichte der Agentur nicht lediglich formal über die Verhandlungen der involvierten Institutionen, sondern vermittels der damaligen Problematisierungen bezüglich des Projekts *europäischer Grenzschutz* nachgezeichnet wird. Die Identifizierung und Rekonstruktion der Risikoanalyse der Agentur als zentrales Aufgabenfeld unterstreicht, welche Bedeutung Wissensproduktion und Expertise sowohl im Regieren Europas, als auch im Regieren der Migration hat und eröffnet gleichzeitig einen Blick auf die Perspektive der Agentur auf Migration.

Die Struktur meiner Arbeit ist wie folgt. Im folgenden **Kapitel Netzwerke** stelle ich meine initiale Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand Frontex vor, um dann die theoretischen und methodologischen Grundlagen meiner Arbeit zu präsentieren. Dies beinhaltet insbesondere die Methode der *ethnographischen Grenzregimeanalyse*, wie auch die der *Genealogie*. Der Begriff der *Netzwerke* zieht sich durch das Kapitel, da diese sowohl den politischen Anfangskontext meiner Arbeit, zentrale theoretische Begriffe wie den des Grenz- und Migrationsregime, aber auch meine Forschungspraxis entscheidend geprägt haben.

Das **Kapitel Grenze** widmet sich der langen Genealogie der Grenze als Problem und Gegenstand des europäischen Projekts. Die Frage der Abschaffung der Binnengrenzen kennzeichnete das europäische Projekt von Beginn an, doch erst in den 1970er Jahren wurden sie konkret als Hindernis für eine vertiefte Integration problematisiert. Eine Abschaffung der Grenzen, oder zumindest der Binnengrenzkontrollen, konnte jedoch im Rahmen des Projekts Binnenmarkt nicht durchgesetzt werden. Auch die ab den 1970er Jahren entstehende europäische Innenpolitik thematisierte die Frage der Grenzen, sprach ihnen aber ein besonderes Kontrollpotenzial zu, dessen Wegfall aufgrund des Fortschreitens der europäischen Integration durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden sollte. Die intensiven intergouvernementalen Beratungen, die 1992 zum Maastrichter Vertrag und der Gründung der Europäischen Union inklusive einer Dritten Säule Justiz- und Innenpolitik führten, waren jedoch ebenfalls außerstande, maßgebliche Fortschritte in der Frage der europäischen Grenz- und Migrationspolitik zu vollbringen. Dies erreichte nur der dritte Strang, das Projekt Schengen, welches außerhalb des EG/EU-Rahmens und in kleinem Kreise vorangetrieben wurde. Erst dessen Inkorporierung in den Amsterdamer Vertrag 1997 verlieh der Euro-

päischen Union eine tatsächliche Grundlage für eine europäische Grenz- und Migrationspolitik. Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags ergab sich daraus das doppelte Projekt des *migration management* und des *integrated border management*, wenngleich viele Jahre vergingen, bis diesen Begriffen Inhalt zu verliehen wurde. Im Laufe der langen Genese der europäischen Grenze transformierte sich diese von einer westfälischen Demarkation hin zu einer territorialen Assemblage.

Im **Kapitel Agentur** zeichne ich die komplizierte Gründung der Agentur Frontex nach. Der leere Signifikant *integrated border management* führte zu einer Vielzahl von Modellen, wie das Projekt *europäischer Grenzschutz* institutionell umgesetzt werden könnte. Durch die detaillierte Vorstellung einer von hohen Grenzschutzoffizieren erstellten Machbarkeitsstudie kann gezeigt werden, dass die Expert_innendiskussionen zu dem Thema weniger durch die Frage der Kompetenzverlagerung geprägt waren, sondern vielmehr an der Herstellung einer Autonomie des Grenzschutzes orientiert waren. Wenngleich die Studie offiziell verworfen wurde, fanden sich dennoch wesentliche Komponenten und Rationalitäten in der Agentur Frontex wieder, die 2004 nach dem Scheitern einer erneuten intergouvernmental Phase einer europäischen Grenzschutzkooperation gegründet wurde. Die Konstitution und Aufgaben der Agentur werden im Rahmen einer Rezeption der Forschung zum Phänomen der europäischen Agenturen – Stichwort »*agencification*« – vorgestellt. Abschließend entwickle ich im Anschluss an Andrew Barrys Überlegungen zum Regieren technologischer Gesellschaften einen eigenen Agentur-Begriff, der die Agentur Frontex als zentraler Knotenpunkt im Netzwerk der Expertise des europäischen Grenzschutzes charakterisiert.

Das **Kapitel Risiko** schließt direkt an diese Begriff an und rekonstruiert die technologische Zone des europäischen Grenzschutzes, in dem ich eine kleinteilige Untersuchung der Wissensproduktion der Agentur vornehme. Als Risikoanalyse bezeichnet stellt sie den konkreten Modus der Schaffung eines europäischen Netzwerkes als Zone der Qualifikation dar. Das Kapitel rekonstruiert, warum anderen Typologien der technologischen Zone für die Konstruktion des Netzwerkes verworfen wurden und beschreibt das Risikoanalysemodell der Agentur. Über eine Genealogisierung der drei Komponenten dieses Modells zeige ich seinen multiplen und heterogenen Ursprung in europäischen Praxen der Polizeikooperation sowie in den Diskussionen um »*European governance*«. Im Rückgriff auf den Forschungsstand zum Begriff des Risikos rekonstruiere ich abschließend die Perspektive der Agentur auf Migration sowie deren politischen Implikationen.

Das **Kapitel Operation** untersucht die Praxisform der Agentur, die so genannten *Gemeinsamen Operationen*. Spezifisch wird der erste Not-Einsatz der Agentur, die so genannte RABIT-Operation im griechisch-türkischen Grenzgebiet des Evros im Winter 2010/11 analysiert. Zu diesem Zweck rekonstruiere ich in dem Kapitel zuerst die Genese und Dynamik des euro-griechischen Grenz- und Migrationsregime, um im Anschluss Verlauf und Ergebnisse des RABIT-Einsatzes vor-

zunehmen. Der vier-monatige Einsatz ist charakterisiert durch ein Aufeinanderprallen von souverän-nationalen und europäisierten Verständnissen von Grenz- und Migrationsmanagement, welche gleichzeitig auf die sich in diesen Jahren entwickelnde Krise Schengens verweisen.

Die Krise Schengens ist auch der Kontext des **Kapitels Hotspot**. Anhand zweier Ereignisse, zum einen das *Schengen Governance Package* sowie zum anderen der italienischen Operation *Mare Nostrum* rekonstruiere ich die Dynamiken der Krise und wie sie sich sowohl in das Regieren Europas, als auch das Regieren der Migration vor 2015 einschreibt. Beiden krisenhaften Ereignissen ist gemein, dass sie für die Kommission eine Legitimationsbasis für eine punktuelle, vertiefte Europäisierung darstellen. Diese wird in der *European Agenda on Migration* im Mai 2015 und vor allem in ihren zentralen Innovation des *hotspot approach* ausbuchstabiert werden. Durch eine genealogische Rekonstruktion kann ich zeigen, dass der *hotspot approach* in erster Linie eine Antwort auf die Krise Schengens vor 2015 darstellt, aber gleichzeitig als Mechanismus für eine Antwort auf den Sommer der Migration mobilisiert werden kann. Dies demonstriere ich insbesondere durch eine ethnographische Untersuchung eines konkreten *Hotspot*, des Registrierungszentrums Vial auf der griechischen Insel Chios im Frühsommer 2016. In diesem paradigmatischen Ort des Grenzregimes verdichten sich eine Multiplizität von Rationalitäten, weswegen ich den *Hotspot* als intensive Zone der Europäisierung theoretisiere. Das Kapitel endet mit einer Diskussion der Frontex-Verordnungen aus den Jahren 2016 und 2019, die den vorläufigen Abschluss des Projekts *europäischer Grenzschutz* darstellen und die maßgeblich durch das Regieren Europas in Netzwerken und Logiken einer intensiven, punktuellen Europäisierung geprägt sind.

Netzwerke

Meinem Untersuchungsgegenstand – der europäischen Grenzschutzagentur Frontex – bin ich zum ersten Mal an meinem Küchentisch begegnet. In einer kleinen Randnotiz im Mai 2005 meldete die Süddeutsche Zeitung, dass die Agentur nun ihr Hauptquartier in Warschau bezogen hätte und damit ihre Arbeit aufnehmen würde. Der Begriff ›europäische Grenzschutzagentur‹ löste nicht nur bei mir die Assoziation einer europäischen Grenzschutzpolizei aus, die nun die Bewachung des Kontinents übernehmen sollte. Dies führte bei mir zu politischem Unbehagen. Die Idee eines suprastaatlichen Polizeiapparats lehnte ich ab. Das Wissen um das demokratische Defizit der Europäischen Union, der sich seit Schengen abzeichnende Nexus zwischen Migrationspolitik und Grenzkontrolle, aber auch meine Hoffnung auf ein plurales, inklusives Europa, welches das westfälische System der Nationalstaaten überwinden möge, speisten diese Einschätzung. Ganz konkret entstammte es auch dem Wissen um die damaligen migrationspolitischen Auseinandersetzungen in und um Europa.

Die Fälle der *Cap Anamur* und der tunesischen Fischer im Jahr 2004 waren einige der paradigmatischen Ereignisse dieser Jahre. Das Schiff der gleichnamigen NGO und die Fischer hatten jeweils Bootsflüchtlinge im zentralen Mittelmeer vor dem Ertrinken gerettet und nach Italien, als nächster sicherer Hafen, gebracht. Dort waren sie nun mit Anklagen wegen ›Beihilfe zur illegalen Einreise‹ konfrontiert (vgl. ausführlich Sciarba 2004; Klepp 2011, 267; Mezzadra und Neilson 2013, 170f.). Insbesondere der Fall der *Cap Anamur* hatte eine dezidiert europäische Dimension, da sich der damalige Bundesinnenminister Otto Schily in den Chor derer, die die Seenotrettung zu kriminalisieren suchten, prominent einreichte. Dieses zweifelhafte Engagement fügte sich nahtlos in die Bemühungen Schilys, seines damaligen italienischen Amtskollegen Giuseppe Pisanu sowie des britischen Premierministers Tony Blair, ein, die federführend eine europäische Politik der Vorverlagerung der Migrationskontrolle verfolgten (Blair 2003; Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Komitee für Grundrechte und Demokratie 2005; Hess und Tsianos 2007; Nsoh 2008; Kasperek und Tsianos 2015).

Doch auch damals schon war Europäisierung ein zweischneidiges Schwert. Lokal in München war ich Mitglied einer antirassistischen Gruppe, der *Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und Migrant_innen*, die sich als bundesweite Struktur schon 1998 in klarer Anlehnung an die Aufsehen erregenden Kirchenbesetzungen der *Sans-Papiers*-Bewegung im Frankreich der 1990er Jahre (Cissé 2002) gegründet hatte. Der politische Alltag unserer Gruppe bestand auch in den Versuchen, gemeinsam mit Betroffenen deren Probleme mit dem deutschen Asylsystem zu lösen. Dies setzte ein Mindestmaß an Kenntnissen des Asylrechts voraus. Zu diesem Zweck führten wir immer wieder interne Seminare durch. Mit der Verabschiedung des umkämpften Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005, welches vielfach als Rückschritt auf dem Weg zu einer offeneren Migrationsgesetzgebung gesehen wurde (vgl. Karakayali und Kasperek 2013), ergab sich eine unerwartete Einsicht. Uns fiel auf, dass das Zuwanderungsgesetz im Bereich des Flüchtlingsschutzes auch positive Reformen mit sich brachte, da es die Richtlinien der ersten Generation des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) in deutsches Recht umsetzte. Im Vergleich zum deutschen Asylsystem, welches sich immer noch stark an der Figur des *politischen Flüchtlings* orientierte, waren die europäischen Richtlinien fortschrittlicher. Die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylgrund ist ein Beispiel für die positiven Effekte der Europäisierung der Migrationspolitiken.

Zudem kam es rund um die Jahrtausendwende zu ersten europäischen Vernetzungen in der antirassistischen Bewegung. Aus der politischen Praxis der *Grenzcamp*s – politischer Camps an der damaligen Schengen-Außengrenze zwischen Deutschland und Polen oder auch Tschechien – welche die Kampagne *kein mensch ist illegal* Ende der 1990er Jahre erfunden hatte (vgl. Cross the Border 1999; Homann 2003), ergab sich sowohl ein Netzwerk von so genannten *noborder*-Gruppen über die Grenzen Schengens und der Europäischen Union hinweg, als auch eine Globalisierung der Praxisform der *Grenzcamp*s als *noborder camp*s. Aus einem solchen Camp im Süden Italiens ging 2003 das *Frassanito-Netzwerk* hervor, welches unter anderem im Umfeld der *Europäischen Sozialforen* – die wiederum aus der globalisierungskritischen Bewegung hervorgegangen waren – eine Verbindung von Aktivismus, Wissensproduktion und Theoriearbeit suchte (vgl. Walters 2006; Mezzadra 2011; Kasperek und Speer 2013; Monforte 2016). Auch die *Forschungsgruppe Transit Migration* (Transit Migration Forschungsgruppe 2007) war Teil dieses Netzwerks.

Ein wichtiger Referenzpunkt für dieses Netzwerk war die Unionsbürgerschaft. Eingeführt durch den Vertrag von Maastricht (1992) war diese zwar anfänglich vor allem symbolisch konzipiert (Buckel 2013; Wissel 2015; Riedner 2018), gleichzeitig eröffnete sie jedoch einen Raum, in der eine post-nationale und inklusivere Form von gesellschaftlicher Zugehörigkeit diskutierbar wurde (Rigo 2005).

Diese Schlaglichter – für eine umfassendere Darstellung ist an dieser Stelle kein Platz – auf diese spezifische Form antirassistischer Politik und Organisation in Form von europäischen Netzwerken Anfang der 2000er Jahre unterstreichen, dass die Frage der Europäisierung, insbesondere im Bereich der Migrations- und Asylpolitik viele Facetten hatte, heterogene Effekte erzeugte und daher nur schwer auf einen Nenner gebracht werden konnte. Die Organisationsform des Netzwerkes stellte eine pragmatische Antwort auf diese Heterogenität dar.

Mapping Frontex

So wurde mein Interesse an Frontex durch eine kleine Zeitungsmeldung am Küchentisch des Jahres 2005 geweckt und ich beschloss, der Agentur zu folgen. Es war anfänglich nicht leicht, an Informationen zu gelangen. Die offiziellen *policy*-Dokumente der Europäischen Union, wie etwa die Gründungsverordnung der Agentur, Mitteilungen der Kommission, Protokolle von Rats- oder Gipfeltreffen, waren zwar öffentlich zugänglich, aber schwer verständlich – es handelte sich um hochspezifische Textgattungen, die sich mir nicht immer erschlossen, oder bei deren Lektüre ich mir oftmals nicht sicher war, ob ich alle eventuell vorhandenen Subtexte und impliziten Referenzen erfassen konnte. Mein Studium der Mathematik war mir beim Lesen der Texte keine Hilfe. Berichte zu den Tätigkeiten der Agentur fanden sich kaum, erst mit den ersten *Gemeinsamen Operationen* (Joint Operation, JO) der Agentur, vor allem die *JO Hera* rund um die Kanarischen Inseln ab 2006 und der *JO Nautilus* im zentralen Mittelmeer ab 2007 fanden sich Berichte in den Online-Ausgaben spanischer, maltesischer und italienischer Zeitungen. Diese blieben aber meistens eher deskriptiv. Dennoch sammelte ich all diese Artikel in meinem Literaturverwaltungsprogramm, in der vagen Hoffnung, dass das Zusammentragen dieser Notizen ein größeres Bild ergeben könnte – gleichzeitig mein persönliches Versprechen des *big data*, wie auch eine erste Konstruktion eines Archivs.

Am überraschendsten fand ich, dass sich mit einer sehr gezielten Suchanfrage bei Google, die die Ergebnisse auf Powerpoint-Dateien oder PDF-Dateien beschränkte, eine Vielzahl von Präsentationen von Agentur-Mitarbeiter_innen finden ließ. Die Agentur präsentierte sich auf vielen einschlägigen Kongressen und Konferenzen und oftmals wurden die Präsentationsfolien im Internet zugänglich gemacht. Doch diese besondere Art des Dokuments brachte seine eigenen Herausforderungen mit sich, denn das gesprochene Wort, der eigentliche Vortrag, wurde nie mitgeliefert. Oftmals studierte ich die Folien und versuchte abzuleiten, um was es wohl genau in dem Vortrag gegangen war. Gleichzeitig war mir klar, dass dies nicht möglich sein konnte. Dennoch stellte es wohl meinen ersten, naiven Versuch dar, mich in die Perspektive des Grenzschutzes hineinzudenken

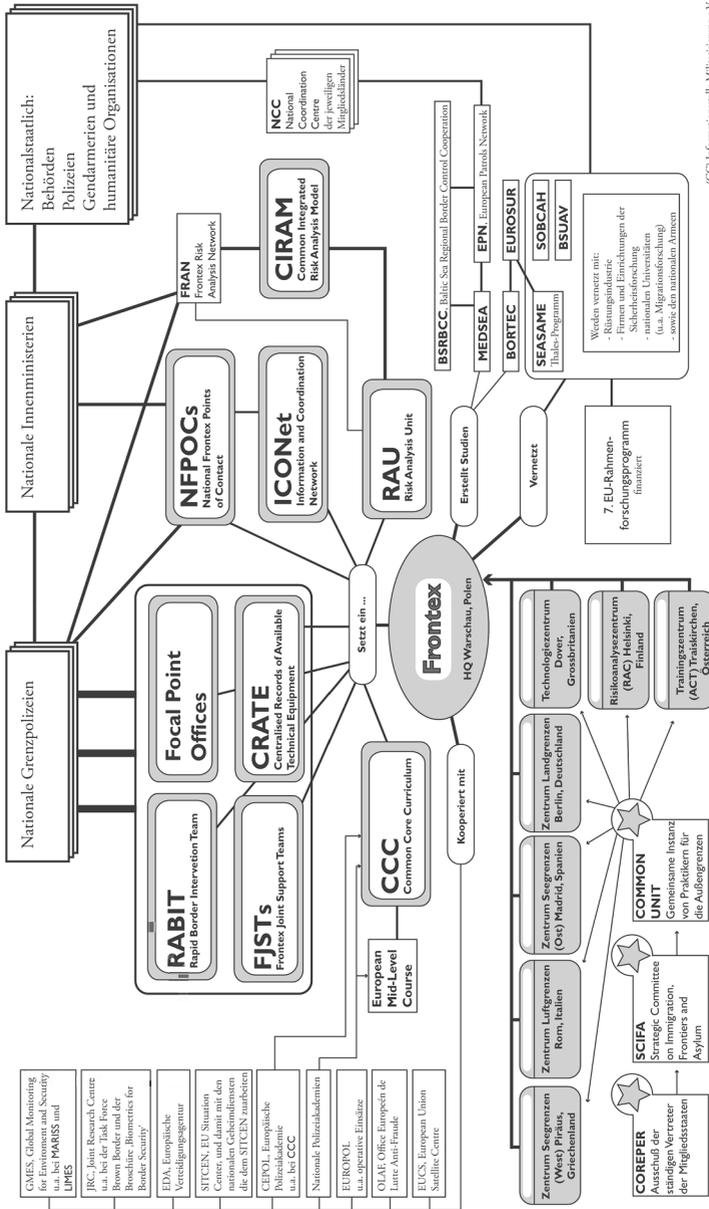
und die Rationalitäten, die Problematisierungen und die Herausforderungen des europäisierten Grenzschutzes nachzuvollziehen.

Nachdem ich auf einer der unzähligen aktivistischen Mailinglisten der 2000er Jahre – die als digitales Tool vor der Popularisierung der so genannten Sozialen Netzwerke den fluiden, semi-rigiden Netzwerkstrukturen des Aktivismus der 2000er Jahre entsprachen – kundgetan hatte, dass ich an einem Austausch zu der Agentur interessiert sei, kam ich in Kontakt mit Christoph Marischka. Er war zu der Zeit Mitarbeiter bei der Tübinger *Informationsstelle Militarisierung e.V.*, einer friedenspolitischen Initiative, die 1996 gegründet wurde. Im Gegensatz zu meinem migrationspolitischen Interesse an der Agentur war ihm die Agentur aufgefallen, da er sich mit der im Entstehen begriffenen Sicherheitsarchitektur der Europäischen Union beschäftigte (Marischka 2007). Ein weiterer Konnex bestand in der Hypothese der ›Festung Europa‹, die immer wieder auch mit dem Schlagwort der ›Militarisierung der Grenzen‹ zugespitzt wurde. Es war daher kein Zufall, dass eine friedenspolitische Initiative sich mit der europäischen Grenzschutzagentur beschäftigte. Wir beschlossen, eine Broschüre zu der Agentur zu erstellen (Informationsstelle Militarisierung und Fraktion GUE/NGL 2008). Durch die Broschüre gerieten wir in Kontakt mit weiteren Personen, die ebenfalls zu der Agentur arbeiteten. So konnten wir schnell eine zweite Broschüre erstellen (Informationsstelle Militarisierung 2009) und damit einen frühen Beitrag zur Wissensproduktion über die Agentur im deutschsprachigen Raum leisten.

Ein Feature der ersten Broschüre ist eine Infographik, ein Mapping der Institutionen und Akteure, mit denen Frontex vernetzt ist oder war. In unseren Recherchen waren wir immer wieder auf Referenzen zu anderen Organisationen gestoßen, zusammen mit einer Unmenge von Akronymen, die entweder für Abteilungen von Frontex, Unterprojekten oder Studien standen. Wir hatten diese in einem Glossar geordnet und systematisiert und wollten dieses auch online weiterführen und aktualisieren. Doch relativ kurz vor Fertigstellung der Broschüre hatte Christoph Marischka die Idee, das Mapping zu erstellen und so eine einfacher erfassbare Repräsentation zu schaffen. Aus heutiger Perspektive, nachdem ich nochmal systematisch den Entstehungsprozess der Agentur, ihre Konstitution, Struktur, Weiterentwicklung und Einbettung in die Europäische Union analysiert habe, kommt mir das Mapping zu unstrukturiert vor, ganz abgesehen von einigen Fehlern. Es sind zu viele Dimensionen in das Mapping eingeflossen, etwa eine zeitliche Dimension der Europäisierung des Grenzschutzes, die Dimension der primären EU-Institutionen mit ihren Untergliederungen, der interne Aufbau der Agentur, ihre Produkte, etc. Andere Dimensionen sind wiederum nur angedeutet, etwa die nationalstaatliche Ebene sowie deren intergouvernementalen Verbindungen.

Das Mapping stellt eine reduzierende Projektion einer hochdimensionalen Struktur auf zwei Dimensionen dar, bei der bestimmte Aspekte verloren geggan-

Bestens vernetzt: FRONTEX



(CC) Informationsstelle Militarisierung e.V.

Mapping zur Vernetzung von Frontex (Informationsstelle Militarisierung und Fraktion GUE/NGL 2008, 26f.)

gen sind. Mir geht es jedoch gar nicht darum zu unterstreichen, dass ich viele Jahre später alles viel besser verstehe – dies wäre gleichzeitig banal und eitel. Vielmehr erinnert mich das Mapping lebhaft daran, wie komplex, verworren, teilweise undurchdringbar sich dieses sich abzeichnende Netzwerk des europäisierten Grenzschutzes in den 2000er Jahren präsentierte. Es erinnert mich an das Gefühl der gleichzeitigen Herausforderung und Überforderung und an den Wunsch, diesem Netzwerk zu folgen. Es erinnert mich auch an die schon damals von uns mitgedachten anderen Ebenen, etwa legislative, juridische, infrastrukturelle, finanzielle und diskursive Ebenen, die ebenfalls einbezogen werden sollten. Es erinnert mich auch an die Herausforderung, diesem Netzwerk durch die zeitliche Dimension zu folgen und es auch in lokalen Settings zu rekonstruieren. Kurzum, das Mapping erinnert mich daran, dass wir damals einen ersten Blick nicht auf die Agentur als singulären Akteur, sondern auf das heterogene Gebilde des europäischen Migrations- und Grenzregimes warfen, in dem die Agentur über die letzten 15 Jahre einen immer prominenteren Platz eingenommen hat.

So ergab sich schon damals eine zentrale Fragestellung für die Herangehensweise der vorliegenden Untersuchung: Wie lässt sich dieser intuitive und noch vage Befund eines heterogenen Gebildes theoretisch fassen und gleichzeitig in ein Forschungsdesign übersetzen, das die Komplexität und die Vielfachheit der Akteure und ihrer Verbindungen ernst nimmt und als Chance für eine multimedische und multiperspektivische Forschung begreift? Glücklicherweise schließt diese Fragestellung an Methodendiskussionen an, die insbesondere in der Kulturanthropologie und der Europäischen Ethnologie schon länger geführt werden (u. a. Marcus 1995; Rabinow 1996; Marcus 1998; Welz 1998; Rabinow u. a. 2008; Welz 2009a; Faubion und Marcus 2009; Hess, Moser und Schwertl 2013). Im Allgemeinen gelten George Marcus' Überlegungen zum im Entstehen begriffenen Modus der ›multi-sited ethnography‹ als wichtigster Anstoß (Marcus 1995). Dabei bedeute, so Marcus, ›multi-sitedness‹ mehr, als lediglich an verschiedenen Orten Feldforschung zu betreiben. Damit re-konzeptionalisiert Marcus das Feld als Netzwerk und nicht lediglich als Aggregat zerstreuter Feldforschungsorte, da er den Kern des Forschungsdesigns der ›multi-sited ethnography‹ als »[s]trategies of quite literally following connections, associations, and putative relationships« (97) charakterisiert und damit die Bedeutung der Verbindungslinien zwischen den ›sites‹ hervorhebt.

Dies schlägt sich bei Marcus auch in einer konstruktivistischen Haltung bezüglich des Feldes und des Forschungsdesigns nieder: »Multi-sited research is designed around chains, paths, threads, conjunctions, or juxtapositions of locations in which the ethnographer establishes some form of literal, physical presence, with an explicit, posited logic of association or connection among sites that defines the argument of the ethnography« (103). Gleichzeitig charakterisiert er den Untersuchungsgegenstand als »emergent object of study, whose contours, sites,

and relationships are not known beforehand, but are themselves a contribution of making an account that has different, complexly connected real-world sites of investigation« (102). Auch die Ethnologin Michi Knecht hebt in ihren Überlegungen zum Einsatz und zur Produktivität ethnographischer und praxeographischer Methoden in der Medizin-, Wissenschafts- und Technikforschung hervor, dass

»[d]as Feld der Gegenwartsethnografie [...] seine früheren ›naturalistischen‹ Konnotationen weitgehend verloren [hat]. Es wird nicht mehr bloß aufgesucht. Die Definition dessen, was das ethnografische Feld in einem spezifischen Forschungsprozess ausmacht, welche Orte und Beziehungen zu ihm gehören, wie seine Grenzen beschaffen sind, diese Fragen und Aspekte sind Teil des Forschungsdesigns, das sich in der Zusammenführung theoretischer Interessen und empirischen Wissens im Verlauf des Forschungsprozesses immer mehr konkretisiert.« (Knecht 2013, 88f.)

Grundsätzlich wird das Aufkommen dieses neuen Feldbegriffs, der sich in expliziten Forschungsdesigns niederschlägt, durch einen Befund der erhöhten Komplexität motiviert. George Marcus rekurriert vor allem auf das Phänomen der Globalisierung als Multiplikation der globalen Verflechtungen, während Michi Knecht auf die »Herausbildung komplexer sozio-natürlicher-technischer Ordnungen« (85) verweist und als Beispiel die BSE-Epidemie der späten 1990er Jahre anführt. Dies ist im Kontext der vorliegenden Arbeit interessant, da es zu einer doppelten Mobilisierung des Netzwerk-Begriffs führt: einerseits als Re-Konzeptionalisierung des Forschungsfelds, andererseits aber – dies zeige ich im Kapitel Agentur – stellt auch die Schaffung von Expert_innen-Netzwerken just die Antwort der Kommission dar, um Phänomene wie die BSE-Krise zu bewältigen.

Auch die Kulturanthropologin Gisela Welz motiviert ihre Überlegungen zu neuen Formen der Feldforschung unter dem Titel »Moving Targets« mit dem Befund der Globalisierung als globale, multiskalare Vernetzung von Gesellschaften (Welz 1998). Dabei nimmt sie insbesondere den Aspekt der erhöhten Mobilität durch die Globalisierung und dessen Implikationen für die Feldforschung in den Blick. Mobilitätspraktiken, die qua Definition Verbindungslinien und daher Netzwerke etablieren, sollten daher, so Gisela Welz, verstärkt in ethnographische Forschungsdesigns eingehen. Noch grundsätzlicher äußert sich etwa James Faubion, wenn er konstatiert, dass es dem Fach der Anthropologie schon immer darum gegangen sei, Verbindungen zu etablieren (Faubion 2009, 145).

Auch die drei genannten Autor_innen beziehen sich auf George Marcus, insbesondere seine Methodologie des »Following« – follow the people, the thing, the metaphor, the plot, the story, the allegory, the life, the biography, the conflict (Marcus 1995, 106ff.). Damit arbeitet George Marcus insbesondere heraus, dass der Begriff »site« nicht mehr ein eindeutig lokalisierbarer, gegebenenfalls sogar

geographischer Ort ist. Vielmehr sind die »sites« jene Punkte, an denen die Verbindungslinien greifbar und verfolgbar werden. Dies mag weiterhin eine Lokalität sein, kann aber ebenso etwa ein physisches Archiv, eine Internet-*site* im Sinne einer »nethnography« (Kozinets 2015; Pieper, Kuster und Tsianos 2014), diskursive Orte, wie sie etwa die MigMap *Diskurse* (2007) kartographiert hat oder sogar ein Vehikel im Sinne der *viapolitics* (Walters 2015) sein. Dass sich damit das Forschungsinteresse an den *sites* verändert, hat Gisela Welz prägnant auf den Punkt gebracht: »Im Fokus ist dann nicht mehr die Beschreibung einer Lokalität, sondern die Frage, wie und warum Prozesse der Lokalisierung sich an diesem einen Ort festmachen« (Welz 1998, 183), oder, in einem späteren Aufsatz: »Es geht [...] um eine grundlegende Revision des Verständnisses davon, was das Feld der Feldforschung ist, was beobachtbar ist (<sight>) und wo es beobachtet wird (<site>)« (Welz 2009a, 201).

Sabine Hess und Maria Schwertl greifen daher in ihrer Hinleitung zu den neuen ethnographischen Methoden (Hess und Schwertl 2013) insbesondere den Konstruktivismus auf, der diesem neuen Feldbegriff innewohnt. Ausgehend von dem Befund der Omnipräsenz materiell-semiotischer Netzwerkkonzepte in den einschlägigen Methodendiskussionen schlagen sie eine Neukonzipierung von Feldforschung als »radikal konstruktivistisches Projekt in Netzwerken« (31) vor. Ihr Einsatz ist es, die Erweiterung des Methodenarsenals nicht lediglich als Anpassung an eine veränderte Welt zu verstehen, sondern dadurch auch eine Reflexion über die epistemologischen und ontologischen Grundannahmen ethnographisch-empirischer Forschung zu beginnen. Dies demonstrieren sie an der *Ethnographischen Grenzregimeanalyse*, die auch für meine Forschungen die zugrundeliegende Methodologie bildet und die nun vorgestellt werden soll.

Ethnographische Grenzregimeanalyse

In Anlehnung an die vielfältigen Arbeiten der *Forschungsgruppe Transit Migration* (Karakayalı und Tsianos 2005; Transit Migration Forschungsgruppe 2007; Hess und Tsianos 2007; Karakayalı 2008; Tsianos, Hess und Karakayalı 2009; Tsianos und Hess 2010; Hess 2012) nutze auch ich den Regime-Begriff, um mich dem Untersuchungsgegenstand und seinem Netzwerk zu nähern (vgl. auch Düvell 2002). Die Forscher_innen der Gruppe haben den Begriff des Regimes zudem in eine Analytik wie auch eine Methodologie zur Erforschung der (europäischen) Migrationspolitiken zugespitzt: der ethnographischen Grenzregimeanalyse.

Entwickelt wurde der Regime-Begriff in dem politikwissenschaftlichen Feld der Internationalen Beziehungen (Krasner 1982, 1983a). Der Regime-Begriff der Forschungsgruppe nimmt jedoch ebenso Bezug auf Überlegungen der Regulierungs-Theorie, wie auch auf Erkenntnisse der *urban studies* (Karakayalı

und Tsianos 2005; Tsianos und Hess 2010; Pott und Tsianos 2014). Expliziter möchte ich die Vorarbeiten der *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration* (FFM) herausgreifen, welche in ihren aktivistischen Forschungen schon in den 1990er Jahren sowohl den Begriff der Migrationsregime, als auch der Grenzregime genutzt haben (u.a. Forschungsgesellschaft Flucht und Migration 1995). Dies einerseits, um Kontinuitäten des Totalitarismus in den Staaten Osteuropas nach dem Kollaps der Sowjetunion und vor der Ost-Erweiterung der Europäischen Union zu markieren, andererseits als Verweis auf die Herausbildung einer suprastaatlichen Regierung der Migration im Zuge der Europäisierung der Politikfelder Migration und Grenze.

Einen ebenso wichtigen Referenzpunkt stellt der Aufsatz »Between Phantoms and Necessary Evils« des italienischen Migrationsforschers Giuseppe Sciortino (2004) dar. Ausgehend von einer Kritik bestehender Modi der Wissensproduktion über irreguläre Migration in Europa argumentiert er, dass ein Perspektivwechsel auf irreguläre Migration notwendig sei. Das System der irregulären Migration müsse als Resultat des Aufeinanderprallens zweier sozialer Prozesse, der menschlichen Mobilität sowie der Durchsetzung von staatlichen Politiken, begriffen werden. Damit betont Sciortino einerseits die Konstruiertheit der Kategorie der Irregularität, andererseits die Ko-Produktion des Regimes durch Migration und Staat zu gleichen Teilen. Nach einer Rekonstruktion der europäischen Migrationssysteme expliziert Sciortino seinen Begriff des Migrationsregimes¹. Er betont zum einen den historischen Charakter, die Gewachsenheit der Migrationsregime, also die Tatsache, dass diese nicht gezielt konzipiert worden seien:

»It is rather a mix of implicit conceptual frames, generations of turf wars among bureaucracies and waves after waves of ›quick fix‹ to emergencies, triggered by changing political constellations of actors. The notion of a migration regime allows room for gaps, ambiguities and outright strains: the life of a regime is the result of continuous repair work through practices.« (32f.)

Zum anderen hebt er die Rolle von Beobachtung, Wissen und Wissensproduktion für die Dynamik und Stoßrichtung des Regimes hervor:

»Finally, the idea of a ›migration regime‹ helps to stress the interdependence of observation and action. Migration regimes are rooted both in ways of observing and acting. The overall structure of the migration will determine how flows – regardless of their ›true‹ nature – will be observed and acted upon. Similar flows will be observed very differently within different regimes. Differential treatments will feed back in different ways of observing.« (33)

1 Sciortino nimmt nicht für sich in Anspruch, den Begriff Migrationsregime geprägt zu haben, sondern verweist auf die »zunehmende Beliebtheit« dieses Begriffes, ohne jedoch spezifische Arbeiten anzuführen.

Die Multiplikation der Akteure, wie wir sie insbesondere in Migrations- und Grenzregimen beobachten können, wird von diesen zwei Regime-Begriffen nur bedingt angedeutet. Sciortino spricht vom Staat als Akteur, ohne jedoch explizit eine monolithische Konzeption des Staats zu verfolgen. Dies zeigt sich etwa im Verweis auf die ›turf wars‹ der Bürokratien. Der Regime-Begriff der *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration* nimmt vor allem den intergouvernementalen, Mastrichter Modus der entstehenden europäischen Justiz- und Innenpolitik in den Blick.

Es ist daher in erster Linie der Regime-Begriff der *Forschungsgruppe Transit Migration*, der die spätestens seit Anfang der 2000er Jahre zu beobachtende Explosion des Feldes durch das Auftauchen neuer Akteure, wie etwa NGOs, Kooperationsforen, zwischenstaatliche Institutionen und auch supranationale Akteure nun auch explizit theoretisch zu fassen sucht. Grundsätzlich ist der Regime-Begriff jedoch nicht mit der Quantität von Akteuren befasst, vielmehr zielt der Begriff darauf ab, dass die Akteure nicht in einem geordneten, hierarchischen Verhältnis zueinander stehen, ein explizites Machtzentrum entweder komplett abwesend ist oder die Akteure bestenfalls in einem polyzentrischen Netzwerk arrangiert sind. Für den Fall der Migrationsregime führen Serhat Karakayalı und Vassilis Tsianos aus, dass der Regime-Begriff die Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren erlaube, wesentlich aber sei, dass dieser nicht durch eine »zentrale (systemische) Logik« geordnet seien:

»Dies erscheint uns wichtig, da mit dem Systembegriff in der Migration vor allen Dingen implizit oder explizit der Primat der Kontrolle über die Praktiken der Migration gesetzt wird. Mit dem Regimebegriff wird das Verhältnis zwischen den Handlungen der MigrantInnen und den Agenturen der Kontrolle nicht als einfaches Subjekt-Objekt Verhältnis gedacht.« (Karakayalı und Tsianos 2005, 46)

Damit wird der zentrale theoriepolitische Einsatz der ethnographischen Grenzregimeanalyse angesprochen, nämlich die Zentralität der Bewegungen der Migration für die Dynamik des Regimes. Diese wird mit der These der Autonomie der Migration auf den Punkt gebracht, welche das Primat der Bewegungen der Migration vor den Mechanismen der Kontrolle postuliert: »Bewegung der Menschen geht den Bewegungen des Kapitals und der staatlichen Kontrolle voraus« (Moulier Boutang 2007, 170) formuliert dies Moulier Boutang sehr direkt, oder etwas ausführlicher Sandro Mezzadra:

»[F]ür den Kapitalismus [ist] eine strukturelle Spannung charakteristisch [...], nämlich die Spannung zwischen der Gesamtheit subjektiver Praxisformen, in denen die Mobilität der Arbeitskraft auftritt – und die letztlich auch als

adäquate Reaktion auf die fortwährenden Umwälzungen ›traditioneller‹ gesellschaftlicher Strukturen durch die kapitalistische Entwicklung zu verstehen sind –, und dem Versuch seitens des Kapitals, darüber eine ›despotische‹ Kontrolle auszuüben, in ihrem Kern durch den Staat. Aus dieser Spannung ergibt sich ein kompliziertes Dispositiv von gleichzeitiger Verwertung und Zügelung der Mobilität der Arbeitskraft.« (Mezzadra 2007, 179)

Die These der Autonomie der Migration steht in einer langen Reihe der Theorieentwicklung im Rahmen politischer Bewegungen, etwa die italienische Bewegung der ›Arbeiterautonomie‹ (*autonomia operaia*) (Bologna 2003; Wright 2002) sowie des Post-Operaismus (Birkner und Foltin 2010). Insbesondere die Arbeiten des französischen Ökonomen Yann Moulier Boutang (1998) zur Entstehung der ›freien‹ Lohnarbeit als Reaktion auf Fluchten aus Sklaverei und anderen unfreien Arbeits- und Lebensformen sind hierfür instruktiv, da das soziale Transformationspotential von Fluchten, von Sicht-Entziehen, von »imperceptible politics« (Papadopoulos, Stephenson und Tsianos 2008) als Untersuchungsperspektive für die neuen Regulationsweisen der Ware Arbeit genutzt werden.

Damit füllt die ethnographische Grenzregimeanalyse als »Methodologie der Autonomie der Migration« (Tsianos und Hess 2010) eine entscheidende Lücke in der Untersuchung von Migrations- und Grenzpolitiken, da sie die Wirkungsmächtigkeit der Bewegungen der Migration zu fassen sucht, ohne diese quasi-physikalisch durch ein Modell der Push- und Pull-Faktoren zu naturalisieren oder Migrant_innen im Gestus des Humanitarismus allesamt zu Opfern zu erklären. Dieser spezifische Regime-Begriff bietet so vor allem einen Erklärungsansatz, warum Migrationspolitiken immer wieder scheitern und Krisen produzieren, ohne auf simple Schemata wie etwa den Befund einer ›Überforderung‹ zurückgreifen zu müssen. Vielmehr sind die Krisen Produkt der Spannung zwischen Migration und den Politiken der Kontrolle und damit für die Dynamik des Regimes ursächlich. Das wiederholte Scheitern der Politiken der Kontrolle ist inhärent produktiv, da es diese vorantreibt. Die These der Autonomie der Migration bildet daher die Grundlage für eine vielschichtige Analyse des asymmetrischen und antagonistischen Aufeinandertreffens von menschlicher Mobilität und den (staatlichen) Versuchen, diese zu verhindern, zu beschränken, zu steuern oder zu regieren. Ganz im Sinne der Foucault'schen Verschränkung von Wissensproduktion und Machtformen ist die These der Autonomie der Migration daher zugleich eine Kritik an den bestehenden Modi der Wissensproduktion über die Migration (Bojadžijev 2006), da – wie Sciortino schon zeigen konnte – von einer Interdependenz zwischen Beobachtung – Wissensproduktion – und Wirken auszugehen ist.

Der Befund der Multiplizität der Akteure, die Absenz einer zentral ordnenden Logik sowie der explizit antagonistische Ko-Produktionsprozess des Regimes durch eine beständige und wiederholte Abfolge von Bewegung, Kontrolle und

Bemühungen, sich der Kontrolle wiederum zu entziehen oder diese produktiv zu wenden, etabliert das Regime als Feld der Konflikte und Aushandlungen. Es ist durchzogen von Spannungen, Instabilitäten, wechselseitigen Durchdringungen und unerwarteten Dynamiken. Diese Dynamiken sind zwar getrieben von dem Antagonismus zwischen Kontrolle und Mobilität, die entstehenden Reibungen, Konflikte und Auseinandersetzung stellen jedoch keine ›Schlachten‹ in einer archetypischen Konfrontation dar. Wechselnde Akteurskonstellationen, situative Allianzen, taktische Bündnisse und strategische Kompromisse kennzeichnen das Leben des Regime ebenso wie sich verschiebende Rationalitäten, auftauchende Diskurse, konkrete Herausforderungen und pragmatische Lösungen. Die von Sciortino formulierte Einsicht der »kontinuierlichen Reparaturarbeit durch Praxis« ist besonders instruktiv. Die Währung des Regimes mag zwar letzten Endes Kontrolle sein, doch diese zu erzielen, zu erwirtschaften, ist eine beständige Herausforderung. Die Herstellung und das Erhalten eines Mindestmaßes an Kohärenz, nicht nur zwischen den Akteuren, sondern auch beispielsweise zwischen spezifischen, gegebenenfalls informellen Praktiken und legislativen Ordnungen ist das Wesen der beständigen Reparaturarbeit. Insbesondere im europäischen Migrations- und Grenzregime, welches durch die maßgebliche Komponente der »transnationalen Souveränitätserweiterung« geprägt ist, besteht die Kunst des Regierens darin, so Sabine Hess und Vassilis Tsianos, »die ›Nebenfolgen‹, die unintendierten Effekte des Prozesses zu regieren« (Hess und Tsianos 2007, 26). Konvers lässt sich daher formulieren, dass die Frage nach Intentionalität für eine Analytik des Regimes in den Hintergrund tritt: »Was den Regimebegriff so bedeutsam macht, ist, dass er es erlaubt, Regulationen als Effekte, als Verdichtungen von sozialen Handlungen zu verstehen und sie nicht funktionalistisch vorauszusetzen«, formulieren dies Sabine Hess und Serhat Karakayalı (2007, 50) unter Rückgriff auf Louis Althusser.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass einzelne Akteure oder bestimmte Aggregate nicht einer Untersuchung unterzogen werden könnten. Hier hat sich vor allem der gouvernementalitätstheoretische Ansatz in Anlehnung an die späten Arbeiten Michel Foucaults (Foucault 2004a, 2004b; Rose 1999; Rabinow 2003; Dean 2010; Bröckling, Krasmann und Lemke 2012; Walters 2012) als produktiv erwiesen. Seine Frage nach dem ›Wie‹ des Regierens, seine Untersuchung von konkreten Regierungsrationalitäten und Machttechnologien, kurzum: seine Analytik der Regierungskünste, hat auch der ethnographischen Grenzregimeanalyse eine Sammlung von Werkzeugen – die Foucault'sche ›tool box‹ – zur Verfügung gestellt, um sich insbesondere den Akteuren der Kontrolle zu nähern. Dies liegt auch in der Tatsache begründet, dass die Arbeiten der *Forschungsgruppe Transit Migration* – wie auch die Arbeiten der *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration* – im Kontext der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitiken entstanden sind. Gouvernementalitäts-theoretische Ansätze zur Untersuchung der sich ab

den 1990er Jahren abzeichnenden *new European governance* (vgl. Marks 1993; Hix 1998; Kohler-Koch und Eising 1999; Hooghe und Marks 2001; Jachtenfuchs 2001; Joerges 2008; Stephenson 2013) haben sich hierbei nützlich gezeigt.

Nicht zufällig ist daher der Regime-Begriff der Forschungsgruppe Transit Migration an Foucaults Begriff eines Dispositivs angelehnt, welches er als das verbindende Netzwerk zwischen heterogenen Elementen – wie etwa Diskursen, Institutionen, Architekturen, etc. – beschreibt (Foucault 1978, 119f.):

»Unter Regime verstehen wir also ein Ensemble von gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen – Diskurse, Subjekte, staatliche Praktiken – deren Anordnung nicht von vorneherein gegeben ist, sondern das genau darin besteht, Antworten auf die durch die dynamischen Elemente und Prozesse aufgeworfenen Fragen und Probleme, zu generieren.« (Karakayalı und Tsianos 2007, 14)

Der Regime-Begriff ist nicht nur inhaltlich nahe an Foucaults Begriffen formuliert, er überschneidet sich auch in der Perspektive auf das Wirken der Dispositive. Der Fokus auf die Generierung von Antworten auf Probleme konzeptionalisiert ein Regime als immanent produktiv und nicht lediglich repressiv. Gleichzeitig ist der Begriff des Regimes nicht 1:1 als Dispositiv angelegt (Tsianos und Hess 2010; Kasperek, Schwertl und Speer 2015; Hess, Kasperek und Schwertl 2018). Die Betonung der Dynamik des Regimes hebt es von der etwas statischeren Konzeption der Dispositive ab und nimmt Anleihen beim fluideren Begriff des *agencement*, des Gefüges oder der Assemblage, wie ihn Gilles Deleuze und Félix Guattari geprägt haben (Deleuze und Guattari 1987), wie ihn auch Manuel DeLanda vorschlägt (DeLanda 2006) oder wie ihn Aihwa Ong und Stephen Collier in der anthropologischen Untersuchung globaler ›Problematiken‹ erfolgreich im Sinne einer kulturanthropologischen Methodologie konzipiert haben (Ong und Collier 2005; auch Marcus und Saka 2006). Gleichzeitig ist eine gewisse Stabilität, eine gewisse Sedimentierung Voraussetzung, um überhaupt einen forschenden Zugriff auf das Netzwerk der Akteure zu erhalten (Tsianos und Hess 2010, 254).

Hier ergibt sich eine Nähe zum Netzwerk-Begriff der *Actor-Network-Theory* (ANT) (Latour 2007; Belliger und Krieger 2006), welche auf Stabilisierungen abzielt und die zudem den Vorteil bietet, im Sinne einer symmetrischen Anthropologie auch nicht-humane Akteure – Aktanten – in die Untersuchung einzubeziehen (Latour 2008). Damit kann beispielsweise auch die *agency* von materiellen und technischen Objekten in den Blick genommen werden. Im Rückgriff auf die Arbeiten der Soziologin Susan Leigh Star (1999, 2002a, 2002b) und der Architektin Keller Easterling (2014) lassen sich mit dieser weiteren Perspektive auch Infrastrukturen als Teile des Netzwerks untersuchen (auch Ferguson 2012; Larkin 2013; Xiang und Lindquist 2014; Dalakoglou 2017; Jensen und Morita 2017; Walters 2017a).

Letzten Endes ist die Frage, ob das Regime nun als Dispositiv, Assemblage oder Akteurs-Netzwerk konzipiert ist, unerheblich. Mit dem Begriff des Dispositivs hat Foucault einen Weg aufgezeigt, ein Diagramm – mit George E. Marcus (1995, 96) könnten wir auch von einem Mapping sprechen – einer spezifischen Netzwerkkonstellation als Forschungsfeld zu konstruieren. Ob dieses Diagramm sich nun eher durch Verfestigungen, Fluiditäten oder einem großen Anteil von nicht-humanen Aktanten auszeichnet, ist weniger eine theoretische als eine empirische Frage, die vor allem von dem spezifischen Untersuchungsgegenstand abhängt und die von dem konkreten Forschungsdesign reflektiert werden muss.

Die ethnographische Grenzregimeanalyse ist jedoch, trotz ihrer großen Anleihen, nicht ausschließlich als gouvernementalitätstheoretische Untersuchung angelegt. »[G]elebte Formen der Dissidenz, Praktiken des ›Durchbrechens neoliberaler Subjektivitäten‹ [...] und des Hinausweisens über die Verhältnisse [bleiben in gouvernementalitätstheoretischen Arbeiten] eigentümlich unbeleuchtet«, schreiben Vassilis Tsianos und Sabine Hess (2010, 248). Damit verweisen sie erneut auf den postoperaistischen Wissensbestand (Marchart 2013, 51ff.) des Primats der Bewegung und der Kämpfe (Bojadžijev und Karakayalı 2007; Mezzadra 2007). Der Raum des Regimes, also der Raum des Aufeinanderprallens der Migration und ihrer Regierung wird erst durch die heterogenen Bewegungen der Migration und ihres beständigen Herausforderns ihrer Regierung aufgespannt und eröffnet.

Dieser Fokus auf Konflikte und Kämpfe bleibt in gouvernementalitätstheoretischen Untersuchungen jedoch oftmals unterbelichtet, konstatiert auch Serhat Karakayalı (2008, 54) in Abgrenzung des Einsatzes der Regimeanalyse zu den *gouvernementality studies*. Letztere, so auch Dimitris Papadopoulos, Niamh Stephenson und Vassilis Tsianos, hielten sich vom »terrain where the battle is fought« (2008, 10) letztlich fern. Diese Kritik ist meiner Meinung nach weniger gegen Foucaults Analyse, sondern vielmehr gegen den Mainstream der gouvernementalitätstheoretischen Forschung gerichtet, der sich oftmals auf eine Analyse von Programmatiken beschränkt und eine Untersuchung von Subjektivierungsprozessen, die neben abstrakten Anrufungen vor allem auch in Auseinandersetzungen und Fluchten stattfinden, vernachlässigen.

Auch Sandro Mezzadra und Brett Neilson attestieren dem Befund der Gouvernentalisierung der Migrations- und Grenzpolitiken, die Transformationsprozesse der Souveränität, welche an der Grenze eine wichtige Rolle spielen, nicht vollends fassen zu können (2013, 189f.). Sie greifen Ann Laura Stolors Kritik (1995) an einer spezifischen Interpretation der Genealogien der Macht von Foucault auf. Durch ihre Untersuchungen des Kolonialismus konnte sie die These einer linearen historischen Abfolge der von Foucault für Europa skizzierten Machtformen entkräften, da sie eine Gleichzeitigkeit der bekannten Machtformen im Kolonialismus zeigt. Diese Ko-Existenz postulieren Mezzadra und Neilson auch für die Grenze, sie sprechen von »assemblages of power« und »regime conflicts«, die

durch das Aufeinanderprallen verschiedener Machtformen – wie etwa Souveränität, Disziplin oder Biomacht – sowie deren Transformationen an der Grenze ausgelöst werden. Ihre Untersuchung der Rolle von Rechtsregimen an der Grenze und besonders der Hinweis auf deren Multiplizität und Überlappung stellen einen wichtigen Beitrag zur Analyse der Effekte dieser *regime conflicts* dar, die üblicherweise zu Deutungen im Sinne des Agambenschen Souveränitätsbegriffs des Ausnahmezustands einladen. Damit beziehen sich Mezzadra und Neilson jedoch auf einen engen Begriff der Gouvernamentalität als moderne Machtform im Sinne des Neoliberalismus, die Foucault vor allem in der »Geburt der Biopolitik« (2004a) herausgearbeitet hat, und nicht auf den weiteren Begriff der Gouvernamentalität als Untersuchung der Regierungskünste spezifischer Machtformen.

Durch ihr Insistieren auf die Gleichzeitigkeit der Machtformen weisen Mezzadra und Neilson zu Recht darauf hin, dass Migrant_innen an der Grenze eben nicht ausschließlich in neoliberaler Façon als freie Arbeitskräfte angerufen werden, sondern dass auch andere soziale und politische Fragestellungen, wie etwa Souveränität (siehe auch Papadopoulos, Stephenson und Tsianos 2008) zu berücksichtigen sind. Hierzu ließe sich die Fragestellung hinzufügen, inwiefern auch die Machtform der Disziplin in die Lager und die Asylsysteme eingeschrieben ist. Ähnlich fragt daher auch William Walters nach dem Anteil der Pastoralmacht an der »humanitären Grenze« (Walters 2011).

Der Fokus auf Konflikte und Kämpfe, oder auch Reibungen (Tsing 2005), wird so zur Untersuchungsmethode (s. auch Riedner 2018, 56ff.). Auch George Marcus hatte ein »follow the conflict« vorgeschlagen, und der Fokus auf Konflikte als erkenntnisgenerierende Momente motiviert auch den Einsatz ethnographischer Methoden im Sinne einer »Rekonstruktion des Grenz-Regimes als multiskalares, emergentes Kräfteverhältnis, welches nur praxeographisch im Moment seiner Lokalisierung und Hervorbringung zu erforschen ist« (Hess und Schwertl 2013, 31).

Für die vorliegende Arbeit, die tatsächlich nur im weitesten Sinne von Migration handelt, sind diese Ansätze aus verschiedenen Gründen wichtig. Auch wenn ich dies in meiner Arbeit wenig explizit mache, so ist doch das grundlegende Verständnis der antagonistischen Ko-Produktion des Regimes unverzichtbarer Hintergrund. Veränderungen im Regime, welche im genealogischen Sinne neue Problematisierungen sind, entstehen eben nicht im luftleeren Raum. Problematisierungen sind vielmehr konkrete Reaktionen auf menschliches Handeln. Der Blick der Autonomie der Migration gibt daher auch einen theoretischen Rahmen vor, um das Aufeinandertreffen von Migration und ihrer Regierung zu analysieren. Denn der Ansatz geht gleichzeitig von einer Intensität der Migration, als auch einer Exzessivität aus. Mit Intensität wird sowohl der transformative Charakter der Migration als sozialer und politischer Bewegung beschrieben, als auch die Tatsache, dass sich das Wesen der Migration eben nicht einfach fassen lässt

– im Kapitel Risiko werde ich daher auch herausarbeiten, wie reduktionistisch das Verständnis der Agentur von Migration ist.

Die Formen der Migration sind zwar auch durch die vorherrschenden Strukturen determiniert, gleichzeitig gehen die Migrationen beharrlich über diese hinaus. Dies verweist auf ihre Exzessivität: Wäre es möglich, die Migration auf die ›Ware Arbeitskraft‹ oder etwa ›die Asylsuchende‹ auf ein Objekt bürokratischer Verwaltung zu reduzieren, so unterschiede sich die Regierungskunst weniger von anderen und erprobten Formen staatlicher europäischer Politik. Doch wie ich im Kapitel Grenze zeigen kann, führt das Ziel der Bewegungsfreiheit von Personen als eine der vier Grundfreiheiten im entstehenden Binnenmarkt zu komplizierteren politischen Problemen als etwa der freie Warenverkehr. Ähnlich argumentiert das Kapitel Operation: Die Reduzierung der ›border crossers‹ an der türkisch-griechischen Grenze auf Objekte einer europäischen Asylverordnung erwies sich als ungeeignet, um das Regime zu stabilisieren. Die gleichzeitige Intensität und Exzessivität der Migration stellen die Grundlage für die vielen Reibungen, Konflikte und Kämpfe dar, die sich nicht nur an den Grenzen Europas abspielen und auf die ich meinen forscherschen Blick immer wieder gerichtet habe.

Damit ist der eigentliche Ansatz meiner Arbeit, die Beobachtungen und Ordnungsversuche des Regimes, wie sie Sciortino beschreibt, nachvollziehbar zu machen. »To be governed, the population has to be known, and since it is an elusive, statistically unstable entity, it has to be continually traced in its movements and dissected into discrete groups«, beschreiben Sandro Mezzadra und Brett Neilson diese Praxis (2013, 173) prägnant. Doch dieses Nachspüren und Kategorisieren der flüchtigen Bevölkerung der Migration ist eben keine Tätigkeit, die sich am Reißbrett oder Planungstisch in einem Brüsseler oder Warschauer Büro vornehmen lässt. Vielmehr wird sie im ständigen *encounter* des Grenzschutzes mit der Migration an der Grenze hergestellt und gleichzeitig herausgefordert.

In diesem Sinne möchte ich Yann Moulier Boutangs Beschreibung der Autonomie der Migration als Methode, als »heuristisches Modell, und nicht die Antwort auf eine Frage« (Moulier Boutang 2007, 169) aufgreifen. Sie konzeptionalisiert die Kämpfe, die Widerstandshandlungen, die schlaun Taktiken nicht als eine kriegerische Begegnung zweier Armeen, sondern nimmt diese Auseinandersetzungen, insbesondere die Grenzkämpfe und Grenzkonflikte als Mikropolitiken in den Blick, welche sich nun insbesondere mit ethnographischen Methoden gut beforschen lassen. All diese Ansätze und Überlegungen kondensieren sich in der Methodologie der ethnographische Grenzregimeanalyse als empirisch-induktives Forschungsdesign (Tsianos und Hess 2010, 252f.). Darunter verstehen Vassilis Tsianos und Sabine Hess einen »heuristischen Methodenmix [...], bestehend aus einer ›symptomatischen Diskursanalyse‹, ethnographischer teilnehmender Beobachtung und Gesprächen an verschiedenen Orten sowie verschiedene Formen von fokussierten Interviews«. Weiter heben sie hervor, dass es sich bei diesem For-

schungsdesign um ein »radikal konstruktivistisches Unterfangen, eine erkenntnistheoretisch angeleitete Praxis der Konstruktion von Elementen und Akteuren und um ihr In-Beziehung-Setzen in einem von den Forschenden selbst imaginierten, konstruierten Raum« handelt.

Dieser Ansatz hat sich auch für meine Herangehensweise an meinen Untersuchungsgegenstand als produktiv erwiesen. Ähnlich dem Forschungsdesign von Sabine Hess (2009a) zum *international centre for migration policy development* (icmpd), also zu einem transnationalen Akteur der europäischen Migrationspolitiken, habe ich meinen Fokus auf einen paradigmatischen Akteur der Europäisierung der Grenzpolitik gelenkt und nach Praxisrepertoires und Rationalisierungsweisen gefragt (vgl. Hess 2010). Zusätzlich konnte ich auf Erkenntnisse der anthropologischen *policy*-Forschung zurückgreifen (u.a. Ferguson 1994; Shore und Wright 1997a; Sharma und Gupta 2006; Shore, Wright und Però 2011; Mosse 2015). In ihrer Einleitung »Policy: A new field of anthropology« zu dem einflussreichen Sammelband »Anthropology of Policy« (1997a) schreiben Cris Shore und Susan Wright (1997b), dass *policy* ein inhärent anthropologisches Phänomen sei: »The study of policy, therefore, leads straight into issues at the heart of anthropology: norms and institutions; ideology and consciousness; knowledge and power; rhetoric and discourse; meaning and interpretation; the global and the local—to mention but a few« (4). Sie hüten sich jedoch davor, eine stringente Definition von *policy* vorzulegen, vielmehr geht es ihnen darum, den Begriff und die Praxis der *policy* zu problematisieren: »On closer examination, however, policy fragments—it becomes unclear what constitutes ›a policy‹. [...] Much of the work of organizing is to make these fragmented activities appear coherent, so it can be claimed that an intention has been realized and a successful result achieved« (4f.).

Policies stellen daher für Shore und Wright selbst Machttechnologien im Sinne von Foucault dar, für deren Erforschung sich ethnographische Methoden besonders eignen. Gleichzeitig bedeute dies – erneut – eine Rekonzeptionalisierung des Feldbegriffs: »not as a discrete local community or bounded geographical area, but as a social and political space articulated through relations of power and systems of governance« (11). Daher greifen sie den Begriff des »studying through« (Reinhold 1994) auf und beschreiben ihn als »multi-site ethnographies which trace policy connections between different organizational and everyday worlds, even where actors in different sites do not know each other or share a moral universe« (Shore und Wright 1997b, 11). Besonders hilfreich für meine Forschungen war der Hinweis, dass diese neue Forschungsdesign nicht lediglich »multi-sited« ist, sondern auch die Arbeit mit neuen Arten von Materialien beinhaltet, wie etwa »policy documents«, die als »cultural texts« (11) gelesen werden könnten. Dies hat mich motiviert, immer wieder ausführlicher aus solchen Dokumenten zu zitieren, insbesondere aus Kommissionsmitteilungen, genau um die vorgeblich glatte *policy*-Oberfläche dieser Textform zu durchbrechen und zu zeigen, dass der kom-

plizierte und fragmentierte Prozess der *policy*-Generierung sich in diesen Texten niederschlägt und für eine Analyse geborgen werden kann. Auch Tom Baker und Pauline McGuirk heben in ihrem Beitrag zu kritischer *policy*-Forschung hervor, dass dokumentarisches Material, wie Berichte oder Powerpoint-Präsentationen als ethnographische Artefakte zu betrachten seien, die ein Fenster in die Schaffung, Mobilisierung und Anwendung von *policy*-Wissen öffnen (Baker und McGuirk 2017, 22).

Das Potential ethnographischer, praxeographischer und empirischer Methoden zur Analyse komplexer Problemstellungen demonstrieren insbesondere die Beiträge in dem Sammelband »Global Assemblages« (Ong und Collier 2005). Abseits der Re-Konzeptionalisierung des Feldbegriffs als Assemblage, die schon diskutiert wurde, ist der Band vor allem für seine innovativen Methoden hervorhebenswert. »[A] mode of inquiry that remains close to practices, whether through ethnography or careful technical analysis« fassen Aihwa Ong und Stephen Collier dies in ihrer Einleitung (2005, 4) zusammen und formulieren Letzteres im Rückgriff auf Max Weber als »technical criticism [that] would examine both the ›mechanical‹ foundations of these phenomena and the actual process and structures that define their scope and significance« (10). Diese Herangehensweise hat sich für mich insbesondere bei der Analyse der Technologien des Grenzschutzes als produktiv erwiesen.

Für die deutschsprachige Kulturanthropologie ist vor allem der Sammelband »Formationen des Politischen« von Jens Adam und Asta Vonderau hervorzuheben (2014a). Sie formulieren eine Anthropologie politischer Felder zwischen »Analyse[n] von elitären Mikrofeldern der Macht, [...] und der Erforschung komplexer politischer Konstellationen, in denen sich *Macht* immer schwieriger verorten und Autorität immer weniger personifizieren lassen« (Adam und Vonderau 2014b, 17, Hervorhebung im Original). Diese Charakterisierung eines politischen Feldes spiegelt sich auch in meinem Untersuchungsgegenstand eines europäisierten Grenzschutzes wieder, der eben nicht auf Expert_innen-Komitees oder den Rat der Europäischen Union reduziert werden kann, aber durch diese wesentlich mitstrukturiert wird. Die von Adam und Vonderau formulierte Methodologie, »ausgehend von den sichtbaren materiellen Spuren, Machteffekten und sozialen Interaktionen nach den zunächst verborgenen politischen Rationalitäten und längerfristigen Prozessen« zu fragen und »Relationen zwischen dem Sichtbaren und dem Unsichtbaren in gegenwärtigen Machtkonstellationen« in den Blick zu nehmen, um so das »Zusammenfließen heterogener Elemente zu komplexen Formationen des Politischen in den Blick zu nehmen« (10) ähnelt auch meinem Vorgehen im Feld, insbesondere ihr Verweis auf das Potential der *infrastructure studies*.

Wird im US-amerikanischen Kontext vor allem das Phänomen der Globalisierung als ausschlaggebend für die Weiterentwicklung des Feldbegriffs und die

Generierung neuer Methoden zur Untersuchung »anthropologischer Probleme« (Collier und Ong 2005) angeführt (beispielsweise Marcus 1995; Feldman 2012), so scheint für den europäischen Kontext oftmals das Phänomen der Europäisierung den Anlass geboten zu haben, neue Felder mit neuen Methoden in den Blick zu nehmen. Präziser: Das schon erwähnte Phänomen der »new European governance« ab den 1990er Jahren koinzidiert auffällig mit dem Erscheinen des Sammelbandes von Susan Wright und Cris Shore, und der Begriff »governance« spielt eine zentrale Rolle in ihren Erörterungen einer anthropologischen *policy*-Forschung. Insbesondere Cris Shore hat sich immer wieder mit den Politiken und Transformationen der Europäischen Union beschäftigt (Shore 1996, 1997, 2000). Auch die Arbeiten der *Forschungsgruppe Transit Migration* sind als Studien der Europäisierung angelegt und lesbar.

Die kulturanthropologischen Europäisierungsforschungen (u.a. Holmes 2000; Hess 2006; Poehls und Vonderau 2006; Welz 2006; Kaschuba 2008; Welz 2009b; Welz und Lotterman 2009; Lenz 2010; Habit 2011; Poehls 2014; Habit 2015; Welz 2013) können als besonders instruktives Beispiel der Produktivität einer beständigen reflexiven Praxis gelten. Insbesondere politikwissenschaftliche Arbeiten zur europäischen Integration zeichnen sich oftmals durch eher starre Diskussionen und Verifizierungen/Falsifizierungen von Modellen (u.a. Neo-Funktionalismus, (liberaler) Intergovernmentalismus, Multi-Level Governance, Europäisierung) aus, in der es immer wieder um die Bestimmung der *scales* und ihrer Hierarchien geht. Die flexible Ontologie der Netzwerke und die daraus resultierenden pragmatischen Forschungsdesigns der Kulturanthropologie überspringen diese Skalen-Diskussion und erlauben so eine tiefere Durchdringung des ambigen, ambivalenten und vielschichten Phänomens der Europäisierung. Zudem folge ich der Kritik Mark Bevir und Ryan Phillips', die die bestehenden Theorien europäischer Integration weniger als umfassende Theorien denn als »general patterns« (Bevir und Phillips 2017, 697) sehen und daher eine genealogische Perspektive (s.u.) auf das Regieren Europas vorziehen:

»Frequently described as »middle-range theories« by their advocates, these theories aspire to be comprehensive by proposing to explain some existing pattern of behavior or outcomes on the basis of an underlying social logic. We believe such an approach is philosophically misguided. As a result, this Special Issue seeks to rethink governance not as a particular state formation, but as a set of meaningful practices, informed by various beliefs, concepts and desires.« (686)

Abschließend möchte ich mich noch mit Gregory Feldmans Methodologie der »nonlocal ethnography« auseinandersetzen, die der US-amerikanische Politikanthropologe in seinem Buch »The Migration Apparatus« entwickelt hat (Feldman

2012, 180ff.). Gegenstand des Buches ist – in unserer Terminologie – das europäische Migrationsregime, welches Feldman in ähnlicher Weise als ›apparatus‹, als Dispositiv konzipiert – »composed of a bewildering array of actors, knowledge practices, technical requirements, labor regulations, security discourses, normative subjectivities, and repurposed institutions« (Feldman 2012, 180). Damit motiviert auch Feldman die Methodeninnovation über einen Befund der Komplexität (›bewildering‹) sozio-technischer Arrangements, die sich durch eine Multiplizität von Akteuren und Objekten ohne zentral organisierende Logik auszeichnen:

»Contemporary ethnography must grapple with how amorphous regimes of global governance absorb millions of people within their purview—that is, indirectly, with extreme decentralization, and through powerful rationales that integrate what were once described as autonomous ethnographic circuits. Therefore, the problem before us is more than (and not even fundamentally) the logistical problem of chasing our object of study around the globe. Rather, the problem is how to create an ethnographic account of *empirical* processes that cannot be fully apprehended through *empiricist* methods, or through direct sensory contact with the processes in question.« (187)

Im Rückgriff auf George Marcus' Überlegungen zur ›multi-sited ethnography‹ und ergänzt durch Burawoys Wiederentdeckung der *extended case method* (Burawoy 1998) konstruiert Feldman das Feld als Netzwerk, und die Herausforderung der Feldforschung als das ›tracing‹ der Verbindungslinien. Dieses Verfolgen wird nach Feldman jedoch durch vier Aspekte erschwert: die Existenz zirkulierender technischer Geräte, die Zirkulation von Expert_innen, die sich verschiebenden Objekte des Dispositivs in Abhängigkeit von sich wechselnden politischen Stimmungen sowie die neuen Artefakte der Wissensproduktion, also *policy*-Dokumente. Gemein ist diesen vier Aspekten, dass sie Verbindungslinien zwischen Personen etablieren, so Feldman, ohne dass diese Verbindungslinien verfolgbar wären (Feldman 2012, 189ff.). Feldman schlägt daher vor, multimethodisch zu arbeiten und etwa Forschung in Archiven, statistische Analyse, Medienanalyse und Interviews zum Methodenarsenal hinzuzufügen (194) und sich nicht lediglich auf teilnehmende Beobachtung zu beschränken, respektive diese gezielter und unter Rückbesinnung auf ihre Stärken einzusetzen (194ff.).

All dies korrespondiert mit den schon diskutierten neuen Überlegungen zu anthropologischen Forschungen, Feldkonstruktionen und Forschungsdesigns. Und dennoch überrascht das konkrete Ergebnis der Methodologie Feldmans, denn seine Studie zum europäischen Migrationsdispositiv kann nicht vollends überzeugen. Zu eklektisch erscheint die Auswahl der *sites*, zu generalisierendem Aussagen, die er aus konkreten Feldforschungssituationen abzuleiten sucht, an. Wie im Kapitel Grenze noch ausführlich dargelegt wird, ist seine Auseinandersetzung mit dem politischen System der Europäischen Union zu

kursorisch. Letzten Endes überwiegt daher der Eindruck, dass die richtigen und wichtigen Einwürfe Feldmans zur klassischen ethnographischen Methode in einer globalisierten Welt zu einem Forschungsdesign geführt haben, welches die Stärken ethnographischer oder empirischer Forschung etwas zu leichtfertig aufgegeben hat. Tatsächlich ist das ›tracing‹ und ›following‹ komplizierter geworden und tatsächlich verläuft es entlang einer Multiplizität von möglichen Verbindungslinien. Dennoch kann eine langanhaltende Beobachtung, eine kleinteilige Rekonstruktion, ein beharrliches Etablieren einer Präsenz im Feld, ein störrisches, hartnäckiges ›Dranbleiben‹ und ein innovativer Prozess der Quellengenerierung immer noch eine tiefe Durchdringung und daher eine stringente Analyse ergeben.

Problematisch erscheint vor allem Feldmans Deutung der Globalisierung als radikaler Bruch mit der Vergangenheit, die qualitativ neue Formen sozialer Regulierung, wirtschaftlicher Transaktionen, *governance* und Identitätsproduktion hervorgebracht habe. Diese ließen sich nun nicht mehr über den Begriff der ›location‹ einfangen, was nun die ›nonlocal ethnography‹ motiviert. Nun ist die These, dass die Globalisierung einen Bruch mit der Vergangenheit bedeutet, weder neu noch unumstritten. Globalisierende Phänomene konnten zum einen in schon wesentlich länger zurückliegenden Perioden nachgewiesen werden. Zum anderen haben insbesondere die Arbeiten von Foucault unterstrichen, dass es – in der Geschichte Europas – immer wieder einschneidende Verschiebungen gab, die aufgrund neuer (Macht-)Technologien und Rationalitäten neue Formen der sozialen Regulierung hervorgebracht haben, die auch im Stande waren, größere geographische Räume zu erfassen und indirektere Formen der Machtausübung zu praktizieren. Die These des singulären Bruchs ist daher kritisch zu hinterfragen, insbesondere die Implikation, dass die Welt früher simpler gewesen sei. Dass auch eine historische, kulturalanthropologische Migrationsforschung – um nur ein Beispiel zu nennen – ebenso von den neueren Methodendiskussionen profitieren kann, hat etwa Kathrin Lehnert in ihrer ethnographischen Grenzregimeanalyse der sächsisch-böhmischen Grenze im 19. Jahrhundert eindrucksvoll demonstriert (K. Lehnert 2017).

Genealogien

Tatsächlich stellt jedoch Kathrin Lehnerts Arbeit eine Ausnahme dar: die allermeisten ethnographischen Grenzregimeanalysen stellen gegenwartsbezogene Forschungen dar. Auch ich hatte meine Forschung ursprünglich als gegenwartsbezogene Untersuchung der Agentur angelegt. Diverse Irritationen führten jedoch dazu, meinen ethnographischen Zugang um eine genealogische Perspektive zu erweitern. Als Teil des Forschungsprozesses war es unvermeidlich, sich immer

wieder mit den beiden Schengener Abkommen auseinanderzusetzen, stellen sie doch den *ground zero* der Europäisierung des Grenzschutzes dar. Gleichzeitig sind die Abkommen, mittlerweile vielfach erweitert und reformiert, immer noch das rechtliche Fundament, auf dem europäischen Grenzpolitiken fußen. Ich war jedoch überrascht, dass weniger akademische Literatur zu Schengen existiert, als ich angenommen hatte. Um zwei Beispiele zu nennen. Mit »The Choice for Europe« hat der US-amerikanische Politikwissenschaftler Andrew Moravcsik (1998) den grundlegenden Beitrag zur Untersuchung des europäischen Integrationsprozesses unter dem Paradigma des liberalen Intergouvernementalismus geschrieben. Das Ereignis Schengen taucht an verschiedenen Punkten immer wieder auf, wird aber vor allem als gegeben betrachtet und spielt keine tiefere Rolle. Ähnlich auch der von Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch herausgegebene Sammelband »Theorien der europäischen Integration« (2012), der Schengen ein einziges Mal erwähnt (ebenso Wiener und Diez 2009). »Schengen«, ein Begriff, in dem so viele Bedeutungen mitschwingen, welcher an europäischen Flughäfen so ubiquitär ist und auch immer wieder, besonders nach dem Sommer der Migration, in den Medien erwähnt wird, scheint keine »signifikante Geschichte« zu besitzen.

Eine andere Irritation stellte sich nach dem Sommer der Migration ein, der zu einem veritablen Boom in der Forschungslandschaft zu europäischen Grenz-, Migrations- und Asylpolitiken geführt hatte. Die Reaktionen auf Seiten der Europäischen Union sowie ihrer Mitgliedstaaten wurden schnell Gegenstand von Untersuchungen, wobei sich jedoch eine Tendenz identifizieren ließ, längere Entwicklungslinien zu vernachlässigen und Entwicklungen im Grenzregime als Bruch, als qualitativ neu, als präzedenzlos darzustellen. Auf andere Weise ahistorisch funktioniert ein diskursiver Kniff, auf eines der Abschlussdokumente der wichtigen europäischen Gipfel nach dem Vertrag von Amsterdam zu verweisen und darüber vermeintlich zu belegen, dass gewisse Politiken, Praktiken oder Rationalitäten schon »von Beginn an« angelegt gewesen wären. Selten wurde dies jedoch systematisiert, oder subtile Verschiebungen wurden nicht thematisiert.

Nach meinem Dafürhalten bietet sich daher die Vorgehensweise der Genealogie an, um der Frage nach Wandel und Diskontinuitäten im Grenzregime *en detail* nachzuspüren. Doch ich war nicht der erste, der diese Perspektivenerweiterung vorgenommen hat. Hier möchte ich insbesondere auf Serhat Karakayalı Arbeit zur Genealogie der »illegalen Einwanderung« in der Bundesrepublik Deutschland verweisen (Karakayalı 2008), auf die verschiedenen Arbeiten William Walters, die immer wieder auf die genealogische Methode zurückgreifen (Walters und Haahr 2005; Walters 2011, 2017b), aber auch auf die wiederholten Aufforderungen Sabine Hess', durch eine genealogische Perspektive eine andere Form der Migrationsgeschichtsschreibung zu entwickeln (Hess 2013, 2014, 2015) und dadurch auch neue Perspektiven auf gouvernementale Praktiken zu gewinnen.

Mit dem Begriff der Genealogie recurriere ich auf die historische Untersuchungsmethode, die Michel Foucault als eine Grundlage für seine Untersuchungen herausgearbeitet hat. Wie auch bezüglich seiner anderen Konzepte hat er jedoch keine präzise Definition oder Beschreibung hinterlassen. Mit Martin Saar lässt sich von einem »multiple or differentiated concept or a multi-layered conceptual practice« (Saar 2002, 232) sprechen. So charakterisiert Saar Genealogie als eine Form der Geschichtsschreibung, die Dinge ohne »significant history« (233) in den Blick nimmt, als Kritik im Sinne einer strukturellen Reflexivität. Gleichzeitig beinhalte sie auch einen besonderen Schreibstil: »genealogical accounts are highly rhetorical and irreducibly hyperbolic. Genealogies take their critical force from the dramatizing gesture, from the alarming and overpowering representation of scenarios of power« (238). Und in der Tat stellte das Schreiben des Kapitels Grenze eine Herausforderung im Stil dar – es ist das Kapitel, welches ich am öftesten umstellen musste. Die Zuspitzung auf eine sehr spezifische Geschichte, Fragestellung und Akteure, das oftmals großzügige Überspringen von Zeiträumen, das Verweilen in spezifischen Momenten und die eher künstlich wirkende Chronologisierung sind ein Beispiel für Saars Beschreibung des genealogischen Stils (239), die ich erst im Laufe des Schreibprozesses als Freiheit zu schätzen und nicht lediglich als Herausforderung zu fürchten gelernt habe.

Dies erklärt jedoch nicht den Einsatz der Genealogie. Wieso also Genealogie? Foucault hat die Genealogie oft als ›Geschichte der Gegenwart‹ beschrieben und damit der teleologischen Geschichtsschreibung eine Absage erteilt. Die Gegenwart ist unter dieser Perspektive nicht konsequentes und von Anfang an angelegtes Ergebnis einer historischen Entwicklungslinie, sondern eher zufälliges – aber rekonstruierbares – Resultat einer Abfolge von Kontingenzen, Rationalitäten, Problematisierungen und Verschiebungen dieser. »Die genealogische Abkehr von einer angenommenen Tiefe und versteckten Bedeutungen führten notwendig zu einer Art Positivismus der Erscheinungen«, beschreibt Serhat Karakayalı (2008, 52) eine der Konsequenzen aus dieser anderen Art der Geschichtsschreibung. Eine andere ist das Verschwinden historischer Subjekte, die Akteur_innen tauchen erst in den Auseinandersetzungen auf: »In der kontingenten Entstehung eines Konflikt-Feldes konstituieren sich demnach die Akteure entsprechend der Spezifität des Feldes« (52). Genealogien geht es nicht um ›universelle Wahrheiten‹ oder allgemeingültiges Wissen, sondern vielmehr um die Rekonstruktion eines Auftauchens partikulärer, kontingenter *Wahrheiten* und abgeleiteten Wissensformen als Ergebnis von historischen Prozessen und Kämpfen sowie als Produkt spezifischer Dispositive.

Genealogie ist keine gewöhnliche Geschichtsschreibung und handelt daher nicht von Krönungsmessen, Begräbnissen, großen Schlachten, etc. Was ist der Gegenstand der Genealogie? Die Soziologin und Feministin Maria Tamboukou hat dies sehr konzis beschrieben. Neben dem ›Krieg der Diskurse‹ und der Macht-

beziehungen, die das allgemeine Interesse der Foucault'schen Genealogie bilden, nehme die Genealogie die Brüche und die Diskontinuitäten in den Blick, um erstere freizulegen:

»By revealing discontinuities in the supposed continuous development of history, Foucault's genealogical project also implies a discontinuity in the present social formations. Genealogy is attempting to go further by tracing possible ways of thinking differently, instead of accepting and legitimating what are already the ›truths‹ of our world. The aim is to provide a counter-memory that will help subjects recreate the historical and practical conditions of their present existence.« (Tamboukou 1999, 3)

Die Brüche und Diskontinuitäten stellen die eigentlichen Ereignisse der Genealogie dar, weswegen gerne die Figur der ›Geburt‹ für sie in Anspruch genommen wird. Denn in diesen Brüchen und dem subsequenten Auftauchen neuer Problematisierungen und Rationalitäten werden scheinbar selbst-evidente ›Wahrheiten‹ historisiert und denaturalisiert, sie werden als Singularitäten in ihrer historischen Kontingenz erfahrbar. William Walters hebt für die Genealogien hervor, dass sie im Kern immer vorgegebene Objekte und Subjekte, Identitäten und Praktiken denaturalisieren (Walters 2012, 118). Insbesondere für Genealogien, die einen »Familienbaum der Macht« schreiben, ist dies instruktiv:

»With [this style of genealogy; bk] it is usually a matter of tracing the pathways by which something significant and valued in the present came to take the form that it has. These pathways are multiple. To follow lines of descent is to decompose what otherwise appears integral and complete; to identify seams and stitches that were initially hidden from view; to reveal that a final product is actually a hodge podge of bits and pieces, each of which has its own history.« (118)

Diese Beschreibung charakterisiert meine genealogische Herangehensweise sehr treffend, denn in den drei folgenden Kapiteln kann ich zeigen, dass sowohl die Frage der Grenze, die Frage des europäischen Grenzschutzes, als auch der Begriff des Risikos immer eine Bricolage aus bestehenden, aber entfremdeten Elementen darstellen und diese Identitäten auch nicht fixiert sind, sondern sich mit neu auftauchenden Problematiken und Diskursen wandeln. Aufgrund dieses denaturalisierenden und re-konstruktiven Charakters halte ich Genealogie für eine Methode, die eine wertvolle Perspektivenerweiterung für die ethnographische Regimeanalyse darstellt, die dadurch eine historische Analysedimension gewinnen kann. Der Modus der Denaturalisierung, des Infragestellen dessen, was oftmals unhinterfragt bleibt, ist fundamental kompatibel mit kulturanthropologischen Ansätzen (vgl. Tamboukou und Ball 2003; Knauff 2017). Wenn etwa Sonja

Windmüller, Beate Binder und Thomas Hengartner es als Aufgabe einer engagierten Kulturforschung beschreiben, »das unsichtbar Gemachte, die Selbstverständlichkeiten und Ordnungen, die eingelagerten Leerstellen, Grenzziehungen und Hierarchisierungen sichtbar zu machen« (Windmüller, Binder und Hengartner 2009, 16), so liegt die Nähe der genealogischen Perspektive zu Desideraten kulturanthropologischer Forschung auf der Hand.

Nach Gilles Deleuze ist Genealogie auf tiefster Ebene die Arbeit, eine Karte zu zeichnen, ein Mapping zu erstellen oder ein Diagramm des Sozialen zu konstruieren (Tamboukou 1999, 4) und diese Herangehensweise hat sich auch für meine Beschäftigung mit der Geschichte des europäischen Projekts als hilfreich erwiesen. Natürlich spielen die gegenwärtigen Krönungsmessen der Europäischen Union, also die Gipfel und Vertragsunterzeichnungen, eine wichtige Rolle für das Verständnis des europäischen Projekts. Doch die genealogische Methode hat mich aufgefordert, in den Zwischenräume, in den scheinbar ereignislosen Perioden gezielt nach Verschiebungen im Diskurs und neuen Problematisierungen zu suchen. Das resultierende Diagramm aus Zirkulation, Grenze und Sicherheit, welches ich im Kapitel Grenze rekonstruiere, war auch in den folgenden Kapiteln eine nützliche Karte und ein Wegweiser für die weitere, kleinteilige Analyse.

Teil meines Forschungsprozesses war es daher, ein Archiv der Europäisierung des Grenzschutzes anzulegen und systematisch zu lesen. Dies wäre nicht ohne die jahrzehntelange Arbeit der britischen NGO *statewatch* möglich gewesen, die schon Ende der 1980er Jahre begonnen hat, *policy*-Dokumente zur Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik trotz Geheimhaltungsklassifizierungen zu veröffentlichen und diese bis heute auf ihrer Internet-Seite verfügbar zu halten. Viele Dokumente von zentraler Bedeutung konnte ich nur über *statewatch* aufspüren, denn insbesondere offizielle EU-Dokumente aus den 1990er Jahren waren auch in den Dokumentensystemen der Europäischen Union nicht mehr verfügbar. Auch das *Archive of European Integration*, angesiedelt bei der University of Pittsburgh, stellte eine wichtige Quelle insbesondere für die ersten Jahrzehnte der europäischen Integration dar. Das *Internet Archive* aus San Francisco war eine unverzichtbare Quelle, um auf ältere Versionen von Webseiten zuzugreifen, während mir insbesondere Alexandra Elbakyan wie auch die unermüdlichen Bibliothekar_innen der *Genesis*-Bücherei einen Zugang zu akademischen Texten ermöglichten. Eine weitere besondere, wenngleich nicht historische Quelle stellte das so genannte *Cablegate* dar, die von Wikileaks und fünf europäischen Zeitungen veröffentlichten und ausgewerteten geheimen Drahtberichte aus US-Botschaften, welche einen sehr internen und ungefilterten Blick aus Sicht des US-Außenministeriums ermöglichten. Ebenfalls mehr gegenwartsbezogen fügte ich auch »para-scholarly« (Ferguson 2006, 195) Literatur, Berichte vor allem von NGOs, zu meinem Archiv hinzu.

Bei der systematischen Lektüre meines Archivs habe ich sehr von den Überlegungen der Anthropologin und Historikerin Ann Laura Stoler profitiert. In ihrem Werk »Along the Archival Grain« (2009) unterzieht sie Archiven des niederländischen Kolonialministeriums einer eingehenden Untersuchung bezüglich des in ihnen enthaltenen kolonialen Wissens. Ihre grundsätzliche Haltung, die Quellen ernst zu nehmen, nicht gegen sie zu lesen und ihnen nicht mit Misstrauen zu begegnen, um unterstellte Auslassungen zu identifizieren, hat auch meine Lesart der *policy*-Dokumente inspiriert. Ihre Charakterisierung des Archivs auch als Ort des Imaginierten half mir immens, um im Kapitel Risiko die Brüche in den von der Kommission verfolgten technischen Ansätzen herauszuarbeiten. Wäre ich der weit verbreiteten Haltung gefolgt, die zugegeben unpoetische Sprache der *policy*-Dokumente als reine Ideologie oder Ergebnis entfremdeter Copy-and-Paste-Arbeit einer Praktikant_in abzutun, wäre es mir nicht möglich gewesen, bei einer detaillierten Rekonstruktion der verschiedenen Perspektiven auf die Europäisierung des Grenzschutzes anzugelangen. In diesem Sinne ist Ann Stoler zuzustimmen, wenn sie einen methodologischen Perspektivwechsel auf Archive in der kulturanthropologischen Forschung diagnostiziert: »In treating archival documents not as the historical ballast to ethnography, but as a charged site of it, I see the call for an emergent methodological shift: to move away from treating the archives as an extractive exercise to an ethnographic one« (47).

Ich möchte zwei Einschränkungen anmerken. Zum einen ist mein Archiv wesentlich weniger umfangreich als die Quellen, die Ann Stoler zur Verfügung standen. Insbesondere standen mir, mit Ausnahme der von *statewatch* verfügbaren gemachten Dokumente, nur offizielle und öffentliche Dokumente zur Verfügung. Bei diesen ist weiterhin davon auszugehen, dass sie im Sinne der *public relations* eine letzte Schlaufe der Text-Optimierung durchlaufen haben, weswegen eine quellenkritische Haltung um so mehr angebracht ist. Zum anderen habe ich nicht auf ein existierendes Archiv zurückgegriffen, sondern es selbst konstruiert. Damit ist die konkrete Konstitution des Archivs und sein Inhalt von meinem Blick und meiner Perspektive gelenkt und beeinflusst. Dies offenzulegen invalidiert die von mir geleistete Arbeit nicht, da es mir im besten kulturanthropologischen Sinne nicht um das Exkavieren einer »Wahrheit« ging, sondern ich meine Forschung immer als interpretative Arbeit konzipiert habe.

Dass kontemporäre Archive, sogar Archive höchst technischer Natur, eine wertvolle und sogar notwendige Perspektivenerweiterung für ethnographische Forschung darstellen, hat auch der anthropologisch arbeitende Soziologe Andrew Barry in seiner Arbeit »Material Politics« (2013) unter Beweis gestellt. Gegenstand seiner Arbeit ist eine Untersuchung der Kontroversen rund um die Konstruktion einer Öl-Pipeline, der Baku-Tbilisi-Ceyhan-Pipeline. Die Kontroversen sind zwar lokalisierbar – und deswegen ethnographierbar – in Ortschaften entlang der prospektiven Route der Pipeline, gleichzeitig sind sie jedoch nur gegen ein öffentlich

verfügbares Archiv, welches die am Bau der Pipeline beteiligten Firmen veröffentlicht haben, lesbar. Daher spielt eine Untersuchung dieser Dokumente eine unverzichtbare Rolle für Barrys Anliegen, die Kontroversen zu rekonstruieren.

Diese verschiedenen Herangehensweisen haben auch meine Perspektive in den ersten drei Kapiteln (Grenze, Agentur, Risiko) inspiriert. Meinen Untersuchungsmodus würde ich als systematische Re-Lektüre charakterisieren. Nach der Konstruktion des Archivs habe ich es im Kapitel Grenze auf das Auftauchen des Problems Grenze im Kontext der europäischen Integration befragt. Im Kapitel Agentur habe ich einen zeitlich begrenzten Ausschnitt des Archivs erneut auf die Gründung der Agentur befragt, während ich im Kapitel Risiko das gleiche Archiv sehr fokussiert auf die Emergenz des Risikobegriffs untersucht habe. Dieses Pendeln zwischen Feldaufenthalten und der Konstruktion und Befragung des Archivs stellt einen möglichen – und in meinem Falle produktiven – Modus einer ›multi-sited ethnography‹ dar.

Kollaboratives Forschen in Netzwerken

Wie haben sich nun diese unterschiedlichen methodologischen Zugänge in meinem spezifischen Feldzugang niedergeschlagen? Wie der Ansatz der ethnographischen Regimeanalyse mit dem Begriff des Regimes als Multiplizität von Akteuren nahelegt, habe ich meinen Untersuchungsgegenstand nicht als das Innere der Agentur konstruiert. Meine Forschung war nicht als Ethnographie einer Organisation – der Agentur – angelegt. Vielmehr stellte sich mir die Frage nach dem Wirken der Agentur im weiteren Feld der Europäisierung des Grenzschutzes sowie im Feld des europäischen Grenz- und Migrationsregimes. Im Fokus meines Interesses stand das Wirken der Agentur als Netzwerk-Akteur und insbesondere ihre Praxis der Produktion eines europäischen Netzwerks des Grenzschutzes und dessen Verquickung mit dem Feld des Migrationsmanagements. Gleichzeitig war ich daran interessiert, die Entwicklung der Agentur als Index in eine Genealogie der Grenze und des Grenzschutzes in Europa zu untersuchen.

Aufgrund der spezifischen Konstruktion des Grenzschutzes als sicherheitspolitisches Feld, dessen reguläre Akteure als Polizeiapparate, paramilitärische Einheiten oder militärische Institutionen verfasst sind, war ich von Beginn an mit der Frage eines weitgehend geschlossenen Feldes konfrontiert. Geheimhaltung und restriktiver Zugang zu Informationen stellten eine Herausforderung dar. Dies galt vor allem für Informationen über Operationen, welche von besonderem Interesse für einen praxisorientierten Forschungsansatz gewesen wären. Dies wird auch von den anderen Forscher_innen, die sich vertieft mit der Agentur beschäftigt haben, so beschrieben (Horii 2015; Perkowski 2016b). Aus diesem Grund schätzte ich von Beginn an die Möglichkeit, dass ich etwa im Rahmen eines Praktikums

eine teilnehmende Beobachtung in der Agentur durchführen können würde, als unwahrscheinlich ein. Und selbst wenn ein solcher Zugang grundsätzlich möglich gewesen wäre, bestand die Gefahr, dass ich aufgrund von Verschwiegenheitsvereinbarungen nicht in der Lage gewesen wäre, die Ergebnisse dieser teilnehmenden Beobachtung zu verwerten.

Tatsächlich interessierte mich die konkrete interne Konstitution, Organisation und Praxis der Agentur im Sinne einer Betriebs- oder Unternehmenskultur (Czarniawska 1997; Götz 2000) nur periphär. In der Tradition kulturalanthropologischer Beforschung von Sicherheitsakteuren (Fassin 2013; Schwell 2014; Schäfer 2018; Feldman 2019) oder auch allgemeiner Eliten (Shore und Nugent 2002) hätte sich zwar sicherlich ebenfalls eine interessante Fragestellung ergeben, beispielsweise, wie in der Agentur die verschiedenen nationalen Traditionen des Grenzschutzes ausgehandelt, europäisiert und professionalisiert werden. Doch wie ich weiter oben anhand meiner ersten, initialen Beschäftigung mit der Agentur schon erläutert habe, stach der Charakter der Agentur als europäischer Netzwerk-Akteur von Beginn an hervor und deckte sich gleichzeitig nicht nur mit den Ansätzen der ethnographischen Regimeanalyse, sondern auch mit kulturalanthropologischen *policy*- und Europäisierungsforschungen.

Die Kulturalanthropologie und die ihr verwandten Fächer haben zu den spezifischen Herausforderungen des »Studying Up« (Nader 1972), des Erforschens der Mächtigen und nicht »der kleinen Leute« schon eine ausführliche Methodendiskussion geführt, etwa bezüglich der »neuen Angst vor dem Feld« (Warneken und Wittel 1997) oder der »field worries« im Zuge der neuen Forschungsdesigns des *studying down, up, sideways, etc.* (Hannerz 2006). Diese Diskussionen zur Beforschung von Elitekulturen thematisierten vorrangig die soziale Stellung der Forscher_in vis à vis der beforschten Personen, die vor allem als Inversion der Asymmetrie des sozialen Status problematisiert wird. Mit der Zuwendung zu Expert_innenkulturen, etwa in technischen, wissenschaftlichen, medizinischen oder auch politischen Bereichen drängt jedoch vor allem eine Symmetrie in den Vordergrund. Diese gilt nicht nur für den sozialen Status und beruflichen Werdegang der beforschten Personen. Vielmehr gilt dies in besonderer Weise für ihre Praktiken: Wenn »hochdynamische wissenschaftsbasierte Expertenkulturen [beforscht werden], die selbst einen Modus wissenschaftlicher bis hin zu ethnologischer Reflexion beherrschen« (Hess und Schwertl 2013, 29), so verändert dies die Position der Forscher_in auf wesentlich fundamentalere Weise und erhöht gleichzeitig die Hürden für einen Zugang zum Feld. Douglas Holmes und George Marcus (2005) schlagen daher in ihrem Aufsatz zu globalen Kulturen der Expertise vor, das Gegenüber nun nicht mehr als »den Anderen« zu identifizieren, sondern vielmehr zu gleichen Teilen als Subjekt wie auch als intellektuelle Partner_in: Forschung als Kollaboration.

Ich habe einen anderen Zugang zu meinem Feld und vor allem einen anderen Modus der Kollaboration gefunden. Wie ich im Kapitel Agentur ausführe, hielt ich mich das erste Mal in Warschau, wo das Hauptquartier der Agentur angesiedelt ist, im Rahmen einer Demonstration auf, die von europäischen antirassistischen Netzwerken im Jahr 2008 organisiert wurde. Dass es uns möglich war, im Anschluss an die Demonstration auch ein Gespräch mit der Exekutive der Agentur zu führen und aufzuzeichnen, war ein überraschendes Ergebnis dieses antagonistischen Feldzugangs. Tatsächlich öffnete dieser kurze aktivistische Aufenthalt jedoch die Tür zu meinen Forschungen in Griechenland, weil ich in Warschau Giorgos Maniatis kennenlernte. Er war für seine Organisation, das *Netzwerk für die Rechte der Flüchtlinge und Migrant_innen* (kurz *Dyktio*, griechisch für ›Netzwerk‹) aus Griechenland, nach Warschau gekommen, um an der Demonstration teilzunehmen. Wenige Wochen später erhielt ich dann von ihm eine Einladung, im Juli nach Griechenland zu kommen und auf dem von *Dyktio* jährlich organisierten *Antirassistischen Festival* in Athen einen Vortrag über die Agentur zu halten. Denn nominell war die Agentur seit 2006 in Griechenland aktiv, es existierte jedoch kaum öffentliches Wissen über die Agentur oder ihre Operationen.

Der Vortrag selbst war kein durchschlagender Erfolg. Mir waren 20 Minuten Redezeit gegeben worden, die sich durch die konsekutive Übersetzung ins Griechische sofort halbierten. Für viel mehr, als die grundlegenden Fakten über die Agentur zu referieren, blieb keine Zeit, und in der anschließenden Diskussion mit dem Publikum kam kein richtiger Dialog auf. Ich hatte den Eindruck, dass das Thema einer europäischen Grenzschutzagentur, ihre komplizierte Konstruktion und mein fehlendes Wissen zur konkreten Praxis der Agentur in Griechenland meinen Vortrag sehr unzugänglich machten, ganz abgesehen von all dem, was ›lost in translation‹ blieb. Immerhin erging es mir besser als bei einem ähnlichen Vortrag bei einer antirassistischen Gruppe ein paar Jahre später in Warschau. Anwesend waren auch Vertreter_innen der Warschauer vietnamesischen Community. Ein Mann ging aufgrund meines ebenso kurzen und übersetzten Vortrag davon aus, dass ich ein Mitarbeiter der Agentur sei – wer sonst könnte so routiniert über Struktur und Aufgaben der Agentur referieren – und skandalisierte die vermeintliche Anwesenheit der Agentur in Form meiner Person.

Ich schildere diese Anekdote, weil sie illustriert, wie die oben angesprochene Symmetrie konkret wirken kann. Jede Kultur der Expertise hat selbst einen hochspezifischen Gegenstand, mit dem sie sich beschäftigt. Dies bedeutet für die Forscher_in, sich diesem Gegenstand erst einmal zu nähern. Zwangsläufig bedeutet dies, sich mit den Beschreibungen, den Perspektiven, den Diskursen und auch dem Jargon, der in der Expert_innenkultur vorherrscht, vertraut zu machen. Dies ist Voraussetzung, um sich in einem zweiten Schritt überhaupt den Praxen und Rationalisierungen zuwenden zu können, die in letzter Konsequenz das forschende Interesse ausmachen. Dass sich dabei ein Problem für eine not-

wendige Distanz ergibt, liegt auf der Hand: Wenn schon Sprache strukturiert, was überhaupt sagbar und damit denkbar ist, wie sehr determiniert dann ein fachspezifischer Jargon die Grenzen einer unabhängigen oder kritischen Analyse? Im Rückblick war dies das Problem, vor dem ich bei dem Vortrag in Warschau stand. Wäre es notwendig gewesen, ein komplett eigenes Vokabular zu generieren, um sich die Begrifflichkeiten des Grenzschutzes nicht zu eigen zu machen? Oder hätte der gesamte Vortrag mit *air quotes* – mit den Fingern angedeutete Anführungszeichen als Distanzierung – durchzogen sein müssen, um meine Unabhängigkeit zu markieren? Müssen Texte zum Gegenstand mit einfachen Anführungszeichen und Kursivierungen durchzogen sein, um beständig zu markieren, woher bestimmte Begriffe stammen?

Letztlich habe ich das Problem für mich auf den Kopf gestellt. Gewisse Schlüsselbegriffe des Grenzschutzes erschienen mir bei genauer Untersuchung vermehrt als leere oder zumindest unbestimmte Signifikanten, wie etwa der Begriff des *integrated border management* oder auch der spezifische Risikobegriff der Agentur. So gewöhnte ich es mir an, in Interviews danach zu fragen, was denn mein Gegenüber unter diesen Begriffen verstand. Oftmals gewährte mir dies unerwartete Einblicke, welche Perspektive insbesondere Grenzschützer_innen auf den neuen europäischen Modus des *doing border* hatten. Um ein sehr konkretes Beispiel zu nennen: Im Herbst 2018 bereitete ich mich mit meiner Kollegin Lena Karamanidou für einen Forschungsaufenthalt in der Provinz Evros im Nordosten Griechenlands vor. Sie hatte mich auf eine Webseite der griechischen Polizei hingewiesen, auf der Kontaktdaten für das »Regionale Zentrum für integriertes Migrationsmanagement« gelistet waren. Als ich dort anrief und fragte, ob ich mit eben diesem Zentrum verbunden sei, wurde mir zu meiner Überraschung erklärt, dass ich das regionale Hauptquartier des Grenzschutzes erreicht hatte. Von einem Zentrum wusste die Person am Telefon nichts. Bei unserem Interview mit dem regionalen Kommandeur der Grenzschutzeinheiten wenige Wochen später fragten wir daher, was es mit diesem Zentrum auf sich habe. Daraufhin wurde uns erklärt, dass es sich eher um einer »virtuelles« Zentrum handle. Die Europäische Union fordere die Einrichtung solcher Zentren für die Kooperation zwischen verschiedenen Institutionen, effektiv sei das Zentrum aber nur ein leerer Schreibtisch und ein Telefon.

Wichtiger als diese Vorgehensweise war es für mich jedoch, einen Reflexionsraum zu haben, in dem meine Kenntnis und mein Beherrschen dieser spezifischen Sprache sowie die impliziten Bedeutungen und Konzepte, die mit ihr einhergehen, diskutieren konnte, ohne mich des Verdachts auszusetzen, sie mir vollends zu eigen gemacht zu haben. Dies war vor allem im Rahmen des *Netzwerks für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* (kritnet) möglich. Die regelmäßigen Arbeitsgruppen zum Grenzregime, die ich immer nur halb scherzhaft als Treffen der »border nerds« bezeichnet habe, stellten eine besondere Form der

Zusammenarbeit dar, in der ich vielfach vom Wissen anderer akademischen und aktivistischen Wissensproduzent_innen lernen konnte. Insbesondere erlaubte mir dieses Netzwerk, die changierenden Dynamiken des Grenzregimes über die vielen Jahre im Blick zu behalten und als Hintergrundwissen für die Entwicklung der Agentur einzuordnen. Wenn Komplexität die zentrale Herausforderung einer Regimeanalyse ist, so kann diese nur durch eine kollaborative Forschungspraxis beantwortet werden. Dies bedeutet für mich jedoch nicht lediglich, wie in einem Forschungsprojekt eine Vielzahl von Forschenden einzusetzen, die sich verschiedenen Aspekten einer Forschungsfrage widmen, sondern eine intensivere Form des beständigen Austauschs und des gemeinsamen Wälzens von geteilten Forschungsfragen.

Der Begriff der Kollaboration trägt jedoch nur im Deutschen überwiegend negative Konnotationen, während insbesondere die englischsprachige, kultur-anthropologische Debatte die Methode der Kollaboration schon länger als spezifischen Modus der Zusammenarbeit diskutiert (bspw. Faubion und Marcus 2009). Auch Beate Binder und Sabine Hess diskutieren den Begriff im Zusammenhang mit einer *engaged anthropology* (Low und Merry 2010; Rappaport 1993), die nicht nur beschreibt, sondern selbst kritisch in politische Räume interveniert und dabei Kollaborationen im Feld eingeht (vgl. auch Hamm 2013). Das Suchen nach kollaborativen Modi der Wissensproduktion hat auch meine Forschungen ausgezeichnet. Aufgrund meiner Expertise wurde ich über die langen Jahre meiner Forschungen immer wieder für Vorträge und Statements angefragt, und dies nicht nur in antirassistischen Kreisen, sondern vermehrt auch für Konferenzen von NGOs oder für die Presse. Meine Person, wie auch meine kritische Haltung zur Agentur, waren bekannt. Manchmal wurde der Anteil des politischen Aktivismus an meiner Person stärker wahrgenommen, in anderen Fällen stand meine Position als Forscher und Wissenschaftler im Vordergrund. Dieses Pendeln zwischen verschiedenen Feldern, das Tragen »verschiedener Hüte«, brachte auch Herausforderungen mit sich, mit denen ich nicht alleine war. So beschreibt auch Jan Hutta die unterschiedlichen Anrufungen aus dem Aktivismus einerseits und der Wissenschaft andererseits: »Von der aktivistischen Praxis ergeht oftmals die Anforderung, dass ich mich klar in dem aktivistischen Diskurs positioniere [...]. Andererseits ergeht von der wissenschaftlichen Seite [...] eine Anforderung, Dinge permanent zu hinterfragen und sich klar auf der Seite von Kritik zu positionieren« (Hutta u. a. 2013, 155).

Diese unterschiedlichen Anrufungen sind auch mir nicht fremd, da ich ihnen auch oft begegnete. Ich würde sie jedoch weniger als Positionierung vs. Kritik beschreiben, denn glücklicherweise spielten Identitätspolitiken in den aktivistischen Netzwerken, in denen ich mich bewegte, keine große Rolle. Vielmehr würde ich die unterschiedlichen Anrufungen als unterschiedliche Modi der Kritik charakterisieren, die damit auch mit verschiedenen Modi der Wissensproduktion

korrespondieren. Dies lässt sich am Beispiel der *transborder conference* illustrieren. Diese fand im Jahr 2012 in Istanbul statt und zielte auf die Vernetzung von NGOs und Aktivist_innen entlang der Grenzen Europas ab. Es war kein Zufall, dass wir uns in Istanbul trafen, denn aufgrund der restriktiven Visabestimmungen der Europäischen Union wäre den meisten Teilnehmer_innen, etwa aus der Türkei, aus der Ukraine, aus Tunesien und Marokko die Teilnahme an einem solchen Treffen innerhalb der Europäischen Union unmöglich gewesen. Auf der Konferenz fand auch ein Workshop zur Grenzschutzagentur statt. Er begann mit einem Beitrag eines Aktivisten aus den Niederlanden. Der Vortrag bestand aus einer langen Liste an Kritikpunkten an der europäischen Migrationspolitik: Externalisierungsprozesse, illegale Pushbacks im Mittelmeer, Internierung von Flüchtlingen, Kriminalisierung von Seenotrettung, technische Aufrüstung der Schengener Grenzen, etc. Für sich genommen stellte die Liste eine durchaus valide Kritik am europäischen Grenz- und Migrationsregime dar. Doch die Quintessenz des Vortrags bestand darin, dass die Agentur für all diese Entwicklungen verantwortlich sei. Dies war faktisch falsch und bewertete die politische Rolle und die tatsächlichen Kapazitäten der Agentur über.

Doch aus einer Logik der politischen Bewegung war die Überhöhung der Agentur als Symbol für die repressiven Tendenzen des Grenzregimes durchaus folgerichtig. Die Zuspitzung des Grenzregimes auf einen zentralen Akteur im Rahmen aktivistischer Kritik ist meiner Meinung nach nicht unbedingt mit einer Simplifizierung komplexer Zusammenhänge befasst. Vielmehr stellt sie ebenfalls eine Antwort auf den Befund der Komplexität, Dynamik und Heterogenität des europäischen Grenzregimes dar, fragt jedoch vor allem, wie unter den Bedingungen der rasanten Aufmerksamkeitsökonomie der vor allem medial vermittelten politischen Auseinandersetzung Kritik überhaupt transportiert werden kann. Tatsächlich ist auch der akademischen Wissensproduktion diese Logik nicht unbedingt fremd, wenn etwa komplexe Analysen letztlich doch immer wieder in leicht kommunizierbare *policy recommendations* münden sollen oder die eigene Zitierbarkeit durch die Schaffung griffiger Termini erhöht werden muss.

Die Einladung, auf dem *Antirasstischen Festival* in Athen zu sprechen, eröffnete mir einen vollkommen anderen Feldzugang als das Studium der Dokumente und der Recherche im Internet, welche meines Beschäftigung mit der Agentur bis dahin geprägt hatte. Am Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts nahm Griechenland keine derart prominente Stellung in der Berichterstattung über die Migrationspolitiken der Europäischen Union ein wie heute. Am Anfang der 2000er Jahre richtete sich das öffentliche Interesse vor allem auf Spanien, mit den Überfahrten bei Gibraltar, und später den Ankünften auf den Kanarischen Inseln. Nicht zufälligerweise fand daher auch die erste Operation der Agentur – die *JO Hera* – in dieser Region statt. Ab 2005 geriet auch das zentrale Mittelmeer und die Überfahrten von Libyen und Tunesien nach Malta und Italien

in das öffentliche Interesse, die Agentur folgte mit der *JO Nautilus*. In Griechenland war die Agentur zwar auch seit 2006 über die *JO Poseidon* vertreten, allem Anschein nach fanden aber in den ersten Jahren der Operation wenige Tätigkeiten statt. Dennoch existierte aktivistisches Wissen bei *Dyktio* um die Präsenz der Agentur, verbunden mit dem Interesse, diese europäische Intervention besser zu verstehen. Hieraus etablierte sich eine langjährige Zusammenarbeit, die es mir erlaubte, eine langzeitige und wiederkehrende Feldforschung zu betreiben.

Mein anfänglicher Zugang zu Griechenland war daher geprägt von dem Versuch, an die Operationsorte der Agentur zu gelangen und die Agentur *in situ* als auch *in actu* zu erforschen. Ohne meine Freund_innen von *Dyktio* wäre mir dies jedoch kaum möglich gewesen, weswegen ihnen mein besonderer Dank gilt. Durch sie bekam ich einen Crash-Kurs über die neuere Geschichte Griechenlands, die gegenwärtigen griechischen Migrations- und Grenzpolitiken sowie andere unerlässliche Einblicke. Viele wichtige Kontakte wurden mir durch sie vermittelt und oftmals unternahmen wir Feldforschungen zusammen. Ohne diese immer großzügige und freundschaftliche Unterstützung wäre mir meine Forschung in dieser Art und Weise niemals möglich gewesen. Die viele Übersetzungsarbeit, die für mich geleistet wurde, ist ein Beispiel. Die Tatsache, dass ich über keinen Führerschein verfüge, wäre ebenso ein entscheidendes Hindernis gewesen. Der offensive Verzicht auf einen Führerschein mag zwar mittlerweile einem selbstverständlichen urbanen Habitus entsprechen, doch auf den griechischen Inseln kann nur ein Auto – und die Fähigkeit und Erlaubnis, es zu fahren – die für eine Feldforscher_in notwendige Mobilität garantieren.

Andererseits konnte auch ich etwas in unsere Kollaborationen im Feld einbringen. Besonders in formelleren Settings öffnete mein Status als »europäischer Ausländer« oftmals Türen, die Griech_innen vielleicht verschlossen geblieben wären. Als Ausländer wurden mir auch Fauxpas verziehen. Als Giorgos Maniatis und ich im Frühsommer 2016 den Bürgermeister von Chios (Stadt) interviewten und auf die Isolierung der Insel durch den EU-Türkei-Deal zu sprechen kamen, fragte ich den Bürgermeister, ob er diese Isolierung mit der Nutzung griechischer Inseln als erzwungenes politisches Exil für Kommunist_innen während der Zeit der Junta – der Militärdiktatur von 1967 bis 1974 – vergleichen würde. Aus den Augenwinkeln sah ich noch, wie Giorgos zusammenzuckte. Nach dem Interview sagte er mir, dass eine solche Frage, also die implizite Analogisierung, ein Grund gewesen wäre, uns sofort hinauszuerwerfen. Aber dem naiven »Ausländer« wurde seelenruhig erklärt, dass das Exil damals viel besser organisiert gewesen wäre im Vergleich zu den chaotischen Bedingungen, die das Hotspot-System auf die griechischen Inseln gebracht hätte. Das war wiederum der Punkt, an dem Giorgos am liebsten das Interview beendet hätte.

Wie ich im Kapitel Agentur beschreibe, war es jedoch schwierig, die Agentur im Einsatz anzutreffen. Die physisch-materielle Anwesenheit der Agentur war

weitaus weniger offensichtlich, als ich mir das vorgestellt hatte. Auch die Eröffnung des ersten Zweigbüros der Agentur im Hafen von Piräus, das *Frontex Operational Office* (FOO) im Jahre 2010, bedeutete nicht, dass die Agentur nun prominent in Griechenland vertreten oder zugänglicher gewesen wäre. Gleichzeitig wusste ich aus der Berichterstattung über die spanischen und italienisch-maltesischen Operationen der Agentur, dass die Agentur nur nominell die Operationen koordinierte, effektiv aber stark abhängig von den Interessen der beteiligten Mitgliedstaaten war. All dies passte nicht mit meinem Bild einer europäischen Superagentur für Grenzschutz zusammen. Diese Irritation sollte sich jedoch langfristig als produktiv erweisen, denn langsam verstand ich, dass die zentrale Fragestellung der Europäisierung des Grenzschutzes weniger in der Sicherung der europäischen Grenzen bestand – diese betrieben weiterhin die Mitgliedstaaten. Vielmehr ging es um die Herstellung eines Netzwerks des Grenzschutzes, um die Harmonisierung von Praktiken und Wissensformaten und um die Etablierung gegenseitigen Vertrauens. Diese Einsicht, die sich aus einer lang anhaltenden Reflexion über meine Feldaufenthalte ergab, motivierte bei mir, mich noch einmal eingehender mit der Gründung und Konstitution der Agentur (Kapitel Agentur) sowie ihres spezifischen Wissensformats des Risikos als Mittel zur Mobilisierung eines europäisierten Grenzschutzes (Kapitel Risiko) zu beschäftigen. Auch wenn ich in diesen beiden Kapiteln nur bedingt auf Material aus der Feldforschung zurückgreife: Ohne meine Anwesenheit im Feld hätte ich mir diese Fragen nicht in dieser Form gestellt.

Als ich beschloss, der Agentur nach Griechenland zu folgen, ließ sich noch nicht absehen, dass Griechenland über die nächste Dekade zu einem zentralen, doppelten Aushandlungsort der Europäisierung werden würde. Die seit 2008 ansteigenden Überfahrten auf die ägäischen Inseln wurden nur in Fachkreisen registriert. Die menschenunwürdige Internierung von Flüchtlingen in überfüllten Lagerhallen auf den Inseln sowie die lediglich formale Existenz eines Asylsystems in Griechenland stellten kaum einen öffentlichen Skandal dar (vgl. Panagiotidis und Tsianos 2007; Pro Asyl 2007). Bei einem Aufenthalt in Athen im Mai 2009 war jedoch schon zu spüren, dass sich die Dynamik verschärfen würde. Im Dezember 2008 hatte die Erschießung des 15-jährigen Anarchisten Alexis Grigoropoulos durch einen Polizisten zu urbanen Aufständen und sozialen Revolten geführt, die sich schnell auf ganz Griechenland ausweiteten und global registriert wurden. Die Proteste wurden vor allem von der jüngeren Generation getragen, der die abflauende Wirtschaft – schon vor der Eurokrise – jegliche Zukunftsperspektiven geraubt hatte (Vradis und Dalakoglou 2011).

Im Mai 2009 wurde ein von nordafrikanischen Migrant_innen besetztes ehemaliges Gerichtsgebäude am zentralen Omoneia-Platz in Athen von organisierten Neonazis aus dem Umfeld der Partei *Goldene Morgenröte* angegriffen, während der Angriff von der Polizei abgesichert wurde. Es war das erste Mal, dass Neonazis

derart offensiv Präsenz im Zentrum der Stadt gezeigt hatten und es war auch das erste Mal, dass ich vor einem Hagel Steine davonlaufen musste. Gleichzeitig waren wir beschäftigt, das *noborder camp* auf der Insel Lesbos zu organisieren, welches im Sommer des gleichen Jahres stattfand. Es skandalisierte erfolgreich das improvisierte Internierungslager im Vorort Paganis der Inselhauptstadt Mytilini (Ataç, Kasperek und Willenbücher 2010; Alberti 2010) und erzeugte den internationalen Druck, der wenige Wochen später, mit dem Antritt der neuen sozialistischen Regierung zur Schließung Paganis führte. Ich verbrachte die meiste Zeit des Camps im Medienzentrum in einem besetzten Teil der Universität der Ägäis, dessen größter Vorzug der schnelle Internetzugang darstellte. Dieser erlaubte es uns, mit geschmuggelten Kameras erstellte Videoaufnahmen aus dem Inneren des Internierungslagers im Internet verfügbar zu machen. Das UNHCR-Hauptquartier in Genf, Reuters und CNN zeigten und verbreiteten die Aufnahmen und vermittelten mir einen direkten Einblick in die Produktivität – und die Produktionsprozesse – des Menschenrechtsdiskurses an den Grenzen Europas.

Das Jahr 2009 markiert den Anbruch einer doppelten europäischen Krise in Griechenland. Die neue Regierung, die mit dem Slogan »Geld ist genug vorhanden« gewählt worden war, musste bald das erste Memorandum, eine weitreichende Gläubigervereinbarung mit der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem IWF (die sogenannte Troika) unterzeichnen und versuchte nun, die Schuld an der Krise der griechischen Staatsfinanzen mit dem Motto »Wir haben es alle zusammen aufgegessen« zu kollektivieren. Die Krise der Staatsfinanzen steckte ab 2010 die fundamentalen Parameter ab, in deren Rahmen sich der griechische Staat bewegen musste. Folgen waren ein Erstarken des Rassismus durch eine Sündenbockpolitik, aber auch der Aufstieg sozialer Bewegungen, wie etwa die *Bewegung der Plätze* im Jahr 2012, die letzten Endes zur Regierungsübernahme durch die *Allianz der radikalen Linken*, Syriza, im Januar 2015 führte. Gleichzeitig spitzte sich die Krise des euro-griechischen Grenzregimes in diesen Jahren zu. Auf Druck durch die Europäische Union bemühten sich die verschiedenen griechischen Krisenregierungen, das gesamte Asylsystem in Griechenland neu zu ordnen: Durchführung der Asylverfahren, Unterbringung, Abschiebungen – fast alle Aspekte des griechischen Migrationsregime sollten in dieser Zeit umstrukturiert und in Einklang mit europäischen Vorstellungen und Gesetzgebungen gebracht werden.

Ich beschreibe diese turbulente Zeit, weil sie auch für meine Orientierung im Feld eine Herausforderung darstellte. Ich bin zwischen 2009 und 2017 rund 20 Mal in Griechenland gewesen, manchmal für kurze fokussierte Feldaufenthalte von bis zu zwei Wochen, 2011 und 2012 aber auch für viele Monate. Angesichts der Proteste der sozialen Bewegungen gegen die Politiken der Europäischen Union im Zuge der Finanzkrise stellte sich mir die Frage, ob ich nicht eher dieses konkrete Beispiel autoritärer europäischer Integration stärker in den Mittelpunkt meiner

Forschungen stellen sollte. Mit dem faktischen Ausscheiden Griechenlands aus dem Dublin-System Anfang 2011 (Kapitel Operation) tauchte eine andere mögliche Abzweigung auf. Nun fragte ich mich, ob nicht diese manifeste Krise des europäischen Asylsystems – sie blieb nicht auf Griechenland beschränkt (Kasparek und Speer 2013) – mein Forschungsgegenstand sein sollte. Diese beiden möglichen Abzweigungen – eine dritte war eine aktivistische Feldforschung zur Krise Schengens im post-revolutionären Tunesien im Mai 2011 – waren jedoch nicht allgemeine Überlegungen, waren kein abstraktes Suchen nach einer Forschungsfrage. Vielmehr waren sie Sirengesänge des Feldes, welches ich mir selbst konstruiert hatte und das voller möglicher Trajektorien war.

Letzten Endes habe ich diese Abzweigungen nach Dublin, nach Tunesien oder zur europäischen Finanzpolitik nicht genommen. Das Wissen um diese anderen Felder und meine zeitweise Beschäftigung mit ihnen half mir jedoch immens, eine breitere Perspektive auf meinen Forschungsgegenstand zu gewinnen, bevor all diese Perspektiven in unerwarteter Weise im Jahr 2015 kulminierten. Die Krise Schengens nach dem Arabischen Frühling, die Krise Dublins und des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*, wie auch die Auseinandersetzungen um die Bewältigungsstrategien der Eurokrise spitzten sich in unerwarteter Weise zu einem Frühling einer linken Regierung und direkt im Anschluss im Sommer der Migration zu. Griechenland stand im Zentrum dieser beiden Dynamiken.

Zu diesem Zeitpunkt hatte ich schon viel Feldforschung in Griechenland betrieben und dabei viel über das Feld gelernt. So hatte ich etwa verstanden, dass Interviewanfragen an Behörden per E-Mail nutzlos waren. Sie wurden vielleicht gelesen, definitiv aber nicht beantwortet. Viel einfacher war es tatsächlich in den meisten Fällen, die persönliche Handy-Nummer einer Person in Erfahrung zu bringen und direkt anzurufen. Anfänglich bereitete mir dieser Modus Unbehagen, denn es ist definitiv einfacher, eine präzise E-Mail zu entwerfen, als in der direkten Kommunikation und in einem Gemisch aus Griechisch und Englisch zu versuchen, sein Anliegen vorzutragen und auszuhandeln. Oftmals war es auch nicht mit einem Anruf getan, ich wurde entweder gebeten, mich später noch einmal zu melden oder mir wurde eine Telefonnummer diktiert, an die ich mich wenden sollte. An manchen Punkten kam mir die Versuchung, es einfach nicht weiter zu versuchen und mich vor mir selbst damit zu rechtfertigen, dass ich es ja versucht hatte. In den meisten Fällen wurde die Hartnäckigkeit jedoch belohnt und eröffnete mir beispielsweise Zugang zu Ministerien oder Polizeistationen. In der abschließenden Feldforschung im Jahr 2016, als wir das Hotspot-Zentrum auf der Insel Chios beforschten, war mir dieser Modus der Kontaktaufnahme schon so gängig geworden, dass ich ihn ein erstes Mal und ohne groß darüber nachzudenken auf eine europäische Agentur anwandte, die Zentrale des Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO) in Valletta, Malta, anrief und so Zugang zum Hotspot erhielt.

Über die Jahre kristallisierte sich so langsam eine Forschungsmethode heraus. Im Sinne des Marcus'schen ›follow the conflict‹ oder mit postoperaistischer Intuition für die kleinen Konflikte und Kämpfe (vgl. Alquati 1974) – mein Freund Marc Speer hat das einmal als ›Folge dem Blaulicht!‹ auf den Punkt gebracht – verfolgte ich die Dynamiken des Grenzregimes, mit einem Fokus auf Griechenland einerseits und Brüssel, also der Ebene der Europäischen Union, andererseits. Zeichnete sich ein ausreichend stabiler Konflikt, also nicht lediglich ein kurzes Aufflammen einer Auseinandersetzung, ab, versuchte ich, vor Ort einen ethnographischen Zugang zu erhalten. Dies beinhaltete neben der reinen physischen Präsenz im Feld, die zunächst eine grundlegende Beobachtung der Dynamik erlaubte auch ein Mapping der relevanten Akteure, welches ich im Laufe des Feldaufenthalts auch immer wieder aktualisierte.

Im nächsten Schritt versuchte ich, möglichst viele Interviews durchzuführen – insgesamt habe ich über 60 Gespräche geführt. Die Mehrheit der Interviews fand mit Mitarbeiter_innen von Behörden oder NGOs statt. Erstere liefen recht formal ab, oftmals in Gebäuden der Behörde oder Agentur, und der Inhalt der Gespräche bezog sich weniger auf die konkrete Person, sondern auf deren Funktion als Repräsentant_in einer Behörde oder Agentur. Diese Interviews lieferten normalerweise sowohl einen Einblick in die Rationalitäten und Problematisierungen der Organisationen wie auch eine Beschreibung des lokalen Akteurs-Netzwerk aus ihrer Perspektive. Oftmals war der konkrete Mehrwert des Interviews jedoch die Tatsache, dass es einen formalen Grund darstellte, sich in, vor oder in der Nähe eines bestimmten Gebäudes aufzuhalten. Besonders bei wiederholten Terminen im gleichen Gebäude setzte so ein Gewöhnungseffekt ein, ich wurde beim zweiten oder dritten Mal als in irgendeiner Form ›zugehörig‹ identifiziert und meine Anwesenheit wurde nicht mehr hinterfragt. Interviews mit NGOs liefen erwartungsgemäß weniger formal ab und oftmals ergaben sich daraus länger anhaltende und informellere Verbindungen. Oft waren NGO-Vertreter_innen auch an dem von mir erhobenen Wissen interessiert, was Praktiken des Informationsaustauschs etablierte.

Gleichzeitig folgte ich dem Konflikt anhand von Dokumenten oder Berichterstattung im Sinne der ›symptomatischen Diskursanalyse‹. So ergab sich zwischen 2009 und 2016 ein immer dichteres Bild der seismischen Verschiebungen und tektonischen Brüche im europäischen Grenzregime. Dies erlaubte mir, in Kombination mit genealogischen Rekonstruktionen, abstrakteren Interpretationslinien zu folgen. Mein ›tracking and tracing‹ der Agentur und ihres Netzwerkes fand auch zu großen Teilen im Internet statt. Die Person des maltesischen Majors Alexander Dalli, die ich im Kapitel Agentur vorstelle, wie auch das Schulungsvideo und die beiden Risikoanalysehandbücher, welche Grundlage der Rekonstruktion des Risikobegriffs der Agentur im Kapitel Risiko bilden, fand ich online und konnte sie so meinem Material hinzufügen.

Das beständige Pendeln zwischen den verschiedenen Kontexten des Aktivismus und der Akademie, welches meinen Forschungen zugrundeliegt, erwies sich zwar als herausfordernd, aber auch als Bereicherung. Denn ich lernte, mit den verschiedenen Anrufung umzugehen und diese auch manchmal zurückzuweisen. Darüber fand ich meinen eigenen Modus der Kritik. Diesen verstehe ich als eine detaillierte, kleinteilige und rekonstruktive Untersuchung der Agentur, an deren Ende eine Beschreibung der Agentur, ihrer Geschichte und Praxis steht, die nicht mehr auf ihre Vokabeln und Rationalisierungsschemata angewiesen ist.

Grenze

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Rekonstruktion des Problems Grenze als multivalenter Gegenstand des Europäischen Projekts. Es umfasst den groben Zeitraum von den Römischen Verträgen 1957 bis zur Definition des Integrated Border Management im Jahr 2006. Ausgangspunkt der Rekonstruktion ist die Feststellung, dass Grenze im anfänglichen Europäischen Projekt negativ wahrgenommen wird, nämlich als Hindernis für eine vertiefte wirtschaftliche, soziale und auch politische Integration. Ich beschreibe daher die drei maßgeblichen Initiativen, sich der Binnengrenzen zu entledigen, namentlich a) das Bestreben der Kommission, die Abschaffung der Binnengrenzen durch das Projekt Binnenmarkt zu legitimieren, b) die frühen Bemühungen der Mitgliedstaaten, eine europäische Innenpolitik zu schaffen, sowie c) dem Schengener Prozess einer europäischen Polizeikooperation. Im Zuge des Scheiterns der ersten beiden Initiativen und der Durchsetzung des Schengener Programms in Amsterdam (1997) werden Grenzen, insbesondere die erstmals wahrnehmbare Außengrenze der Europäischen Union, nun vor allem als privilegierter Ort eines polizeilichen Kontrollpotenzials charakterisiert. Die nach Amsterdam im Entstehen begriffene europäische Migrationspolitik ist daher von Beginn an eng mit der Institution Grenze als Kontrolltechnologie verwoben und durch sicherheitspolitische Erwägungen gekennzeichnet. Durch das Zusammentreffen mit den Bewegungen der Migration wird jedoch auch die Institution der Grenze von einer westfälischen Demarkation zu einer territorialen Assemblage transformiert.

Der Sommer der Migration 2015 hat die Europäische Union und das europäische Projekt zweifellos in eine politische Krise gestürzt, die auch Jahre danach weiter anhält. Die Krise artikuliert sich vor allem über den Aufschwung nationalistischer und antidemokratischer Kräfte, deren rassistische Prägung offensichtlich ist. Sie ziehen einen großen Anteil ihres Mobilisierungspotentials aus der fortgesetzten Skandalisierung des Fakts der Migration. In ihrem skandalisierenden Diskurs spielt die Imagination der Grenze eine zentrale Rolle, der sich in Forderungen nach einer »Schließung der Grenze« und nach der Wiederherstellung einer als verloren suggerierten staatlichen Souveränität an der Grenze artikuliert.

Der Grenze wird in dieser Rhetorik nicht nur ein starkes Kontrollpotential unterstellt, sie erscheint gleichsam als der einzige Ort, an dem sich eine wirk-

same Form der Migrationskontrolle umsetzen lässt. Dieser Typus der Grenze entspricht – und dies ist kein Zufall – der Grenze des Westfälischen Modells, in welchem die Grenze den linearen *limes* der unbegrenzten Souveränität und des Gewaltmonopols des Nationalstaats darstellt. Sie ist die Demarkation des nationalen Territoriums und daher der Ort, an dem jede Person, die sich anschickt, in das Territorium einzutreten, mit der staatlichen Souveränität konfrontiert werden und ihre Legitimation für den Grenzübertritt beweisen soll. Diese Imagination von Grenze motiviert die Vorstellung, dass sich vermittels der Grenze eine effektive Form von Migrationskontrolle errichten ließe.

Offen bleibt in diesen Diskursen die Frage, ob die Funktion der Migrationskontrolle vermittels der ›Schließung‹ der Grenze nun jeweils an den nationalen Grenzen der Mitgliedstaaten der EU stattfinden solle, oder ob die Europäische Union diese Funktion nicht stellvertretend für ihre Mitgliedstaaten und vermittels einer effektiveren Kontrollen der europäischen Außengrenze übernehmen solle. Je nach Größe des euroskeptischen Anteils am Diskurs stehen diese beiden Optionen in einem sich bedingenden Verhältnis: Solange die Europäische Union nicht in der Lage sei, für eine effektive Kontrolle der Außengrenze zu sorgen, seien Grenzkontrollen durch die Mitgliedstaaten durchzuführen.

So artikuliert sich die politische Krise nach dem Sommer der Migration vor allem als Krise des Schengener Systems, welches die Abschaffung der Binnenkontrollen im Schengener Raum bei gleichzeitiger Verlagerung der Kontrollfunktion an die europäische Außengrenze verspricht. Denn die skizzierte Rhetorik suggeriert gerade, dass die Grundprämisse des Schengener Systems, also die Kompensierung des Kontrollverlusts im Inneren durch einen europäisierten Typus der Kontrolle an der gemeinsamen Außengrenze, nicht mehr gültig sei. Beflügelt wird dieses Argument gerade durch die vielfache und fortgesetzte Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach 2015.

In diesem – zugegebenermaßen kondensierten Argument – tauchen drei Figuren auf, mit denen sich die vorliegende Arbeit zentral auseinandersetzen wird. Zum einen die Grenze, die als lineare Demarkation staatlicher Souveränität verstanden wird. Zum anderen das europäische Projekt in Gestalt der Europäischen Union, welches – beschränkt auf den Bereich der Migrations- und Grenzpolitiken – angerufen wird, eine Replikation des nationalstaatlichen Modells auf kontinentaler Ebene zu produzieren. Und zum dritten eine eher diffuse Figur einer existierenden und bewährten Form der Migrations- und Grenzkontrolle, welche historisch funktioniert habe und auf die sich nun – in Zeiten der Krise – zurückbesonnen werden solle.

Diese Figuren – Grenze, Europa, Praxis der Migrationskontrolle – gilt es zu verkomplizieren, zu de-essentialisieren, zu genealogisieren und in den spezifischen historischen Kontext der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitiken zu kontextualisieren. Dies ist das Ziel dieser Arbeit, indem mittels ei-

nem *tracking and tracing* der europäischen Grenzschutzagentur Frontex durch das Netzwerk des europäischen Grenzregimes nachgegangen wird. Eine solche Arbeit kann jedoch nicht einfach und unvermittelt mit dem Auftauchen dieses spezifischen Akteurs beginnen. Ein Ansatz der Genealogie, und damit der De-essentialisierung, muss historisch früher einsetzen. Denn als Kern der Methode muss die Frage beantwortet werden, welches die spezifischen historischen Problematisierungen waren, auf welche die Schaffung der Agentur als mögliche Antwort gesehen wurde. Dies ist jedoch gleichbedeutend mit Fragen nach den damaligen Konzeptionalisierungen einer wie auch immer gearteten europäischen Grenze und der Konstitution einer europäischen Innenpolitik als Teil des europäischen Einigungsprozesses.

Schnell verselbständigt sich jedoch dieses Prinzip. Denn nun wäre es zwar naheliegend, 1985 mit dem ersten Schengener Abkommen zu beginnen, ergäben sich hier nicht die gleichen Fragestellungen: Welche Problematisierungen adressierte das Schengener Projekt, welche als Hürden wahrgenommene Konstruktionen des europäischen Projekts sollten überwunden werden, warum taucht eine transnationale Polizeipraxis sowohl als Möglichkeit als auch als Notwendigkeit auf? So muss nun ein weiter zurückliegender Zeitpunkt gesucht werden, der jedoch selbst wieder historisch kontingent ist und einer ähnlichen Prüfung unterzogen werden müsste.

Doch Genealogien handeln von Brüchen, von seismischen Verschiebungen, vom Auftauchen neuer diskursiver Formationen. Genealogien erklären nicht die Gegenwart als zwangsläufiges, lineares Ergebnis der Vergangenheit, verstehen die Gegenwart nicht als Ergebnis, welches in der Vergangenheit schon angelegt war und welches die Geschichte erfüllt. Vielmehr versteht die Genealogie die Geschichte als Ergebnis einer stochastischen Irrfahrt, in der die zukünftige Entwicklung nicht Funktion der gesamten Vorgeschichte ist; eine begrenzte Vorgeschichte reicht, um auf die Zukunft schließen zu können.

Für das Vorhaben der vorliegenden Arbeit lässt sich das Jahr 1970 als geeigneter Einstiegspunkt identifizieren, da in diesem Jahr die Frage der Binnengrenzkontrollen zum ersten Mal konkret problematisiert wird. Zu diesem Zeitpunkt ist die Grenze im Binnenmarkt schon als Objekt einer europäischen Regierungskunst eingeführt worden, etwa im Rahmen des Neapel-Übereinkommen zur Kooperation der Zollbehörden aus dem Jahr 1967. Doch 1970 findet eine spezifische Problematisierung der Binnengrenze statt, die eng mit der Zukunft des europäischen Projekts verbunden ist und politische Fragestellungen aufwirft, die sich nicht lediglich auf technokratischer Ebene lösen lassen. Vorab sollen jedoch einige grundsätzlichere Überlegungen zum Regieren Europas angestellt werden.

Governing Europe

Eine akkurate historische oder politikwissenschaftliche Rekonstruktion der Genese der Europäisierung der europäischen Migrations- und Grenzpolitik seit den Verträgen von Rom 1957 bis zur Schaffung der Agentur im Jahr 2004 unter Berücksichtigung der Entstehung einer europäischen Innenpolitik wäre vermutlich auch für ein eigenständiges Buch zu ambitioniert. Sie würde insbesondere eine intensive Primärquellenarbeit bedeuten. Doch auch eine Rekonstruktion auf Basis von Sekundärquellen ist für die spezifische Fragestellung und Vorgehensweise dieser Arbeit nicht angemessen. Vielmehr soll die existierende Literatur, unter Einbeziehung verfügbarer Originaldokumente, auf die oben skizzierten Fragestellungen untersucht werden.

Dass ein solcher fokussierter und gleichzeitig selektiver Ansatz produktiv ist, wurde durch die Arbeit von William Walters und Jens Henrik Haahr (2005) gezeigt. Ihre Studie »Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration« zielt nicht darauf ab, eine neue oder andere Geschichte der europäischen Integration zu schreiben. Vielmehr entwickeln Walters und Haahr gouvernementalitätstheoretisch abgeleitete Fragestellungen und Analysemethoden, um – wie sie schreiben – eine reflexive und kritische Tradition in der EU-Forschung zu begründen (3).

Ausgangspunkt ihrer Untersuchung ist die Fragestellung, wie sich die Analyse der europäischen Integration verändert, wenn Europa, oder das europäische Projekt, nicht als bekannt und definiert vorausgesetzt wird. Ausgehend von der Annahme der Konstruiertheit des europäischen Projekts, oder von einer »inessential perspective on European integration« (2), ergäbe sich eine andere Form der Analyse. Zu diesem Zweck schlagen Walters und Haahr zwei Methoden vor. Zum einen eine intensive diskurstheoretische Untersuchung verfügbarer Texte, um die Partikularität der Konstruiertheit sowie die konstitutive Dimension des Diskurses für die »Wirklichkeit« ergründen zu können. Da es sich um eine Analyse der Regierungskunst handelt, werden hier vor allem offizielle Publikationen, Gesetzestexte, *policy papers* sowie Produkte der akademische Forschung herangezogen. Der zweite Vorschlag ist von dem Ansatz der Genealogie geleitet und beinhaltet daher vor allem einen Perspektivwechsel auf Geschichte. Wenn Genealogie vor allem das Kontingente, das Unerwartete, das Unvorhersehbare betont (17), so kann das genealogische Interesse nicht (teleologischen) Prozessen gelten, sondern Ereignissen, »events«. Ereignisse stellen eine Rekonfiguration des Möglichkeitsraums dar, in denen etwa neue Sachverhalte sprechbar werden, diskursiv auftauchen und neue Semantiken von Problematisierungen beginnen, Sinn zu ergeben.

Walters und Haahr demonstrieren diesen Ansatz anhand verschiedener Beispiele, etwa in einer Untersuchung der Institution der Hohen Behörde (aus der

erst die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und dann die Europäische Kommission hervorgehen wird) oder welcher Modus des Regierens Europas dem Projekt des Binnenmarktes innewohnt. Sie postulieren, dass der Binnenmarkt eine liberale Form der Regierung Europas etabliert, Europa also durch Freiheiten regiert wird (43). Diese Freiheiten – dies wird in der späteren Diskussion der ersten Problematisierung der Binnengrenzen noch von Relevanz sein – sind jedoch keine individuellen und unveräußerlichen Freiheiten (»liberties«), wie sie etwa die Unabhängigkeitserklärung der USA proklamiert und deren Herstellung und Aufrechterhaltung ein Ziel an und für sich ist. Vielmehr, so Walters und Haahr, proklamieren die Verträge von Rom Freiheiten (»freedoms«), die ein Mittel zu Erzielung anderer Zwecke, nämlich des Friedens und der wirtschaftlichen Prosperität in Europa, darstellen:

»Freedom has become a tool, a technology for the achievement of specific governmental objectives, such as stability, development, and rising standards of living. These objectives have replaced individual freedoms as political imperatives: It is not liberty which defines the borders and forms of political authority and government. It is the objective of harmonious economic development and, balanced expansion, stability, raised living standards and ›closer relations‹ between the member states.« (45)

Daraus ergeben sich zwei Schlussfolgerungen, nämlich zum einen, dass diese spezifische Regierung Europas auf die europäische Wirtschaft als erfassbare und regierbare Einheit abzielt (46) und zum anderen, dass die Frage der Sicherheit vor allem als eine geopolitische Sicherheit und Sicherheit der Wirtschaftsprozesse artikuliert wird (53ff.).

Diese von Walters und Haahr herausgearbeiteten Charakteristika des Regierens Europas, wie sie durch die Römischen Verträge etabliert wurden, sind der kontingente Kontext, in dem 1970 die Binnengrenzen zum erstem Mal problematisiert werden. Darüber hinaus ist die von Walters und Haahr vorgeschlagene Untersuchungsmethode auch für die partikulare Fragestellung nach der Genese der Europäischen Außengrenze produktiv. Wie in den anschließenden Abschnitten gezeigt werden wird, ist die Frage nach den Grenzen Europas ähnlich problematisch wie die Frage nach dem Wesen des europäischen Projekts: Über die Jahrzehnte hinweg werden die Binnengrenzen, wie auch eine 1957 noch gar nicht vorstellbare europäische Außengrenze, aus verschiedenen Rationalitäten problematisiert werden oder als Lösung bestimmter Problematisierungen favorisiert werden. In diesen Problematisierungen wird die elusive Figur der Migration verstärkt auftauchen, die Frage der Grenzen Europas wird so über die Jahrzehnte verstärkt zu einer Frage der Regierung der Migration und damit zur Konstitution der europäischen Grenze als wissbarer und damit regierbarer Raum der Regierung einer Bevölkerung *on the move*.

Lästige Grenzen im Binnenmarkt

Die Freiheiten, die in der Analyse von Walters und Haahr eine zentrale Rolle als Regierungstechnologie einnehmen, wurden schon durch die Römischen Verträge von 1957 angerufen. Neben der *Europäischen Atomgemeinschaft* (EURATOM) begründeten die Verträge vor allem die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG). Gemeinsam mit der schon seit 1952 bestehenden *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS oder Montanunion) wurden diese Gemeinschaften mit dem Fusionsvertrag von 1965 zu den *Europäischen Gemeinschaften* (EG) verschmolzen, inklusive einer Zusammenlegung der jeweiligen Kommissionen und Hohen Behörden sowie der (Minister-)Räte. Die EWG bildete zweifelsohne das Kernstück dieses europäischen Projekts. Sie verfolgte das Ziel einer Wirtschaftsunion, welche sich anfänglich vor allem durch die Schaffung einer Zollunion und daran anschließend eines Binnenmarktes auszeichnen sollte. Dieser Binnenmarkt sollte durch die so genannten vier Grundfreiheiten, also dem freien Warenverkehr, der Dienstleistungsfreiheit, dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr sowie der Personenfreizügigkeit definiert sein.

Heiner Busch warnt in seiner Arbeit zur neuen Polizeikooperation in der EU (Busch 1995) jedoch davor, sich von dieser »Freiheitsphraseologie« (16) täuschen zu lassen. Ähnlich wie Walters und Haahr, welche die vier Grundfreiheiten als frühes gouvernementale Moment des Projekts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft markieren, hebt Busch hervor, dass der Binnenmarkt dennoch in erster Linie ein wirtschaftliches Projekt ist: »Was sich in der Diktion der Kommission und der nationalen Regierungen als ›Freiheiten‹ und Liberalisierung darstellt, muß deshalb in erster Linie als ein gewaltiges Deregulierungsprogramm verstanden werden« (16).

So zutreffend diese Analyse in der Tat auch für die Kernrationalität des Binnenmarktes sein mag, so wird die nun folgende Rekonstruktion jedoch auch zeigen, dass der Befund, die EU sei letzten Endes lediglich ein neoliberales Projekt, nicht ausreicht, um die spezifischen Dynamiken der Europäisierung der Grenzen zu erklären. Neben der von Beginn an bestehenden Diskussion um den demokratischen Gehalt des europäischen Projekts stellte sich insbesondere in den 1970er und frühen 1980er Jahren die Frage, welche bürgerlichen Freiheiten, also positiven Effekte für die einzelne Bürger_in der Union, durch das europäische Projekt erzielt werden können. Die späten 1980er und vor allem die 1990er Jahre waren wiederum geprägt von einer Diskussion um die Institutionalisierung und die staatliche Ausprägung der EU, welche das eigentlich unstrittige Ziel des Binnenmarktes überlagerten. Es war vor allem letztere Auseinandersetzung, die die Herausbildung einer europäischen Innenpolitik als abhängige Variable eines wirtschaftsliberalen Projekts in eine Sackgasse führten und sie stattdessen in einem stark versicherheitlichtem Kontext errichten würde. Dies sollte sich nicht

nur, aber insbesondere in der europäischen Migrations- und Grenzpolitik niederschlagen.

Die Kommission veröffentlichte wohl schon 1962 eine Mitteilung (Walters und Haahr 2005, 61, Fn. 6), in der sie die Abschaffung physischer Grenzkontrollen anvisierte. Auch das schon erwähnte Neapler Übereinkommen aus dem Jahr 1967 beschäftigte sich mit den Binnengrenzen, wenngleich nur aus einer zollpolizeilichen Perspektive. Andreas Pudlat verweist zudem auf Europafilme der 1950er Jahre (Pudlat 2013, 14), in denen innereuropäische Grenzen negativ charakterisiert werden und leitet daraus ab, dass die grundsätzliche Idee der Abschaffung von Binnengrenzkontrollen den europäischen Einigungsprozess von Beginn an als diskursiver Topos begleitete. Heiner Busch ergänzt diese fragmentarische Analyse um den Hinweis, dass schon 1951 »Europa-begeisterte Studenten in spektakulären Aktionen Schlagbäume zwischen der BRD und Frankreich nieder[rissen]« (Busch 1995, 15). Ob es sich hier um die gleiche Aktion handelt, die Kiran Klaus Patel in seiner kritischen Geschichte des Europäischen Projekts ausgiebig diskutiert (Patel 2018, 149ff.) – »Zum ersten Mal in der Geschichte marschieren Europäer nicht an die Grenze, um sich gegenseitig zu töten, sondern um die Beseitigung der Grenzen zu verlangen« zitiert er aus der Proklamation der Aktivist_innen – müsste separat untersucht werden. Klar ist auf jeden Fall, dass die Frage der Grenzen – sowie ihrer Abschaffung – das europäische Projekt von Beginn an begleiteten.

In begrenzterem Rahmen wurde die Idee eines Raums ohne Grenzen auch schon in den 1960er Jahren umgesetzt. Die Benelux-Staaten hatten sich schon 1960 durch das *Benelux Außengrenzen-Übereinkommen* (Brouwer 2008, 22) auf eine Abschaffung der Binnengrenzkontrollen im Benelux-Raum verständigt, 1969 wurde dies in einem Protokoll verbindlich vereinbart und trat am 1. November 1970 in Kraft (s. auch Oberloskamp 2016, 169).

Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften tat sich jedoch relativ wenig. Die späten 1960er Jahre waren geprägt durch eine Blockade des europäischen Prozesses, versinnbildlicht durch die französische »Politik des leeren Stuhls« ab 1965 und der Minimallösung des Luxemburger Kompromisses 1966. Doch auch in den 1970er Jahren stagnierte das europäische Projekt. Das einschlägige Stichwort ist das der »Eurosklерose«, welches die Jahre zwischen 1973 und 1984 als Krisenphase beschreibt, in der die gegenseitige Öffnung der Märkte nicht nur stagnierte, sondern sogar teilweise zugunsten nationaler Wirtschaftspolitik zurückgefahren wurde. Die »Eurosklерose« wird oftmals als Auswirkung der fordistischen Krise, der Ölkrise sowie dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems erklärt. Festzuhalten ist, dass es in den fraglichen Jahren zu keinen institutionellen oder vertraglichen Erweiterungen des europäischen Projekts kam.

Dennoch sieht die neuere Europäisierungsforschung die 1970er Jahre auch als dynamische Phase an, die die späteren Fortschritte der europäischen Integration vorbereiteten und damit erst ermöglichten (Oberloskamp 2016, 2; Patel 2018,

19f.). Nach Eva Oberloskamp gilt dies insbesondere für das Politikfeld der ›In-neren Sicherheit‹, da sich in den 1970er Jahren eine »neue und intensive Art der Kooperation heraus[bildete], die wegweisend für die spätere Europäisierung wurde« (Oberloskamp 2016, 26). Zwar wurde diese Kooperation teilweise durch den Diskurs um die Abschaffung der Binnengrenzkontrolle – wie noch gezeigt werden wird – vorangetrieben. Grundsätzlich handelte es sich bei der europäischen Polizei-kooperation aber um einen separaten Prozess, der erst viele Jahrzehnte später mit der Frage der Binnengrenzkontrollen und ihrer Abschaffung zusammentraf.

Hinsichtlich der Binnengrenzkontrollen entstand in der ersten Hälfte der 1970er Jahre eine neue, wenngleich zaghafte Dynamik. Am 22. April 1970 äußerte die Kommission in einer Mitteilung an den Rat ihre Auffassung, dass die Arbeiten zur »Abschaffung der Personen- und Warenkontrollen im innergemeinschaftlichen Verkehr« zu beschleunigen seien (zit. n. Oberloskamp 2016, 169). Zwar entfalteten sich daraus zunächst keine direkten Konsequenzen, aber das Problem der Binnengrenzkontrollen war damit auf der europäischen Agenda angekommen.

Vier Jahre später, auf dem Pariser Gipfel der Staats- und Regierungschefs der neun EG-Mitgliedstaaten am 9. und 10. Dezember 1974, wurden zwei Arbeitsgruppen beauftragt, sich mit einer verwandten Thematik zu befassen:

»A working party will be set up to study the possibility of establishing a passport union and, in anticipation of this, the introduction of a uniform passport. [...] It will, in particular, provide for stage-by-stage harmonization of legislation affecting aliens and for the abolition of passport control within the Community.« (*Final Communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December) 1974*, Punkt 10)

»Another working party will be instructed to study the conditions and the timing under which the citizens of the nine Member States could be given special rights as members of the Community.« (Punkt 11)

Die noch zu etablierende Pass-Union zielte auf die Bewegungsfreiheit der Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten ab und sollte auch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Reisepasses umsetzen. Oberloskamp verweist zudem darauf, dass die Arbeitsgruppe zur Pass-Union sich auch mit dem Abbau der Binnengrenzkontrollen beschäftigen sollte und dass vor allem die Kommission diese enge Koppelung verfolgte (Oberloskamp 2016, 169; Busch 1995, 19). Die zweite Arbeitsgruppe sollte im Wesentlichen Fragen der Niederlassungsfreiheit im EG-Raum bearbeiten.

In den Pariser Beschlüssen klang darüber auch ein weiteres politisches Ziel an, welches sich an die Fragestellung, inwiefern das europäische Projekt mehr als le-

diglich ein Binnenmarkt, sondern auch ein »Europa der Bürger«¹ (Oberloskamp 2016, 169) sein könne, anlehnte. Es ging darum, dass oftmals technokratische Projekt der Harmonisierung der nationalen Wirtschaftsräume den Bevölkerungen der EG näher zu bringen und greifbarer zu machen. Dem einheitlichen europäischen Pass kam dabei eine eher symbolische Wirkung zu, während eine Umsetzung der grenzüberschreitenden Personenfreizügigkeit ohne Kontrollen ein sehr fühlbarer Schritt in Richtung europäische Einheit darstellen würde.

Weiter vereinbarte der Gipfel, sich von nun an als *Europäischer Rat* zu konstituieren (*Final Communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December) 1974*, Punkt 3) und die Kooperation zwischen den neun Regierungen auf weitere Politikfelder auszuweiten, die noch nicht durch die Verträge abgedeckt waren (Punkt 9). Der damalige Premierminister Belgiens, Leo Tindemans wurde beauftragt, bis Ende 1975 einen Bericht zum Stand der europäischen Einheit (»European Union«) vorzulegen.² Insofern stellte der Pariser Gipfel den Auftakt für die Erweiterung des europäischen Projekts über das alleinige Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes hinaus dar, deren konkrete Form jedoch vorläufig erst 1999 mit dem Amsterdamer Vertrag, und gegenwärtig endgültig³ seit 2009 mit dem Vertrag von Lissabon, bestimmt werden konnte.

-
- 1 Die vorliegenden Beschlüsse des Pariser Gipfel nennen diesen Begriff weder als »a citizens' Europe«, wie es im Tindemans-Bericht (Tindemans 1975) auftauchen würde, noch als »a people's Europe«, wie es das *Adonnino-Komitee* (Adonnino 1985) im Namen tragen würde. Dennoch geht eine solche grundsätzliche Haltung des Gipfels klar aus den Beschlüssen hervor. Auch Busch verweist auf die »offizielle Idee des ›Europas der Bürger‹« (Busch 1995, 19), welche in Paris zum ersten Mal verhandelt wurde. Sein Hinweis, dies habe seinen stärksten Ausdruck in der Umbenennung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) in *Europäische Gemeinschaft* (EG) gefunden, ist jedoch nicht ganz korrekt, auch wenn er dazu als Quelle Hans Claudius Taschner, immerhin ehemaliges Mitglied der Kommission, anführt (Taschner 1990, 3). Diese Umbenennung hat erst mit dem Vertrag von Maastricht stattgefunden. Dennoch liefert die zitierte Rede Taschners eine wunderbar greifbare, retrospektive Interpretation der Stimmung des Pariser Gipfels: »Wir [der Gipfel; bk] wollen etwas tun für die Frau und den Mann auf der Straße, für den Bürger, und deshalb sollen ›besondere Rechte‹ für Europäische Bürger geschaffen werden. Es soll ein Europa werden nicht der Händler und der Industrie, sondern ein Europa für uns alle« (3f.). Korrekt ist Taschner nur insofern, als dass sich schon in den 1970er Jahren der Begriff *Europäische Gemeinschaft* (im Singular) als umgangssprachliche Bezeichnung für die Staaten der *Europäischen Gemeinschaften* (im Plural), also Montanunion, Euratom und EWG, durchsetzte.
 - 2 Evelien Brouwer hält den Tindemans-Bericht fälschlicherweise für den Ausgangspunkt der Diskussion um die Pass-Union, da sie ihn auf das Jahr 1972 datiert. Da die Quelle, auf die Brouwer verweist (Donner 1993), nicht zugänglich war, konnte der Ursprung dieses Fehlers nicht festgestellt werden. Für Brouwers Rekonstruktion des Schengener Prozesses stellt dieser Fehler allerdings kein erhebliches Problem dar.
 - 3 Natürlich ist die Formulierung »gegenwärtig endgültig« ein Oxymoron. Der Einsatz dieser Figur soll jedoch darauf verweisen, dass gegenwärtig – aus der Perspektive des Jahres 2020

Damit wurden in den 1970er Jahren die Binnengrenzen in zweifacher Hinsicht problematisiert. Für den Europäischen Rat standen die Binnengrenzen nicht nur sinnbildlich, sondern auch in praktischer Hinsicht dem Projekt des europäischen Zusammenwachsens entgegen. Damit thematisierte der Rat nicht lediglich die Grenzkontrollen, sondern zog von der Frage der Personenfreizügigkeit über die pragmatisch-symbolische Frage des einheitlichen Reisepasses eine Linie hin zu einer Niederlassungsfreiheit von Bürger_innen der Mitgliedstaaten der EG.

Auch die Kommission zielte auf eine Abschaffung der Binnengrenzkontrolle ab. Jedoch stand für sie argumentativ die Vollendung des Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten im Vordergrund, deren logische Konsequenz die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sein müsse. Diese Position geht ganz konkret aus der Mitteilung der Kommission vom Juli 1975 hervor, die sich mit den technischen Voraussetzungen einer Pass-Union befasste und welche den ambitionierten Titel »Towards European Citizenship« trug (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975a). Schon an dem Titel zeigt sich, dass das Vorhaben der Kommission nicht in Abgrenzung zur Perspektive des Rates stand, sondern es entweder ergänzte oder zumindest geschickt von der Kommission aufgegriffen wurde, um ihre eigene Agenda voranzubringen.

Abseits der Schaffung eines einheitlichen europäischen Passes wurde in der Mitteilung auch die Frage der Abschaffung von Passkontrollen in der EG diskutiert. Die Kommission hielt fest, dass es sich nicht nur um die allgemeine Abschaffung von Identitätskontrollen handeln könne, sondern dass alle Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben werden sollen. Dies müsse auch für Drittstaatsangehörige gelten, da nicht trivial zwischen Angehörigen eines Mitgliedstaats der EG einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits unterscheiden werden könne, ohne eben eine Kontrolle durchzuführen (2.3.3). Wie es auch schon in den Beschlüssen des Pariser Gipfels anklang, konstatierte die Kommission, dass die Frage des »Ausländerrechts« von der Frage der Binnengrenzkontrollen berührt sei und daher eine EG-weite Harmonisierung notwendig sein könnte.

Die Frage, ob die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen auch für Drittstaatsangehörige gelten solle oder nicht, würde in den nächsten Jahrzehnten jedoch der zentrale Streitpunkt innerhalb der Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik in Bezug auf Grenzen und Migration darstellen. Noch in den 1980er Jahren stellten sich Großbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland auf den Standpunkt, dass die Aufhebung der Kontrollen nur für EG-Bürger_innen gelten dürfe (Müller 2003) und nahmen damit die Sonderstellung der ersten drei genannten Staaten in der europäischen Innen- und Justizpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam vorweg.

– keine tiefgreifenden neuen Vertragswerke für die EU zu erwarten sind, da die EU vielmehr in eine Phase der Stagnation und des Schrumpfens eingetreten ist.

Ferner hielt die Kommission in ihrer Mitteilung fest, dass die Abschaffung von Passkontrollen nicht durch Kontrollen anderer Ausweisdokumente, wie etwa Personalausweise oder Visa ersetzt werden und Personenkontrollen auch nicht durch Zollkontrollen ersetzt werden dürfen. Die Frage, wie die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen kompensiert werden könnten, wurde nur am Rande gestreift, und zwar in Bezug auf eine zu erwartende Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenze der Gemeinschaft: »The project [...] involves abolition of control of persons at Community internal frontiers and some degree of transfer of such controls to external frontiers, which could lead to uniform treatment of nationals of non-member countries by all the Member States« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975a, 12).

Für wichtiger erachtete die Kommission vielmehr eine Harmonisierung der Aufenthaltsgesetzgebung der Mitgliedstaaten:

»It is clear that the greater the extent to which the Member States agree to afford equality of treatment to nationals of non-member countries, whether it be to ensure that a more efficient check is kept on such aliens or to secure equal treatment on the part of non-member countries in exchange, the more extensive and fundamental will be the harmonization of national laws affecting aliens.« (12).

Damit wurde der Nexus zwischen Grenzkontrollen und Migrationsrecht – der im Schengener Prozess so charakteristisch sein wird – zum ersten Mal konkret benannt. Auffällig ist, dass andere Funktionen der Grenze, etwa die militärische Verteidigung, nicht genannt wurden. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die Frage des Friedens dem europäischen Projekt zentral eingeschrieben war und ist, die Frage des Kriegs aber als eine – historische – innereuropäische Frage gesehen wurde, während die interkontinentale Konfrontationsstellung des Kalten Kriegs durch die transatlantische Organisation der NATO abgedeckt war. Eine gemeinsame Außenpolitik der EG war zwar langsam im Rahmen der so genannten *Europäischen Politischen Zusammenarbeit* (EPZ) im Entstehen begriffen, würde aber erst nach dem Zusammenbruch des Ostblocks im Vertrag von Maastricht formalisiert werden. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik ist auch im Jahr 2020 immer noch nur in Ansätzen erkennbar. Im Rahmen der EG der 1970er Jahre war die Frage der Grenzen an erster Stelle eine Frage des europäischen Zusammenwachsens, des Binnenmarktes sowie der Harmonisierung des Migrationsrechts.

Abschließend formulierte die Kommission ein Fünf-Punkte-Programm, wie die Pass-Union und die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen erreicht werden könnten. Sie konstatierte jedoch, dass zum damaligen Zeitpunkt nicht einmal eine Liste der Hauptprobleme, die einer Abschaffung der Binnengrenzkontrollen entgegenständen, aufgestellt werden könne, da es schlichtweg keinen genauen Überblick über die nationalen Grenzgesetzgebungen in den einzelnen EWG-

Mitgliedstaaten gäbe. Weiter sei es auch nicht bekannt, wie diese jeweiligen Gesetzgebungen in die Praxis umgesetzt seien (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975a, 13). Im Großen und Ganzen war das Fünf-Punkte-Programm eine weitreichende Untersuchung, ein Mapping der existierenden Binnen- und Außengrenzen der EG, der sie betreffenden Legislationen und Kontrollpraktiken und definierte daher den politischen Raum der europäischen Grenzen als noch nicht erfasstes, noch nicht wissbares Objekt. Mit dem Programm tauchten auch die aus dem Schengener Prozess bekannten Ausgleichsmaßnahmen, die den Wegfall der Binnengrenzkontrollen kompensieren sollten, zum ersten Mal auf. Die Kommission spricht von »necessary corrective measures« (13), in der deutschen Übersetzung von »notwendigen Korrektivmassnahmen« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975b, 16), meinte damit aber neben dem schon genannten teilweisen Transfer der Kontrollen an eine Außengrenze vor allem und in erster Linie eine Harmonisierung der Vergabe von Visa sowie der Abschiebepaxis.

Vor allem als Kontrast zum Schengener Prozess ist festzuhalten, dass die Kompensationsmaßnahmen nicht als eigenständiges Politikziel beschrieben wurden. Grenzkontrollen erschienen der Kommission – aus diesem Grund lohnt es sich, ausführlicher aus der Mitteilung zu zitieren – als ein Archaismus:

»Da sollte die Bedeutung der Grenzkontrollen nicht überbewertet werden. Denn für die Ausländer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, sind diese Kontrollen zum grossen Teil überflüssig, aber aufrechterhalten worden, da man diese Personen von Staatsangehörigen dritter Länder physisch nicht unterscheiden kann. Die Kontrolle bei der Einreise ist übrigens allgemein gesehen eine vorherige Kontrolle, deren Abschaffung das System der späteren, im Innern des Staatsgebietes durchgeführten Kontrollen sowie das System der bei Gesetzesübertretungen angewandten Strafmassnahmen nicht antasten.« (15f.)

Und weiter:

»Nachdem die Fälle bestimmt sind, in denen infolge der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen die Wirksamkeit der betroffenen materiellen Vorschriften spürbar würde, müsste man nach den notwendigen Korrektivmassnahmen suchen, die folgendes vorsehen könnten:

- entweder eine Änderung der einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften und ihrer Anwendung durch den einzigen betroffenen Mitgliedstaat zum Beispiel durch vermehrte spätere Stichprobenkontrollen und durch Verschärfung der Strafen bei Verfehlungen,

- oder eine Zusammenarbeit zwischen den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten, die sich gegenseitig unterstützen, um die Einhaltung der von jedem Mitgliedstaat autonom erlassenen materiellen Vorschriften zu sichern,
- oder eine Änderung der innerstaatlichen Vorschriften, um sie aufeinander abzustimmen, ja sie sogar zu vereinheitlichen, mit eventueller Kompetenz-Übertragung an gemeinsame Organe.« (16)

Die Schaffung der Pass-Union und die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sollten die Bewegungsfreiheit der Bürger_innen der EG herstellen und das europäische Projekt für die Bürger_innen Europas greifbar machen. Die Kompensationsmaßnahmen stellten sich als lediglich technische Notwendigkeiten dar, logische Voraussetzungen für das größere und wichtigere Ziel der Pass-Union als Teil der Vollendung des Binnenmarktes und des europäischen Projekts. Und wenig überraschend bot die Kommission ihre bekannten Konzepte an: Harmonisierung von Gesetzgebung, Kooperation bestehender nationaler Akteure sowie langfristig die Übertragung nationaler Kompetenzen an Gemeinschaftsorgane.

Der Europäische Rat in Rom im Dezember 1975 – der im Kontext der *TREVI*-Kooperation noch eine Rolle spielen wird – griff diese Ansinnen der Kommission knapp auf. Der einheitliche Pass wurde damals beschlossen, der Rat der Außenminister wurde beauftragt, die Praxisfragen zu klären und weiter in Richtung der Abschaffung der (Binnen-)Grenzkontrollen sowie der Harmonisierung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen zu arbeiten (Europäischer Rat 1975, 8). Hervorzuheben ist, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und der Harmonisierung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen noch im Politikfeld der Außenpolitik verortet wurde.

Die langfristige Zielsetzung findet sich auch in dem Ende 1975 vervollständigten Bericht des damaligen belgischen Premierminister Tindemans, der ebenfalls auf dem Gipfel in Rom vorgestellt wurde. Der *Report on European Union* (Tindemans 1975) zeichnet ein düsteres Bild des Zustands der europäischen Einheit. Vorwärtsblickend werden in dem Abschnitt »A citizen's Europe« konkrete, nach außen sichtbare Zeichen der europäischen Solidarität gefordert, die auch im alltäglichen Leben feststellbar sein sollten. Neben den einheitlichen europäischen Pässen und einer noch zu schaffenden Pass-Union problematisierte Tindemans auch die Binnengrenzen. Als einen von drei Punkten der konkret sichtbaren Zeichen forderte Tindemans »the gradual disappearance of frontier controls on persons moving between member countries, as a corollary of passport union« (27).

Dennoch stagnierte das Projekt Pass-Union über die nächsten Jahre. Erst 1981 wurde das einheitliche europäische Passformat beschlossen (die Einführung wür-

de sich noch bis in die Mitte der 1980er Jahre verzögern), weitere Schritte in Richtung Abschaffung von Binnengrenzkontrollen und Einführung einer tatsächlichen Personenfreizügigkeit wurden jedoch nicht unternommen.

Erst mit dem ersten Bericht des *Ad hoc Committee on a People's Europe* 1985 (das so genannte *Adonnino-Komitee*) wurde die Diskussion konkreter. Das Komitee forderte ein rasches Handeln. Es schlug als sofortige Maßnahme vor, dass keine formale Richtlinie des Rates abgewartet werden sollte, sondern dass die Mitgliedstaaten innerhalb der folgenden drei Monate bilateral an ihren Binnengrenzen auf Sichtkontrollen umstellen, Grenzposten zusammenlegen und an See- und Flughäfen ein abgekürztes Kontrollverfahren für Bürger_innen der Mitgliedstaaten einführen sollten. Längerfristig griff der Bericht das Verständnis des Binnenmarktes als Raum ohne innere Grenzen, wie etwa von dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors formuliert, auf und forderte einen konkreten Zeitplan:

»President Delors has proposed a ›Europe sans frontières‹ by 1992. In order to achieve this objective the European Council should approve a precise timetable for the completion of the single market and decide to put in hand now work on problems related to the effective cooperation between authorities responsible for the fight against crime, as well as to the definition and gradual application of a common policy concerning the entry, movement and expulsion of foreigners, visa policy and the transfer of control of persons to the external frontiers of the Community, and agreements with third countries on expanded cooperation in frontier passage.« (Adonnino 1985, 6)

Damit griff das *Adonnino-Komitee* die Diskussion bezüglich der Ausgleichsmaßnahmen aus der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1975 auf, ergänzte diese aber nun stärker um die Komponente der Kriminalitätsbekämpfung. Dabei handelt es sich nicht lediglich um eine Akzentverschiebung, sondern es reflektierte die Entstehung einer europäischen Innenpolitik seit 1975, welche noch separat analysiert werden wird. Die Dringlichkeit wiederum, nun endlich eine ernsthafte Initiative bezüglich der Abschaffung der EG-Binnengrenzkontrollen zu ergreifen, ergab sich aus der Gleichzeitigkeit des Schengener Prozesses, der Anfang 1985 schon längst an Fahrt aufgenommen hatte.

Diese Dringlichkeit – wie auch die gewachsenen sicherheitspolitischen Implikationen einer Abschaffung der Binnengrenzkontrollen – spürte auch die Kommission. Am 14. Juni 1985, just an dem Tag der Unterzeichnung des ersten Schengener Übereinkommens, veröffentlichte die Kommission ein Weißbuch, adressiert an den Europäischen Rat. Unter dem Titel »Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985a) drang die Kommission auf die Vervollständigung des Binnenmarktes bis zum Jahr 1992. Auf 92 Seiten wurden eine Reihe

von Maßnahmen aufgezählt, die Voraussetzung für dieses Vorhaben seien und die in drei Kategorien unterteilt waren: die Beseitigung physischer, technischer und fiskalischer Barrieren.

In der Lesart der Kommission waren diese Barrieren – neben Grenz- und Zollkontrollen auch divergierende technische Standards und Normen oder langwierige bürokratische Prozesse – Hindernisse auf dem Weg zur Vervollständigung des Binnenmarktes und damit Hindernisse auf dem Weg zur Herstellung der vier Grundfreiheiten, wirtschaftlicher Prosperität und letztlich Friedens in Europa. Daher drang die Kommission 1985 – erneut – auf ihre baldige Beseitigung. Für Walters und Haahr hören die Grenzen spätestens an diesem Punkt auf, eine nützliche Regierungstechnologie zu sein. Vielmehr müssen sie beseitigt werden:

»With the White Paper we see how border controls and much else besides are now represented not as a positive or legitimate practice of social governance or state security, but as barriers to the single market, imposing costs on the corporate world, and a nuisance for European citizens.« (Walters und Haahr 2005, 60f.)

Konkret beschrieb die Kommission die Binnengrenzen als Belastung, und zwar nicht nur der Wirtschaft, sondern des europäischen Projekts:

»24. Für den Durchschnittsbürger sind die materiellen Schranken an den Grenzübergangsstellen, die Einreisekontrollen, die Pässe und das gelegentliche Durchsuchen des Gepäcks der sichtbare Beweis für die andauernde Zersplitterung der Gemeinschaft – nicht für die »umfassendere und tiefgreifende Gemeinschaft«, wie sie ursprünglich durch die Verträge in Aussicht genommen wurde. Diese Schranken sind für Handel, Industrie und Geschäftsleben gleich groß. Sie belasten die Industrie mit unnötigen Fristen, Formalitäten, Beförderungs- und Umschlagsgebühren, wodurch sich die Kosten erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wird.

25. Deshalb besteht in zweifacher – wirtschaftlicher und politischer – Hinsicht Grund zur Beseitigung der materiellen Schranken. Die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses für ein Europa der Bürger auf der Tagung des Europäischen Rates in Fontainebleau (Adonnino-Ausschuß) liefert vollauf den Beweis für die außerordentliche Bedeutung des politischen Konzepts. In keinem Bereich wäre der Fortschritt, sofern ein solcher möglich ist, so sichtbar oder entspräche so unmittelbar den Zielen, den Bestrebungen und der Vision der Gemeinschaft.« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985b)

Zwar teilte die Kommission die sicherheitspolitischen Befürchtungen der Mitgliedstaaten (s. auch Busch 1995, 28) hinsichtlich »Terrorismus, Drogen [...] und

Einwanderung« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985b, P. 26), stellte jedoch die Notwendigkeit der Binnengrenzkontrollen in Frage:

»Es muß allerdings betont werden, daß Grenzkontrollen keineswegs das einzige oder gar das wirksamste Mittel in diesem Bereich sind. Wenn das Ziel des Abbaus aller Kontrollen an den Binnengrenzen erreicht werden soll, müssen alternative Mittel des Schutzes gefunden oder, soweit es sie schon gibt, verstärkt werden. Einleuchtende Beispiele sind bessere Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft, Stichproben an den Binnengrenzen und im Inland sowie eine noch stärkere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden.« (P. 29)

Die Absicht der Kommission war eindeutig: »Unser Ziel ist es nicht, die bestehenden Verfahren lediglich zu vereinfachen, sondern die Kontrollen an den Binnengrenzen voll und ganz abzuschaffen« (P. 27).

Offen blieb die Frage, ob sich die Kommission zu diesem Zeitpunkt die Ausgleichsmaßnahmen, wie sie im Rahmen insbesondere des Schengener Prozesses (s.u.) entwickelt wurden, bereits vollends zu eigen gemacht hat. Heiner Busch schätzt dies so ein, er schreibt, die »alternativen Mittel des Schutzes« entsprechen »weitgehend demselben Programm, das im Rahmen des in Saarbrücken bzw. in Schengen eingeleiteten Verhandlungsprozesses über ›Ausgleichsmaßnahmen‹ zur Debatte stand« (Busch 1995, 28). Ruben Zaiotti verortet das Weißbuch eher als einen weiter gefassten Versuch der Kommission, Fortschritt – vertiefte Harmonisierung – in den Politikfeldern Migration, Grenzkontrolle, Drogen und Feuerwaffen zu erzwingen (Zaiotti 2011, 79).

Gleichzeitig argumentierte die Kommission mit dem Weißbuch auch, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen überhaupt in ihre Zuständigkeit falle. Brouwer schreibt dazu: »With this paper, the Commission tried to find support for the idea that the abolition of internal border controls was something to be dealt with within the EC framework« (Brouwer 2008, 17). Heiner Busch hingegen schränkt diese Einschätzung ein und verweist auf das Eingeständnis der Kommission, sie habe sicherlich nicht die volle Kompetenz hierfür: »Die Kommission erkennt freilich an, daß gewisse einzelstaatliche Schutzmaßnahmen nicht mit allen ihren Elementen in den Anwendungsbereich der Verträge fallen. Zwei äußerst wichtige Beispiele sind die Maßnahmen gegen Terrorismus und gegen unerlaubten Drogenhandel« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985b, P. 29).

Diese nur teilweise konträren Einschätzungen über den Stellenwert und die Stoßrichtung des Weißbuches fassen letztlich jedoch die komplizierte politische Konstellation, die spezielle historische Etappe des europäischen Projekts in der ersten Hälfte der 1980er Jahre zusammen. Die offene Frage war, wie die EG über das bis dato primär wirtschaftliche Projekt der Schaffung eines gemeinsamen

Binnenmarktes hinausgehen könnte und welchen Institutionen die jeweiligen Kompetenzen bezüglich neuer Politikfelder zufallen würden.

Das Feld der Innen- und Justizpolitik, und insbesondere die Frage der Regierung von Migration und Grenzen, ist hierfür paradigmatisch. Aufgrund des Zusammenhangs von Grenzkontrollen und Migrationsrecht, welchen die Kommission schon 1975 postuliert hatte, war es in den 1980er Jahren eine umkämpfte Frage, ob die Kommission überhaupt die Kompetenz habe, in diesem Feld von ihrem Initiativrecht Gebrauch zu machen. In der Tat reagierte der Europäische Rat zwar grundsätzlich positiv auf das Weißbuch der Kommission, die einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten stellten jedoch die Kompetenz der Kommission, nun auch eine Harmonisierung des Migrationsrechts innerhalb der EG anzustreben, grundsätzlich in Frage (Brouwer 2008, 18ff.). Während die Kommission dieses Recht aus ihrem Auftrag, den Binnenmarkt zu vollenden, ableitete, beharrten die Mitgliedstaaten darauf, dass das bestehende Vertragswerk der EG das Politikfeld der Migration ausgeklammert habe und die Kommission daher über kein Recht verfüge, auf eine Harmonisierung zu drängen. Eingriffe der Kommission in nationales Migrationsrecht, welche die Kommission als unabdingbar für die Abschaffung von Binnengrenzkontrollen sah, wollten diese nicht akzeptieren.

Die beiden Adonnino-Berichte, die von der Kommission begrüßt wurden, sowie das Weißbuch bildeten die Basis für die *Einheitliche Europäische Akte* (EEA) (Zaiotti 2011, 79), die 1986 verabschiedet wurde und 1987 in Kraft trat. In der EEA bekannten sich die Mitgliedstaaten zur Definition des Binnenmarktes als Raum ohne Binnengrenzen, in dem die vier Grundfreiheiten gelten sollten und proklamierten, dass dieser ab dem 1. Januar 1993 verwirklicht sein müsse. Damit stellt die EEA einen vorläufigen Abschluss der Phase der Eurosklerose dar, war sie doch die erste tiefgreifende Reform des EG-Vertragswerks seit dem Fusionsvertrag von 1965. Sie unterstrich erneut die Zentralität des Binnenmarktes für das europäische Projekt und eröffnete eine neue Phase, namentlich die wesentlich weitreichenderen Reformen der Verträge von Maastricht 1992 und Amsterdam 1997.

In einer allgemeinen Erklärung zum Binnenmarkt und einer politischen Erklärung zur Freizügigkeit, die Teil der EEA bildeten, wurde von den unterzeichnenden EG-Mitgliedstaaten jedoch explizit festgehalten, dass die Kommission keine Kompetenz zur Harmonisierung des Migrationsrechts habe. Vielmehr stände es den Mitgliedstaaten frei, in diesen Fragen eigenständig zu handeln (vgl. Zaiotti 2011, 83; Busch 1995, 28). Schon 1985 hatten fünf Mitgliedstaaten versucht, dies vor dem Europäischen Gerichtshof feststellen zu lassen, wenngleich sich das Gericht dieser Auffassung nicht anschloss (Brouwer 2008, 18). Dennoch war eine EG-immanente Entwicklung und Europäisierung des Politikfelds der Migrations- und Grenzkontrollen effektiv blockiert. Und auch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen als Projekt der EG stockte: Trotz des Beschlusses, den Binnen-

markt bis zum 1. Januar 1993 zu vollenden, enthielt die EEA lediglich Verweise auf einen »freien Personenverkehr« und nicht auf die konkretere Form einer Abschaffung von Grenzkontrollen.

Damit begann ab dem Inkrafttreten der EEA 1987 eine intensive Form des intergouvernementalen Ringens um eine europäische Innenpolitik. Erst der Vertrag von Maastricht (1992), der die *Europäische Union* formell gründete, führte zur Schaffung einer zwischenstaatlichen Dritten Säule *Justiz und Inneres* (JI, im Englischen JHA für ›Justice and Home Affairs‹), welche auch Migrations- und Asylpolitiken beinhaltete. Das Feld der europäisierten Grenzpolitik wurde zudem erst durch den Vertrag von Amsterdam (1997) begründet, indem das Schengener Vertragswerks in die EU-Verträge inkorporiert wurde. Die zwischenstaatliche Prägung dieser beiden Politikfelder war jedoch noch weit über diese Jahre hinaus spürbar, was sich insbesondere in der geschwächten Rolle von Kommission und Parlament ausdrückte. Eine europäische Migrations- und Grenzpolitik ließ sich entgegen den Wünschen der Kommission nicht aus dem bestehenden Vertragswerk der EG ableiten. In der Tat lief die Entwicklung der Europäisierung dieser Politikfelder weitestgehend außerhalb des EG-Rahmens ab. Dieser wurde nur schrittweise einbezogen, bis der Vertrag von Lissabon diese Politikfelder formell endgültig unter den Schirm der EU-Institutionen holte.

Unsichere Innenminister

Vor der Rekonstruktion der spezifischen Genese der europäischen Asyl- und Migrationspolitiken gilt es, in das Jahr 1975 zurückzukehren, um den separaten Prozess der Entstehung einer europäischen Innenpolitik zu skizzieren. Sie basiert im Wesentlichen auf der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Kooperation der 1970er Jahre unter dem Label *TREVI*, aus der 1993 die besagte dritte, innenpolitische Säule der EU hervorgehen sollte und welche dann 1997 den formellen Rahmen für die Inkorporierung Schengens in das Vertragswerk der EU darstellte.

Die Genese des Politikfelds einer europäischen Innenpolitik nahm ebenfalls in den 1970er Jahren ihren Ausgang. Die oben erwähnte Mitteilung der Kommission zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen aus dem Jahr 1970 fand zumindest bei der Bundesregierung grundsätzliche Zustimmung (Oberloskamp 2016, 167). Oberloskamp sieht zudem die Beschlüsse des Pariser Gipfels im Jahr 1974 als wichtigen Schritt in diese grundsätzliche Entwicklungsrichtung. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Binnengrenzkontrollen in den 1970er Jahren *de facto* schon reduziert waren, es also eine zu den diskutierten Vorhaben korrespondierende Praxis gab und dass zumindest das deutsche Bundesministerium des Inneren schon seit 1970 prüfte, welche Voraussetzungen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen notwendig seien (170).

Seit 1974 visierte das Bundesministerium des Innern zudem das Ziel einer ›Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit‹ an, die einer multilateralen Kooperation in diesem Politikfeld auf Ebene der EG den Weg ebnen solle (81). Ein konkreter Vorschlag für eine solche Konferenz kam im September 1975 aus dem Vereinigten Königreich und die französische Regierung schlug vor, auch das Thema der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen auf die Agenda der Konferenz zu heben (85). Die Konferenz wurde zudem als ein erster Schritt für eine ständige sicherheitspolitische Kooperation der EG-Mitglieder außerhalb des EG-Rahmen gesehen, die sich zudem nicht ausschließlich auf Ebene der zuständigen Fachminister, sondern auch auf der Ebene der jeweiligen Sicherheitsbehörden abspielen sollte. Die erste Konferenz fand im Juni 1976 in Luxemburg auf Ministerebene statt. Sie mündete in die so genannte *TREVI-Konferenz*, oder *TREVI-Gruppe*, als eben jenem Kooperationsmechanismus, den sich die Innenministerien der BRD, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs erhofft hatten.

Anders als oftmals kolportiert wurde der Beschluss für die Schaffung dieser Gruppe zwar nicht im Dezember 1975 beim Europäischen Gipfel in Rom getroffen, aber bei einem gemeinsamen Mittagessen wurde der Weg in Richtung Schaffung der Gruppe durch die Staats- und Regierungschefs der EG geebnet (Oberloskamp 2016, 86; vgl. auch Busch 1988; 1995, 306; Bunyan 1993b). Ähnlich der Debatte um den konkreten Entstehungsprozess der *TREVI*-Kooperation kommt scheinbar auch kein Text daran vorbei, die Bedeutung des Begriffs ›*TREVI*‹ zu diskutieren. Grundsätzlich wird die offizielle Erklärung, es handle sich um ein Akronym, welches für *terrorisme, radicalisme, extremism, violence internationale* stehe, verworfen. Es finden sich Spekulationen, dass es sich um eine Referenz an den Trevi-Brunnen in Rom handle, da der Gründungsbeschluss auf dem Gipfel in Rom der gefasst worden war und ein hoher Beamte im niederländischen Innenministerium namens Fonteijn eine Vorläufergruppe *TREVI*s koordinierte habe. Heiner Busch hält zutreffend fest, dass diese Spekulationen »letztendlich irrelevant« (Busch 1995, 307) seien, sie verdeutlichten nur, »daß die Organisation von Anfang an außerhalb der offiziellen und damit halbwegs nachvollziehbaren Strukturen der Zusammenarbeit im EG-Rahmen gestanden hat« (307). Ähnlich Eva Oberloskamp: Die Bezeichnung *TREVI* sei vermutlich »als Wortspiel zu verstehen, dessen Mehrdeutigkeit bewusst beabsichtigt war« (Oberloskamp 2016, 4; vgl. auch Brouwer 2008, 23, Fn. 46), was auf das intransparente Agieren der *TREVI-Gruppe* als zwischenstaatliches Netzwerk oder Forum verweist. Oder auch Thorsten Müller: »Die Konvergenz der Mitgliedschaft in der *TREVI-Gruppe* mit der EG führte jedoch nicht zu einer Einbeziehung der Struktur in den EG-Rahmen. [...] Eine demokratische Kontrolle von *TREVI* konnte auch nicht durch die nationalen Parlamente gewährleistet werden. Die Arbeitsweise von *TREVI* unterlag zudem einer strengen Geheimhaltung, wobei weder die Teilnehmer auf Arbeitsebene noch die Tagungsorte, Termine oder Entscheidungen bekannt gegeben wurden« (Müller 2003, 123).

Für die Fragestellung dieser Arbeit ist Oberloskamps Befund wichtig, dass *TREVI* nicht alleinig als Reaktion auf den Anstieg des Terrorismus in den 1970er Jahren gegründet wurde, wie dies oft beschrieben wird. Zumindest für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland stellte *TREVI* auch den Anfang einer ›europäischen Innenpolitik‹ im Sinne der Verwirklichung einer politischen Union, die über die Römischen Verträge hinausgehen sollte, dar:

»Ein unmittelbares Anliegen von *TREVI* war zweifelsfrei das Ziel der Terrorismusbekämpfung. Aus bundesdeutscher Sicht jedoch hatte die Konferenz darüber hinaus eine doppelte Funktion im Hinblick auf den europäischen Einigungsprozess: Erstens wurde sie explizit als Instrument betrachtet, um die Einführung der Reisefreizügigkeit und damit die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben [...]. Nach einhelliger Auffassung von Sicherheitsexperten erforderte ein freier Personenverkehr innerhalb der EG – also die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen – zwingend eine enge Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit. Die Realisierung dieser Freiheit des Binnenmarktes machte es deshalb notwendig, über den eigentlichen Kompetenzbereich der Römischen Verträge hinauszugehen.« (Oberloskamp 2016, 27)

Oberloskamp betont damit die Interdependenz der verschiedenen Politikfelder. Die verschiedenen Stränge, aus denen die Grenz- und Migrationspolitiken der EU hervorgehen würden, waren miteinander verwoben, bezogen sich aufeinander und folgten dennoch immer wieder eigenen Rationalitäten. Es wäre daher falsch, von abgegrenzten Prozessen – oder gar Projekten – zu sprechen, die im Wettbewerb oder Widerspruch zueinander ständen. Vielmehr spannten die Stränge ein Feld auf, dessen ständig changierende Konstitution und Spannungen in einer Rekonstruktion des weiteren Schengener Prozesses wiedergespiegelt sein müssen.

Es wäre dennoch eine zu starke Simplifizierung, lediglich von einem Konflikt zwischen den Vertreter_innen einer progressiven Vergemeinschaftung und nationalstaatlichen Beharrungskräften, die vor allem auf zwischenstaatliche, oder intergouvernementale Lösungen setzen, zu sprechen. Zwar spielten die Formen der europäischen Institutionen und ihrer Kompetenzen eine zentrale Rolle, dennoch bestand über das grundsätzliche Ziel der Vollendung des Binnenmarktes als zentrale Komponente des europäischen Projekts kein Dissens.

Strittig waren vielmehr die Abfolge und die Priorität der einzelnen Schritte. Dies lässt sich anhand der Frage der Ausgleichsmaßnahmen nachzeichnen, die eine Abschaffung der Binnengrenzkontrollen notwendig – oder invers eben erst möglich – machen würden. Denn aus Sicht der Innenministerien müssten erst die Ausgleichsmaßnahmen implementiert sein, bevor überhaupt das Projekt

der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen angegangen werden könnte. Oberloskamp fasst dazu ein Schreiben des Bundesinnenministeriums aus dem Jahr 1978 zusammen, welches das drohende ›Sicherheitsdefizit‹ sowie notwendige Maßnahmen zu seinem Ausgleich beschreibt:

»Dieses ›Sicherheitsdefizit‹ ergebe sich aus der Tatsache, dass ›50 bis 60% aller Fahndungsaufgriffe an den Grenzen‹ erfolgten – unter anderen auch deshalb, weil die ›Grenzübergangsstellen mit Datensichtgeräten‹ ausgestattet seien, ›die an den Zentralcomputer im Bundeskriminalamt angeschlossen sind‹ und weil an den Grenzen weitergehende polizeiliche Kontrollmöglichkeiten gegeben seien als im Inland, wo ›ohne konkreten Anlaß Personalien nicht überprüft werden dürfen‹. Aus eben diesem Grund sei auch die ›Durchsetzung des Ausländerrechts‹ letztlich nur an den Grenzen möglich. Deshalb seien bei einem Wegfall der Grenzkontrollen zwingend ›Ausgleichsmaßnahmen‹ notwendig – so insbesondere eine intensiviertere und institutionalisierte direkte ›Zusammenarbeit der Polizeien der EU-Mitgliedstaaten‹, eine ›Harmonisierung des Ausländerrechts‹ sowie ›[w]irksame Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft‹, die ein ›[u]mfassendes Informationssystem über [...] Drittausländer‹ sowie eine ›Vereinbarung über Wirksamkeit von Aus- und Zurückweisungen von Drittausländern für die übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft‹ implizieren.« (17Of.)

Die Ausgleichsmaßnahmen aus Sicht des Bundesinnenministeriums stellten sich wesentlich konkreter und ausgeprägter dar, als es etwa die Kommission 1975 oder auch 1985 dargestellt hatte. Insbesondere zwei Punkte, nämlich die Schaffung eines vernetzten, pan-europäischen EDV-Systems sowie die institutionalisierte europäische Polizeikooperation gehen weit über alle Maßnahmen hinaus, welche die Kommission vorgesehen hatte. Die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Migrationsrechts wird geteilt. Die europäische Außengrenze wird hier noch nicht als eigenständige Entität beschrieben, doch deren Potentialität als Technologie klingt an, wird doch schon für die Binnengrenzen konstatiert, dass dort »weitergehende polizeiliche Kontrollmöglichkeiten« existierten.

Jedoch gelang es der Bundesregierung erst 1977, einen solchen breiten Europäisierungsansatz für das Politikfeld der Inneren Sicherheit in die *TREVI-Gruppe* einzuführen, was in der Einsetzung der Unterarbeitsgruppe 11 *Zusammenarbeit an den Grenzen* der *TREVI-AG 1 Terrorismusbekämpfung* resultierte, welche von November 1977 bis November 1978 tagte.⁴ Neben einem Negativkatalog, »der nachteilige

4 Vor der detaillierten Quellenarbeit von Oberloskamp wurde allgemein davon ausgegangen, dass das Thema der Ausgleichsmaßnahmen und der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen erst Ende der 1980er Jahre zu einem Thema in der *TREVI*-Kooperation wurde, nämlich durch die Gründung der *AG TREVI 92*.

Auswirkungen eines Wegfalls der Grenzkontrollen auflistete« (Oberloskamp 2016, 172), wurde auch ein Katalog der als notwendig erachteten Ausgleichsmaßnahmen erarbeitet:

»Erstens müssten die Maßnahmen an den Außengrenzen der EG bei der Ein- und Ausreise von Drittstaaten harmonisiert werden. Hierfür erforderlich sei die Schaffung einheitlicher Standards für die Kontrollmethoden, ein Abkommen zu den Regelungen von Aus- und Zurückweisungen und die Schaffung eines Informationssystems für sicherheitsrelevante Daten über Drittstaatler. Zweitens müssten weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit umgesetzt werden. Als wünschenswert bezeichneten die Experten den Abschluß eines generellen Abkommens zur polizeilichen Zusammenarbeit sowie eines Abkommens über gemeinsame Fahndungsmaßnahmen, die Einrichtung eines europäischen polizeilichen EDV-Verbundsystems sowie die Institutionalisierung regelmäßiger Treffen der Sicherheitsbehörden auf höchster Ebene. Drittens schließlich sei eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften erforderlich, insbesondere zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern, aber auch im Bereich des Waffenrechts.« (175)

Zentrale Elemente dieses Katalogs werden sich in den Ausgleichsmaßnahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens von 1990 wiederfinden. Dennoch scheint keine direkte Linie von *TREVI* nach Schengen zu führen, sondern die Ausgleichsmaßnahmen blieben wohl eher als institutionelles Wissen in den Ministerien und Polizeiapparaten erhalten. Zu konkreteren Ergebnissen führte die Arbeit der UAG 11 damals nicht und sie wurde nach einem Jahr des Bestehens wieder aufgelöst. So erging es insgesamt vier Arbeitsgruppen (zu Flughafensicherheit, nuklearer Sicherheit, Katastrophenschutz und Brandschutz) sowie einigen Unterarbeitsgruppen der AG 2 Polizeitechnologie und -ausbildung (100). Der Fokus der *TREVI*-Kooperation in den 1970er Jahren lag damit tatsächlich vor allem in der Terrorismusbekämpfung (AG 1) sowie in der Koordinierung von Polizeipraktiken durch die besagte AG 2.

Für die genealogische Rekonstruktion soll dies explizit festgehalten werden: Grenze und Migration waren in der *TREVI*-Kooperation der 1970er Jahre nicht *per se* als wissbare Objekte oder gar als zentrale Interventionsfelder angelegt. Sie erschienen lediglich im Zusammenhang mit spezifischen polizeilichen Praktiken und Aufgabenfeldern: der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sowie der ausländerpolizeiliche Durchsetzung des Aufenthaltsrechts (welches in vielen Staaten Europas im Zuge der fordistischen Krise in den 1970er Jahren massiv verschärft wurde – Stichwort »Anwerbestopp«). Aber selbst in diesen Praxen tauchte die Migration lediglich in der Form devianter »Ausländer« – individualisiert oder atomisiert – auf und die Grenze markierte nur den – privilegierten – Beginn des

polizeilichen Kontrollpotentials. In diesem Sinne hebt das obige Zitat die Außen-
grenze nur als Ort hervor, dessen Kontrollpraxen harmonisiert werden müssen.

Erst rund um das Jahr 1985 lebte die Dynamik um das europäische Projekt und die Entwicklung einer europäischen Innenpolitik wieder auf. Mit dem Prozess hin zur Unterzeichnung der *Einheitlichen Europäischen Akte* wurden weitreichende Reformen der EG-Verträge angestoßen, die nicht nur institutionelle Reformen beinhalteten, sondern auch die Tür zur Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen in Richtung Maastricht und Amsterdam aufstießen. Das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes aus dem Jahr 1985 unterstrich diesen neuen Aufbruch und auch die Unterzeichnung des ersten Schengener Übereinkommens verwies auf diese neue Dynamik. Für die *TREVI-Gruppe* stellte das Jahr 1985 ebenfalls einen Wendepunkt dar:

»Dass Jahr 1985 markierte nicht nur im Hinblick auf die institutionelle Weiterentwicklung, sondern auch hinsichtlich der Themendifferenzierung und Arbeitsintensität eine Zäsur. Es wurde eine grundlegende Systematisierung vorgenommen und die Zusammenkünfte der Minister auf zwei pro Jahr verdoppelt. Geschaffen wurde Mitte der achtziger Jahre auch ein permanentes Koordinierungsgremium, die Troika, die entsprechend der EG-Troika aus der vorhergehenden, amtierenden und zukünftigen Präsidentschaft bestand.« (Müller 2003, 178)

Neben den bestehenden beiden *TREVI*-Arbeitsgruppen wurde eine weitere Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich dem Feld der »Organisierten Kriminalität« widmen sollte (vgl. auch Busch 1995, 308f.). Dieser Begriff stellte im Kontext der 1980er Jahre im weitesten Sinne eine Chiffre für den internationalen Drogenhandel dar.

Vor der Diskussion um die Rolle der *TREVI*-Struktur in der Entstehung der europäischen Innenpolitik soll noch auf die Analyse der internen Entscheidungsprozesse verwiesen werden, die Eva Oberloskamp unter dem Stichwort »Dynamik transgouvernementaler Expertennetzwerke« (Oberloskamp 2016, 174; vgl. auch Bigo 1996) vorgenommen hat. Für die 1970er Jahre – dieser Befund lässt sich wohl auch auf die 1980er Jahre übertragen – arbeitet sie heraus, dass »Agenda Setting und Entscheidungsfindungsprozesse zu wesentlichen Teilen nicht auf der politischen Führungsebene, sondern auf untergeordneten Ebenen erfolgten« (Oberloskamp 2016, 174f.). Dies, sowie die Konstitution der Arbeitsgruppen, sind in zweifacher Hinsicht bemerkenswert: Der Kontakt zwischen den nationalen Expert_innen erfolgte einerseits unmittelbar und abseits der üblichen diplomatischen Apparate, die normalerweise Kontakte zwischen souveränen Staaten mediierten. Andererseits wurde der Ministerialbürokratie von Beginn an ein großer Spielraum eingeräumt, da der Inhalt der *TREVI*-Kooperation als derart komplex

und technisch angesehen wurde, dass eine »Lösung durch Experten« (Oberloskamp 2016, 176) angestrebt wurde:

»[D]ie Arbeitsebenen von TREVI [hatten] einen sehr weitreichenden Einfluss auf den Inhalt der von den Ministern gefassten Beschlüsse [...]. Dies hängt mit dem besonders technischen Themenfeld der Konferenz zusammen, für das offensichtlich primär Experten und nicht Politiker als kompetent erachtet wurden. Da es gleichzeitig die Experten selbst waren, die für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse zu sorgen hatten, gingen Entscheidungsfindungs- und -umsetzungsprozesse im Rahmen von TREVI oftmals fließend ineinander über und gewannen so eine besondere Dynamik.« (177)

Dieser Befund geht einher mit einer Analyse eines konkreten Europäisierungsmodus, welcher später auch im Hinblick auf die Wirkungsweise der Agentur Frontex zu betrachten sein wird: »Darüber hinaus entstanden innerhalb der AGs zahlreiche spezifische Analyseansätze und Handlungsrepertoires, die so innerhalb der EG-Staaten weitergetragen wurden und damit zu einer allmählichen europäischen »Konvergenz der polizeilichen Instrumente und Methoden« beitrugen« (179).

Eva Oberloskamp schließt mit dem Befund, dass sich »diese Form zwischenstaatlicher Politik in besonderem Maße der öffentlichen und demokratischen Kontrolle entzieht« (179). Analog zu diesem Befund schreibt Heiner Busch: »Durch eine relativ bescheidene organisatorische Struktur kann so ein hohes Maß an Kooperation und Vereinheitlichung erreicht werden [...]. Diese Bescheidenheit in der organisatorischen Anlage hat darüber hinaus zur Folge, daß die Zusammenarbeit sich ausschließlich im exekutiven und polizeilichen Rahmen abspielt. Sie erscheint als eine nur administrative und professionelle, nicht als eine politische« (Busch 1995, 308).

Die TREVI-Kooperation stellte einen verborgenen Modus der Europäisierung dar, der erst Ende der 1980er Jahre öffentlich aufzutauchen begann. Dieses Auftauchen ist bedingt durch die graduelle Entstehung einer europäischen Innenpolitik, die einerseits vom Schengener Prozess im Speziellen und von dem neuen Vertiefungsprozess der europäischen Integration im Allgemeinen getrieben war. Zwischen dem Inkrafttreten der EEA (1987) und der Institutionalisierung der europäischen Innenpolitik durch Maastricht (1993) lag eine ungeordnete Phase intergouvernementellen Ringens, in dem die bestehenden EG-Institutionen im besten Falle eine Beobachterrolle innehatten. Die Phase war gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Foren und Gruppen, in denen die Verhandlungen und Planungen ausgetragen wurden und welche die verschiedensten Beobachter_innen als chaotisch oder verwirrend beschrieben haben. Der Politik- und Sozialwissenschaftler Jörg Monar etwa verweist auf über 20 Arbeitsgruppen, die zwischen 1986 und 1991 gegründet wurden (Monar 2001, 754).

Die Kommission hatte zwar noch 1988 eine Mitteilung zur Abschaffung von Personenkontrollen an innergemeinschaftlichen Grenzen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1988) vorgelegt, konstatierte aber selbst, dass es kaum Fortschritt in Richtung der Ambitionen der EEA gab, da die Diskussionen in zu vielen verschiedenen Foren stattfanden (vgl. Zaiotti 2011, 79f.). Die Mitteilung der Kommission markierte einen vorläufigen Endpunkt ihrer Bemühungen, die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sowie eine Harmonisierung des Migrationsrechts unter eigener Federführung zu erreichen. Heiner Busch schreibt dazu, dass die »Verbindung zwischen Abbau von Grenzkontrollen und ›Ausgleichs-« bzw. ›Ersatzmaßnahmen« [...] die Rolle der EG-Institutionen und allen voran der Kommission auf ein Minimum schwinden« ließ (Busch 1995, 28f.) und auch weitere Richtlinienvorstöße der Kommission, etwa im Asylrecht, frühzeitig scheiterten.

Vielmehr ergriff der Europäische Rat in Rhodos 1988 die Initiative und setzte die *Koordinatorengruppe Freizügigkeit* (Coordinators' Group on the Free Movement of Persons) ein. Der Arbeitsauftrag des Europäischen Rates an die Gruppe lautete, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für die Durchsetzung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt – der ja am 1. Januar 1993 endgültig etabliert sein sollte – zu bestimmen und dabei auf die Arbeiten schon bestehender Gruppen aufzubauen.

Eine dieser Gruppen stellte *TREVI* dar, und sie nahm eine herausgehobene Rolle ein. Dies ergibt sich insbesondere aus einer Sammlung von offiziellen, aber als vertraulich eingestuftem Dokumenten (Bunyan 1997), welche von *Stetewatch*, einer NGO aus England, die die Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik als Herausbildung eines europäischen Staates analysiert (Bunyan 1993a), veröffentlicht wurden. *TREVI* wurde 1989 um eine vierte Arbeitsgruppe namens *TREVI 92* erweitert, um die polizeiliche Zusammenarbeit im Binnenmarkt – Busch nutzt hier die schöne Kontraktion des »polizeilichen Binnenmarktes« (Busch 1995, 309) und bringt damit die vorliegende europäisierende Dynamik wunderbar auf den Punkt – vorzubereiten. Dies bedeutete in erster Linie die Ausarbeitung der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen.

Ebenso zu nennen ist die *Ad-hoc Gruppe Einwanderung* (Ad-Hoc Group Immigration), die schon 1986 von den EG-Innenminister_innen in ihrer Eigenschaft als Migrationsminister_innen gegründet wurde (und nominell unabhängig von *TREVI* war). Hinzu kamen weitere Gruppen, die sich etwa mit justizieller oder zolladministrativer Zusammenarbeit beschäftigen. EG-Institutionen nahmen hier keine besondere Rolle ein, sondern wurden nur in Belangen von EG-Recht konsultiert, oder ihnen wurde ein Beobachterstatus zugesprochen. Die Entwicklung war – wie auch die Kommission festhielt – durch diverse Foren und Gruppen geprägt, deren Fülle teilweise unüberschaubar war und die sich thematisch überlappten oder gar doppelten.

Das zentrale Produkt der *Koordinatorengruppe Freizügigkeit* war das so genannte *Palma-Dokument*, welches die Gruppe 1989 dem Europäischen Rat bei seiner Sitzung in Madrid vorlegte. Es stellte ein Arbeitsprogramm dazu dar, wie bis Ende 1992 die Bewegungsfreiheit von Personen innerhalb der EU hergestellt werden könnte – als Vorbedingung der Vollendung des Binnenmarktes, wie es im Rahmen der EEA vereinbart war. Die Koordinatorengruppe unterschied zwischen notwendigen und erwünschten Maßnahmen einerseits und *ad intra* und *ad extra* Maßnahmen andererseits. *Ad intra* definierte Maßnahmen im Inneren der Gemeinschaft, während *ad extra* festhielt: »the creation of an area without internal frontiers would necessitate tighter controls at external frontiers« (zit. n. Bunan 1997, Kap. 1, 13). Es folgte eine lange Liste von Ausgleichsmaßnahmen, unter anderem eine gemeinsame Visumpolitik inklusive einer Liste von Ländern, deren Bürger_innen ein Visum zur Einreise benötigten, eine gemeinsame Liste von Personen, die an der Einreise zu hindern seien, eine Harmonisierung der Vergabekriterien für Visa, eine gemeinsame Richtlinie für die Gewährung von Asyl oder Flüchtlingsstatus, einen Mechanismus für die Feststellung des Staates, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig sei, ein gemeinsames Regelwerk für die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden innerhalb der Gemeinschaft sowie eines finanziellen Ausgleichsmechanismus. Der Anhang bestand aus einer weiteren, detaillierten Liste von Einzelmaßnahmen, unterteilt in neun Politikfelder, die bis Ende 1992 umzusetzen seien.

Im Gegensatz zu dem Kalkül der Kommission in den 1970er Jahren, die eine gewisse Verlagerung von Kontrollen im Sinne einer technischen Umorganisation der polizeilichen Kontrollpraxis als *Konsequenz* einer Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ansah, ergab sich aus dem *Palma Dokument* eine komplexe Welt von Politikfeldern, deren Harmonisierungen *Vorbedingung* für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sei. Diese Vorbedingungen inaugurierten das Politikfeld einer europäischen Innenpolitik, weswegen zu Recht argumentiert werden kann, dass diese von Beginn an von der Frage der Grenzen in einem vereinigten Europa vorangetrieben worden war.

Doch nicht nur die Schaffung einer europäischen Innenpolitik war von der Frage der Grenzen getrieben. Die *ad extra*-Facette des *Palma-Dokuments* war ein erster Hinweis auf die erst noch kommende, eigenständige Institution der *Europäischen Außengrenze*, die als Interventionsfeld denkbar wurde. Diese neue Konzeptualisierung ging einher mit einer neuen Art und Weise, Grenze zu denken: Die Bündelung der verschiedenen Kompetenzen und souveränen Funktionen der Grenze, welche das Dokument auflistete, verweist auf die Diskussion um die Frage des *integrated border managements*, welche eine Dekade später die Debatten um die Schaffung und Regierung der europäischen Außengrenze kennzeichnen wird.

Weitestgehend absent war im Übrigen die Figur der ›illegalen Migration‹, des irregulären Grenzübertritts, des klandestinen *border crossings*.⁵ Dies liegt auch in der Entstehung dieses Feldes über die *TREVI*-Struktur begründet: Migration war zwar immer ein Themenfeld der Kooperation, aber in erster Linie als Frage des ›Ausländerpolizeirechts‹, also der Frage des illegalen Zugangs zum und Aufenthalts im Territorium. Schwerer wogen jedoch die Felder Drogenschmuggel, Terrorismus, Schusswaffen sowie allgemeine Polizeikooperation – diese Felder wurden von Beginn an, und vorrangig, in *TREVI* bearbeitet.

Es lässt sich zusammenfassen, dass die gegenwärtige in der Europäischen Union vorherrschende enge Verknüpfung zwischen Grenze und Migrationspolitik eine unintendierte Konsequenz dieser spezifischen, versicherheitlichten Genese der europäischen Außengrenze ist, bei der Migration am Ende quasi übriggeblieben ist. Denn ab den 1990er Jahre werden sich für die anderen Felder der europäischen Innenpolitik andere Kooperations- und Praxismodi ergeben. Beispielhaft ist hier die *European Drug Unit* (EDU) zu nennen, die 1995 gegründet wurde und aus der 1998 das Europäische Polizeiamt *Europol* hervorging. Im Feld der Terrorismusbekämpfung ergab sich vor allem ab 2001 eine nachrichtendienstliche europäische Kooperation. Migrationspolitik, die Ende der 1980er Jahre vor allem Visumpolitik, Aufenthaltsbeendigung und zu einem gewissen Maße Asylpolitik bedeutete, blieb jedoch der Grenze verhaftet, insbesondere da die Formulierung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik als genuiner Gesellschaftspolitik ähnlich schwierig zu erreichen war wie etwa eine Harmonisierung von Steuer-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik. Die Institution Grenze stellte damit nicht das beste Mittel zur Kontrolle von Migration, sondern lediglich – und dies ist ein gewichtiger Unterschied – das beste *im Rahmen der EU verfügbare* Instrument angesichts der Absenz einer tatsächlichen Migrationspolitik dar.

Die Entwicklungslinie *europäische Innenpolitik* mündete, wie schon mehrfach angedeutet, in den Vertrag von Maastricht (1992), der die Zusammenarbeit im Politikfeld *Justiz und Inneres* – welches Grenz- und Migrationspolitiken beinhaltete – als Dritte Säule der Europäischen Union etablierte. Maastricht formalisierte damit die Foren und Institutionen, die sich seit 1976 etabliert hatten. Die Dritte Säule blieb jedoch nicht nur einem intergouvernementalen Modus verhaftet, auch

5 Das *Palma-Dokument* verwies an einer Stelle auf die *notwendige Maßnahme* »[c]ombating illegal immigration networks« an der Außengrenze sowie eine weitere *notwendige Maßnahme* »Off-setting measures with regard to [...] [i]llegal immigration« (Bunyan 1997, 14). Andere Schlüsseltexte, wie etwa die Erklärung der Belgischen Präsidentschaft anlässlich des Treffens der Justiz- und Innenminister in Brüssel am 28. April 1987 verwendeten den Begriff »illegal immigration« weitaus öfter. Festzuhalten ist dennoch, dass der Begriff weniger ubiquitär verwendet wurde, als etwa in den einschlägigen *policy*-Dokumenten der 2000er Jahre und er damit nicht *per se* im Zentrum der damaligen Problematisierungen stand.

die komplizierte Struktur der multiplen Arbeitsgruppen und Koordinierungskomitees aus der Prä-Maastricht-Ära blieb weitestgehend erhalten. Das Ziel, das Chaos zu ordnen, wurde nicht eingelöst.

In der Dritten Säule entstand so ein fünf-schichtiges System der Entscheidungsfindung, an dessen Spitze der neu geschaffene *Rat der Innen- und Justizminister* (JI-Rat, im Englischen Justice and Home Affairs Council, JHA Council) stand und der so die institutionelle Kontinuität der *TREVI*-Ministertreffen sicherte. Unterhalb des Rates entstand ein zweiter Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV/COREPER) sowie die weiteren Ebenen des K.4-Ausschusses⁶, der Lenkungsgruppen und der Arbeitsgruppen (vgl. Müller 2003, 188; Uçarer 2001, 4). Auch auf diesen Ebenen wurde (personelle) Kontinuität bewahrt, so entsprach der K.4-Ausschuss der *Koordinatorengruppe Freizügigkeit*, aus der *Ad-hoc-Gruppe Einwanderung* entstand die *Lenkungsgruppe 1 (Asyl und Einwanderung)*, deren fünf Unterarbeitsgruppen (zu Einwanderung, Asyl, Visa, Außengrenzen, gefälschte Dokumente) aus der vormaligen AG *TREVI 92* besetzt wurden. Zwei so genannte Zentren wurden ebenso bei der *Lenkungsgruppe 1* angesiedelt, und zwar das *Zentrum für Information, Reflexion und Austausch in Asylfragen* (CIREA) sowie das *Zentrum für Information, Reflexion und Austausch im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung* (CIREFI). Müller charakterisiert diese Zentren als »Netzwerke auf personeller Ebene« (Müller 2003, 330ff.), die auf regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und die Erarbeitung von Analysen sowie Empfehlungen abzielten. Insbesondere CIREFI stellte ein Expert_innen-Netzwerk dar, auf welches Rat und Kommission immer wieder zurückgreifen würden. Die restlichen *TREVI*-AGs gingen in der *Lenkungsgruppe 2 (Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden)* auf (188ff.).

Die intergouvernementale Prägung des Politikfeldes *Justiz und Inneres* (JI) ging einher mit einer Schwächung der Kommission. Anders als in der vergemeinschafteten ersten Säule, in der die Kommission das alleinige Initiativrecht innehatte, war sie zwar in den meisten Foren nun beteiligt (vor Maastricht war die Kommission, wie auch das Parlament, von den meisten Diskussionsforen ausgeschlossen), musste sich aber das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilen. Hinzu kamen neue, als vage beschriebene *policy*-Instrumente, deren bindende Wirkung oftmals unklar blieb (Uçarer 2001, 5).

Neben diesen institutionellen Einschränkungen war die Kommission auch kapazitär eingeschränkt. Anfänglich war das Politikfeld in der Kommission nur

6 Das Komitee ist nach dem Artikel K.4 des Vertrags von Maastricht benannt. Titel VI/Artikel K begründet die Zusammenarbeit im Bereich *Justiz und Inneres*, Artikel K.1 definiert u.a. die Felder Asyl, Grenzübertritte, Migrationspolitik, Zollkooperation und Polizeikooperation als Teile dieser dritten Säule und Artikel K.4 schreibt die Gründung eines Koordinierungskomitees vor.

durch eine *Task Force* repräsentiert, erst mit dem Vertrag von Amsterdam sollte ein eigenständiges Generaldirektorat *Justiz und Inneres* innerhalb der Kommission geschaffen werden. Auch ein eigenständiges *JI*-Budget wurde erst 1996 geschaffen (8). Die Kommission besaß in den Jahren zwischen Maastricht und Amsterdam auch gar nicht das notwendige Expert_innenwissen, um das Politikfeld effizient bearbeiten zu können, da sie bisher von den relevanten Foren ausgeschlossen war. Notwendiges Wissen und Praxiserfahrung saß in den nationalen Innenministerien und deren untergeordneten Polizeiapparaten, welche schon fast 20 Jahre lang europäische Innenpolitik im Rahmen der *TREVI-Gruppe* betrieben hatten und nun vermehrt in den Apparat des Ministerrats *Justiz und Inneres* integriert wurden. Tatsächlich wuchs dieser in den Jahren nach Maastricht massiv. Damit erhielt nun die Intransparenz der *TREVI-Gruppe* Einzug in den Rahmen der EU, was die schon damals bestehenden Kritiken an der EU bezüglich Intransparenz und eines demokratischen Defizits bestärkte (8).

Nachdem sich schon in den 1980er Jahre abgezeichnet hatte, dass die EG-Mitgliedstaaten das Argument der Kommission, eine Harmonisierung von Migrationspolitik und die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen falle in ihr Mandat zur Umsetzung des Binnenmarktes, nicht teilten, so zementierte der Maastrichter Vertrag dies weiter. Die Kommission hatte sich schon in der Zeit vor Maastricht auf eine passivere Rolle zurückgezogen: »[The Commission] opted in favor of preparing and tabling nonbinding communications that sought to describe the existing challenges in JHA cooperation as well as attempting to set the agenda by creating a dialogue around its framework« (6). Mit Maastricht wurde diese passive Rolle dann auch festgeschrieben: »The result was a substantial constitutional constraint for the Commission: policy issues like border controls and the standardizing of the review of asylum applications would be discussed mainly among national governments and would be subject to only limited Community oversight, limiting the role of the European Commission and the European Parliament« (4).

Doch auch die intergouvernementalen Beratungen der Post-Maastricht-Ära waren nicht von Erfolg gekennzeichnet. Trotz großer Ambitionen und einer gewissen Portion an Euphorie lahmte der Prozess schnell und produzierte wenige Ergebnisse, dafür aber immer weitere ›Hochrangige Arbeitsgruppen‹, ›Strategische Ausschüsse‹, ›Reflektionszentren‹, etc. (vgl. Müller 2003, 190). Das – in Anführungszeichen – erfolgreichste Projekt der Zeit zwischen Maastricht und Amsterdam stellte wohl das *Dubliner Übereinkommen* dar, wenngleich dies noch vor Maastricht vorbereitet und unterzeichnet worden war. Basierend auf den asylrechtlichen Regelungen im Entwurf für das *Schengener Durchführungsübereinkommen* (SDÜ oder auch ›Schengen II‹, s.u.) hatte die *Ad-hoc-Gruppe Einwanderung* einen Vertragstext vorbereitet, welcher 1990, nahezu zeitgleich mit dem SDÜ, von fast allen EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde (Dänemark folgte 1991). Dennoch trat das *Dubliner Übereinkommen* erst 1997 in Kraft, und die zentrale

Komponente einer transnationalen Fingerabdrucksdatenbank sollte nahezu ein Jahrzehnt auf sich warten lassen. »Dublin I«, wie das Übereinkommen oftmals genannt wird, stellte zudem in erster Linie eine Reduzierung der Rechte Asylsuchender dar und war daher relativ unstrittig. Die anderen beiden Großbaustellen der *Ad-hoc-Gruppe Einwanderung*, nämlich die Unterzeichnung einer Außengrenzenkonvention – auch dieses Abkommen wurde auf Basis des Vertragsentwurfs des SDÜ vorbereitet (Müller 2003, 126) – sowie die Schaffung einer europäischen Fahndungsdatenbank (oftmals als *Europäisches Informationssystem* (EIS) bezeichnet), scheiterten in den 1990er Jahren. Um den Boer und Corrado zu zitieren: »[T]he Third Pillar had had little or no operational impact on internal security cooperation by the time the intergovernmental Conference began« (Den Boer und Corrado 1999, 399).

Die Regierungskonferenz (*intergovernmental conference*, IGC) 1996 sollte diese Lähmung des *JI*-Prozesses durchbrechen und führte, vor allem unter Federführung der niederländischen Ratspräsidentschaft, zum Amsterdamer Vertrag, der 1997 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft trat. Der Amsterdamer Vertrag überführte die Politikbereiche Asyl, Migration, Rechte von Drittstaatsangehörigen sowie justizielle Kooperation im Zivilrecht in die erste, vergemeinschaftete Säule und wurde von nun an unter der Überschrift *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* verhandelt. Nach einer Übergangsphase von fünf Jahren würde die Kommission 2004 das alleinige Initiativrecht erhalten. Doch erst der Lissabonner Vertrag 2009 hob endgültig die Säulenstruktur der EU auf, führte damit für den Rat den Beschlussfassungsmodus der Qualifizierten Mehrheit in diesem Politikfeld ein, beteiligte das Parlament und gewährte dem Europäischen Gerichtshof eine allgemeine Zuständigkeit im Feld der Migrations- und Grenzpolitik. Damit wurde die Migrations- und Asylpolitik endgültig vergemeinschaftet.

Laboratorium Schengen

Bis hierhin wurde die Entstehung einer gemeinsamen europäischen Innenpolitik und, damit verwoben, einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik dargestellt. Europäische Grenzpolitiken spielten darin zwar immer wieder eine Rolle, doch fanden die eigentlichen Aushandlungen vor ihrer Vergemeinschaftung durch Amsterdam in einem anderen Prozess dar, der nun nachvollzogen werden soll: Schengen.

Die Rekonstruktion der Stoßrichtungen und Entwicklungen in Richtung der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und des Projekts eines grenzenlosen Europas in den letzten Abschnitten bildeten auch den Kontext für die Entstehung des Schengener Prozesses. Am 14. Juni 1985, also am gleichen Tag, an dem die Kommission ihr schon besprochenes Weißbuch veröffentlichte, unterzeichneten

Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten im luxemburgischen Ort Schengen das gleichnamige Übereinkommen⁷. Der Ausgangspunkt dieses Prozesses war eine bilaterale Vereinbarung zwischen Frankreich und Deutschland, über die Abschaffung von Binnengrenzkontrollen zu verhandeln, die im Juli 1984 in Saarbrücken geschlossen wurde (Zaiotti 2011, 70). Im Dezember 1984 hielten die Benelux-Staaten in einem Memorandum fest, in diese Verhandlungen einzutreten (Brouwer 2008, 21f.).

Das *Schengener Übereinkommen* von 1985 ist weniger ein detailliertes Programm zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen als eine Absichtserklärung. Das qualifizierende Adjektiv im vollständigen Titel des Abkommens »betreffend den **schrittweisen** Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen« (meine Hervorhebung) verweist schon darauf, dass das Abkommen der Beginn eines Prozesses darstellt, der nur langfristig sein Ziel erreichen kann. Dementsprechend kurz ist auch das Abkommen, es besteht aus sechs Seiten und ist in 33 Artikel unterteilt, die wiederum in Titel I, »kurzfristig durchzuführende Maßnahmen« und Titel II, »langfristig durchzuführende Maßnahmen« gruppiert sind.

In Evelien Brouwers Lesart des Textes der Übereinkunft hatten sich die unterzeichnenden Staaten schon damals vom alleinigen Ziel der erhöhten Zirkulationsfreiheit im Binnenmarkt gelöst und interpretierten die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen vor allem als sicherheitspolitische Herausforderung:

7 Im Deutschen wird das *Schengener Übereinkommen* von 1985 (*Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen*) und das *Schengener Durchführungsübereinkommen* von 1990 zusammengenommen als die *Schengener Abkommen* bezeichnet. Oft wird das Übereinkommen von 1985 als *Schengen I*, das Durchführungsübereinkommen von 1990 als *Schengen II* bezeichnet oder als *SDÜ* abgekürzt. Letzteres wird im Englischen oftmals als *SIC* (*Schengen Implementing Convention*), *SIA* (*Schengen Implementing Agreement*) oder *CISA* (*Convention on the Implementation of the Schengen Agreement*) abgekürzt. Der Begriff *Schengen-Besitzstand*, im Englischen *Schengen Acquis*, bezeichnet a) das Übereinkommen von 1985, b) das Durchführungsübereinkommen von 1990, c) Beitrittsprotokolle und -abkommen mit den Staaten, die den Schengener Abkommen später, aber noch vor 1997 beigetreten sind (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden, Island und Norwegen), d) Entscheidungen und Erklärungen des *Exekutivausschusses* (im Englischen *Schengen Executive Committee*) sowie e) weitere Beschlüsse und Rechtsakte von Institutionen und Gremien, die zu diesen durch den Exekutivausschuss bevollmächtigt wurden. Der *Schengen-Besitzstand* wurde durch den Vertrag von Amsterdam (1997) geschaffen, durch das *Schengen-Protokoll* in das Vertragswerk der Europäischen Union integriert, durch eine Entscheidung des Rates (Rat der Europäischen Union 1999a) näher definiert und zur Veröffentlichung freigegeben (European Union 2000). Zu Zwecken der Vereinheitlichung wird sich im Folgenden auf diese Fassung aus dem Jahr 2000 bezogen werden. Zu der partikularen Genese des *Schengen-Besitzstand* als Dokument siehe den Boer und Corrado (1999, 403ff.).

»The central aim of the Schengen Agreement was not only to simplify the circulation of goods and persons by providing harmonised rules on tax and customs, but also to establish the basis for further cooperation in the field of the protection of public order and security, measures against the illegal traffic in drugs, criminality and illegal immigration. In Article 17 of this Agreement, the signatory states made it clear that internal border controls should be transferred to the external borders. At the initiative of the German Ministry of the Interior, a text was included in the Agreement referring to the need to elaborate ›compensatory measures‹ for the safeguarding of internal security. To that end, the participating states would have to harmonise laws in advance and ›take complementary measures to safeguard security and combat illegal immigration by nationals who are not members of the European Communities.‹ The Agreement described the different fields in which harmonisation of the law would be necessary: police cooperation, judicial assistance and extradition, the law on drugs, arms and explosives, visa policy and entry conditions.« (Brouwer 2008, 22)

Auch für Zaiotti ist der Artikel 17 (es ist der einleitende Artikel für den Teil bezüglich der langfristigen Maßnahmen) des *Schengener Übereinkommens* und der damit verbundene Transfer der Kontrollmaßnahmen an die Außengrenze von zentraler Bedeutung: »Article 2.1 of the Schengen Agreement stipulates the de facto abolition of controls at internal borders. The function of ›filter‹ played by borders does not disappear, however. The agreement transfers it to the external perimeter of the Schengen area (art. 17)« (Zaiotti 2011, 72).

Fundamentaler noch als die Bestätigung und funktionale Verbindung zwischen Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und ihrer Kompensation durch die Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenze ist die Abfolge, die durch den Art. 17 vorgeschrieben wurde:

»[T]he Parties shall endeavour to abolish checks at common borders and transfer them to their external borders. To that end they shall endeavour **first** to harmonise, where necessary, the laws, regulations and administrative provisions concerning the prohibitions and restrictions on which the checks are based and to take complementary measures to safeguard internal security and prevent illegal immigration by nationals of States that are not members of the European Communities.« (Art. 17 Schengener Übereinkommen; meine Hervorhebung)

Die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sollte also erst nach der erfolgten Einsetzung von Ausgleichsmaßnahmen erfolgen, Zaiotti analysiert diese Verbindung als »logic [...] of the ›security deficit‹« (72). Er hebt hervor, dass im Sinne

Schengens die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und die Ausgleichsmaßnahmen einer »kausalen Verbindung« unterlägen – erst Ausgleichsmaßnahmen, dann Aufhebung der Kontrollen –, während das Brüsseler Modell – Zaiotti bezieht sich hier paradigmatisch auf das *Palma Dokument* – lediglich eine »logische Verbindung« sähe (82).

Während Zaiotti grundsätzlich zuzustimmen ist, dass die Beziehung zwischen Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und notwendigen Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des Schengener Modells pointierter ist, so hat die bisherige Analyse dennoch ergeben, dass das Spektrum der diesbezüglichen Positionen heterogener war, als es Zaiotti beschreibt. Die Charakterisierung der »logischen Verbindung« zwischen dem Ende der Binnengrenzkontrollen und den Ausgleichsmaßnahmen trifft eher auf die frühe Position der Kommission zu. Der intergouvernementale Prozess in Richtung Maastricht legte seinen Fokus auf das weite Feld einer Entstehung einer europäischen Innen- und Justizpolitik, deren Funktionieren ebenso kausale Bedingung für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen war. In der neofunktionalistischen Europaforschung ist dies als *spill over effect* beschrieben und ist Ausgangspunkt einer ganzen akademischen Schule, die vor allem untersucht, wie Harmonisierungen in einem Politikfeld zur Notwendigkeit der Harmonisierungen in anderen, aber dennoch betroffenen Politikfeldern führen. In diesem Sinne kann sowohl dem intergouvernementalen, als auch dem Schengener Prozess attestiert werden, dass sie eine »kausale Verbindung« argumentieren. Der Unterschied zwischen den Prozessen ergibt sich jedoch vor allem daraus, wie die Vorbedingung verstanden wird. Der intergouvernementale Prozess versuchte, mithilfe einer Unmenge von Komitees eine europäische Innenpolitik am Reißbrett zu entwerfen, während der Schengener Prozess ein sehr fokussiertes, pragmatisches Projekt einer begrenzten Zahl von genau spezifizierten Ausgleichsmaßnahmen verfolgte und gleichzeitig von der kleinen Anzahl von Beteiligten in dieser »Koalition der Willigen« profitierte.

Der Analyse einer Logik des Sicherheitsdefizits, welches nicht nur Zaiotti so beschreibt, sondern welches auch in den vielfachen Studien im weiten Feld der *Versicherheitlichung* angeführt wird (vgl. etwa Bigo 2002; Bigo und Guild 2005) wohnt auch eine Dichotomie inne, die es abzuschwächen gilt. Denn mit Verweis auf Walters und Haahrs Arbeiten zeigt sich, dass es in den verschiedenen Prozessen nicht um eine binäre Abwägung von Freiheit gegen Sicherheit handelt. Denn beide Begriffe sind zu schillernd, als dass sie einfach gegeneinander gestellt werden könnten. Im weitesten Sinne argumentiert die Kommission, dass ökonomische Sicherheit, und damit Frieden, aus liberalen Zirkulationsfreiheiten entsteht. Der intergouvernementale Prozess versteht Freiheit als Freiheit von (kriminellen) Bedrohungen, die durch einen polizeilichen und justiziellen Sicherheitsbegriff hergestellt werden soll und die gegebenenfalls auch mit einer Einschränkung bürgerlicher Freiheiten einhergehen muss. Dies verweist auch darauf,

dass Sicherheit und Freiheit teilbar sind – diese Hervorhebung zieht sich tatsächlich durch alle Argumentationen – zwischen EG/EU-Bürger_innen einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits. Dies gilt umso mehr im Schengener Modell, dessen Kontroll-Instrumentarium vor allem nach außen gewendet war.

Stärker noch gilt dies für das *Schengener Durchführungsübereinkommen*, welches 1990 unterzeichnet wurde. Stellte das *Schengener Übereinkommen* eine recht verbindliche Absichtserklärung dar, so wurden im *Schengener Durchführungsübereinkommen* von 1990 die tatsächlichen Maßnahmen vereinbart, die zur Etablierung eines Raums ohne Binnengrenzkontrollen führen sollten. Brouwer beschreibt die intensiven Verhandlungen, die zur Erstellung der endgültigen, am 19. Juni 1990 unterzeichneten Fassung führten (Brouwer 2008, 33ff.). Verschiedene Arbeitsgruppen beschäftigten sich mit den für die Umsetzung des *Schengener Übereinkommen* relevanten Themen und blieben größtenteils auch nach der Unterzeichnung bestehen und bildeten damit den Apparat und die Bürokratie des Schengener Systems. Eine ursprünglich anvisierte Unterzeichnung von *Schengen II* im Jahr 1989 sowie ein Inkrafttreten 1990 musste aufgrund der geopolitischen Umwälzungen, die der Fall der Berliner Mauer 1989 einleitete, verschoben werden. Regelungen bezüglich dem Transport und der Zirkulation von Waren, die ursprünglich eine große Rolle in den Erwägungen zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen gespielt hatten, waren in der Zwischenzeit durch Gesetzgebungsverfahren der EG erreicht worden und nahmen daher in *Schengen II* keine große Rolle mehr ein.

Evelien Brouwer weist explizit auf die Kontinuität der Kontrollfunktion der Grenze, die dem Schengener Prozess innewohnt, hin. Mit Verweis auf die Arbeit von Sandra Lavenex (2001) hält sie fest, dass *Schengen II* eine starke Akzentuierung beinhaltet: »Although the CISA of 1990 [SDÜ; bk] is based on the principle of the abolition of border controls, there is a clear difference between this Treaty and its predecessor: the Schengen Agreement of 1985. As pointed out by Lavenex, where the latter Agreement ›focuses on borders from the point of view of their abolition‹, Schengen II can be read as ›a re-confirmation of the function of borders for state sovereignty and security‹« (Brouwer 2008, 35). Bei Zaiotti findet sich eine ähnliche Einschätzung, in dem er konkret die Ausgleichsmaßnahmen als die *conditio sine qua non* hervorhebt: »If we consider the [Schengen] regime's internal dynamics, for example, the achievement of freedom of movement was not the main term of reference in policy makers' activities. Instead, the litmus test for the regime's application became the establishment of the ›necessary‹ compensatory measures. The balance between freedom of movement and compensatory measures clearly tilted toward the latter« (Zaiotti 2011, 144).

Durch *Schengen II* wurde aus dem Projekt der Erhöhung der Zirkulationsfreiheit also ein Projekt der Ausgleichsmaßnahmen. Im Gegensatz zu der Absichtserklärung *Schengen I*, welches vor allem auf noch vorzunehmende Harmonisierungen Bezug nimmt, enthält der Vertragstext *Schengen II* weitreichende,

detaillierte und bindende Vorgaben bezüglich Grenzkontrolle und -überwachung und der Voraussetzungen für die Vergabe von Visa. Bezüglich der Einreise von Drittstaatsangehörigen schreiben mehrere Artikel Modalitäten fest, ein eigenes Kapitel widmet sich der Bewegungsfreiheit für Drittstaatsangehörige im Schengenraum. Ein eigener Titel (III) widmet sich der Polizei- und Justizkooperation, während in Titel IV die Einrichtung, Betrieb und Nutzung des *Schengener Informationssystems* (SIS) festgelegt sind. Mit dem *Schengener Durchführungsübereinkommen* wurden damit präzise jene Ausgleichsmaßnahmen bindend ausformuliert, welche das Bundesministerium des Inneren 1978 anlässlich der *TREVI*-Kooperation schon verlangt hatte. Hinzu kommt noch die Harmonisierung der Visumsvergabepraxis, welche jedoch ebenfalls schon seit den 1970er Jahren als Ausgleichsmaßnahme diskutiert wurde.

Weiter enthält der Vertragstext Regelungen zur Zuständigkeit für Asylverfahren. Die entsprechenden Regelungen stimmen weitestgehend mit dem *Dubliner Übereinkommen* überein, welches vier Tage zuvor, am 15. Juni 1990 von fast allen Mitgliedern der EG unterzeichnet wurde. Wie schon beschrieben wurde der Vertragstext von der *Ad-hoc Gruppe Einwanderung* vorbereitet, welche den Entwurf für *Schengen II* als Vorlage nahm. Der *Schengener Exekutivausschuss* beschloss 1994, dass die entsprechenden Artikel des *SDÜ* nach Inkrafttreten des *Dubliner Übereinkommens* – also 1997 – durch dieses ersetzt werden sollten (Brouwer 2008, 24f.). Diese enge Koppelung der beiden Vertragswerke wurde im Übrigen auch durch die Präambel des *Dubliner Übereinkommens* festgehalten, welche das gemeinsame Ziel, »einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, in dem insbesondere der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [...] gewährleistet wird«, festhielt (Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities 1990 at Präambel).

Damit lässt sich in Anlehnung an William Walters das *Schengener Durchführungsübereinkommen* als Geburt der europäischen Außengrenze beschreiben. Dies bedeutet nicht, dass der Begriff nicht schon vorher existiert hätte, er taucht, wie gezeigt werden konnte, schon in den Diskussionen der 1970er Jahre auf und wird auch von *Schengen I* referenziert. Es bedeutet auch nicht, dass die europäische Außengrenze ab diesem Zeitpunkt in der Form existierte, wie sie etwa im Jahr 2020 bekannt ist. Der Begriff der Geburt markiert vielmehr den qualitativen Unterschied, dass mit *Schengen II* die Außengrenze als Institution, wie auch als Objekt von Regierungskünsten denkbar und sogar im Sinne einer Polizeipraxis greifbar wird.

Schengen II, welches die Außengrenze negativ als die Summe aller Grenzen der Vertragsparteien, die keine Binnen- oder gemeinsame Grenzen sind, definierte, beschrieb eine präzise Kontrollpraxis, die sich aus einer Abschätzung der zu

erwartenden Herausforderungen an der Außengrenze ergab. Weiter wurde mit dem Schengener Informationssystem ein Instrumentarium zur Erfassung und Verwaltung der Mobilitätspraxen über die Grenze hinweg geschaffen. Im Gegensatz zur ›westfälischen‹ Grenze, welche als lineare Demarkation eines flächigen Territoriums verstanden wird, ist die Schengener Grenze semi-linear, und dies in mehrfacher Hinsicht. Zum einen fokussiert sie die punktuellen Grenzübergänge als alleinige Ort der Grenzüberquerung: Die eigentliche lineare Grenze taucht wiederum nur negativ als Summe der Orte auf, an denen eine Grenzüberquerung nicht gestattet ist. Zum anderen entwickelt die Außengrenze auch einen Effekt auf das Innere, in Form von notwendigen Kontroll- und Kooperationspraktiken, die über die reine Polizeiarbeit hinausgehen, sondern eine nukleare, Schengener Innenpolitik darstellen. Die europäische Außengrenze à la Schengen ist zwar nach außen noch demarkiert und begrenzt, konstituiert sich aber ins Innere schon als Raum, der nun denkbar, erfassbar und damit regierbar wird. Darüber hinaus entfaltet sie eine ihr eigene Außenpolitik (vgl. etwa Zaiotti 2011, 109; Müller 2003, 351; Paoli 2015), die später insbesondere in den Erweiterungsprozessen der EU eine wichtige Rolle spielen wird.

Das *Schengener Durchführungsübereinkommen* trat nach langen Verzögerungen 1993 in Kraft. Dies bedeutete noch nicht das Ende der Binnengrenzkontrollen, sondern in erster Linie die Konstitution des *Schengener Exekutivausschusses*. In der Zwischenzeit waren Spanien und Portugal den *Schengener Abkommen* beigetreten und Griechenland, Österreich und Italien hatten die Absicht geäußert, ebenfalls in naher Zukunft hinzuzustoßen. Erst am 26. März 1995 fielen die Binnengrenzkontrollen, wenngleich dies nicht ausnahmslos galt. Frankreich hielt die Kontrollen in Richtung der Benelux-Staaten weiter mit Verweis auf die weiche Drogenpolitik der Niederlande aufrecht.

Nichtsdestotrotz handelte es sich um ein epochales Ereignis. Nach jahrzehntelangen Diskussionen und Anstrengungen um das Ende der Binnengrenzkontrollen in Europa wurde diese Vision für einige Staaten Realität. Doch auch die Kehrseite – die Kompensationsmaßnahmen und die verschärfte Kontrolle an den Außengrenzen des Schengenraums – zeigten sich schon an diesem Tag. Ein Bericht der Tagesschau vom 26. März 1995 zeigt lange Staus auf der polnischen Seite des Grenzübergangs Frankfurt/Oder.⁸ Interviewte polnische Grenzgänger_innen fühlten sich durch die neue Grenze diskriminiert und der Bericht verwies auch darauf, dass die polnische Regierung sich weigerte, an ihrer Seite des Grenzübergangs separate Spuren für Schengen- und Nicht-Schengen-Verkehr einzurichten.

Das Schengener System erwies sich in den folgenden Jahren dennoch als so funktional, dass es mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in den Rahmen

8 Tagesschau vom 26. März 1995, Online: <https://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-0-71723.html>.

der EU-Verträge einbezogen wurde und so aufhörte, als separater Prozess zu existieren. Der genaue Pfad mit seinen unterschiedlichen Erwägungen wurde von Zaiotti detailliert rekonstruiert (Zaiotti 2011, Kap. 7; vgl. auch Den Boer und Corrado 1999, 400ff.) und soll hier nicht reproduziert werden. Festzuhalten ist, dass das relative Scheitern des Maastrichter Prozesses – die unüberschaubaren Strukturen der neu geschaffenen Institutionen und das Nichtzustandekommen zentraler Abkommen – schnell zu der Überlegung führten, den Stillstand durch die Inkorporierung der Schengener Abkommen in das Vertragswerk der EU zu beseitigen. Dies lag auch insofern auf der Hand, als dass sich die gescheiterten Abkommen – Außengrenzenkonvention und Europäisches Informationssystem – von Beginn an an den einschlägigen Schengener Regelungen orientiert hatten, Schengen aber schon seine Praktikabilität bewiesen hatte – zum einen durch das tatsächliche Inkrafttreten 1995, zum anderen durch die Tatsache, dass die Gruppe der ursprünglichen fünf Schengen-Staaten schnell um weitere Mitglieder gewachsen war.

Der Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde, inkorporierte nicht einfach das Schengener Vertragswerk, sondern proklamierte die Schaffung des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (Area of Freedom, Security and Justice [AFSJ]) als Überbegriff für die immer noch im Entstehen begriffene europäische Justiz- und Innenpolitik. Ähnlich der großen Projekte des Binnenmarktes und der Währungsunion handelte es sich um eine Vision, welche anvisiert war und nun sukzessive geschaffen werden sollte. Dies ging einher mit der Vergemeinschaftung wesentlicher Bestandteile der Dritten Säule, namentlich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der *flankierenden Maßnahmen zum freien Personenverkehr*, also der Maastrichter Version der Ausgleichsmaßnahmen. Letzter Bereich wurde von nun an als Politikfeld *Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung* zusammengefasst. Vergemeinschaftung bedeutet hier das Ende des intergouvernementalen Modus der Entscheidungsfindung à la Maastricht: Nach einer Übergangszeit⁹ von fünf Jahren würde das alleinige Initiativrecht für Gesetzesvorhaben an die Kommission übergehen und der legislative Prozess würde die schon für die EG geltende Form – also Parlament und Rat als Ko-Legislative – annehmen.

9 In der Übergangsphase, die auf Drängen Deutschlands vereinbart wurde (Zaiotti 2011, 152), würden sich die Kommission und der Rat das Initiativrecht teilen, für Entscheidungen würde das Konsensprinzip, und nicht das Prinzip der Qualifizierten Mehrheit gelten. Das Parlament würde von dem legislativen Prozess ausgeschlossen sein. Auch der Europäische Gerichtshof würde nur eingeschränkt Kompetenzen betreffend der verbleibenden Dritten Säule (also die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) haben. Die Übergangsphase konnte durch einen Rat-Beschluss verlängert werden. Effektiv ging sie erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der gleichzeitig auch die Dritte Säule endgültig auflöste, zu Ende.

Die Vergemeinschaftung des Bereichs Grenzkontrollen wiederum stammte nicht aus der vormaligen Dritten Säule, sondern wurde durch die Inkorporierung des Schengen-Besitzstandes durch das Schengen-Protokoll – ein separater Zusatz zum Vertrag von Amsterdam – erzielt. Präziserweise muss festgehalten werden, dass spezifische Politiken der Schengen-Kooperation, die auf eine polizeiliche Zusammenarbeit zielten, nicht vergemeinschaftet wurden, sondern in der Dritten Säule angesiedelt wurden. Weiter wurden Sonderregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark¹⁰, die sich nicht in Gänze an Schengen beteiligen wollten (die berühmte Opt-out-Regelung, die die Möglichkeit eines Opt-in für Einzelinitiativen ermöglicht) sowie für Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die schon mit Schengen assoziiert waren, also Norwegen und Island, geschaffen.

Institutionell migrierten die meisten Schengener Strukturen, wie etwa der Exekutivausschuss, das Sekretariat sowie die einzelnen Untergruppen in die EU-Strukturen, womit das institutionelle Wissen des Schengener Apparats in der EU fortleben konnte (vgl. Zaiotti 2011, 155; Den Boer und Corrado 1999, 413f.). Zaiotti nimmt diesen Fakt zum Anlass, statt von einer Vergemeinschaftung Schengens durch die EU von einer »Schengenisierung« der EU zu sprechen (Zaiotti 2011, 154). Er führt in dieser Hinsicht auch die Flexibilitäten des Schengen-Protokolls bezüglich unwilliger Mitgliedstaaten an, die in seiner Lesart zu einem Europa zweier Klassen führe und damit das ursprüngliche Schengener Modell des Vorpreschens einiger weniger repliziere. Zwar gibt es Präzedenzfälle von Flexibilität (der umgangssprachlich »Brittenrabatt« genannte Abschlag auf die Beiträge Großbritanniens zum EG-Haushalt wurde schon 1984 vereinbart). Dennoch besteht in den Forschungen zur europäischen Integration ein weitreichender Konsens darüber, dass ab Amsterdam flexible Modelle, wie etwa das der »variablen Geometrie«, dem Europa »à la carte«, der Vertiefung und der Verbreiterung, wie auch dem »Europa der zwei Geschwindigkeiten« einen Aufschwung finden. Ob diese eine Konsequenz Schengens ist oder etwa auch durch den Erweiterungsprozess der EU, der in den 2000er Jahren erneut an Fahrt aufnimmt, erklärt werden kann, soll an dieser Stelle offen gelassen werden.

Andere Autor_innen bewerten das Zusammentreffen der EU und Schengens weniger pointiert. Für Evelien Brouwer stellt die Vergemeinschaftung Schengens

10 Kurioserweise war Dänemark 1997 schon Schengen-Mitgliedstaat, verweigerte sich aber – aufgrund seiner Mitgliedschaft in der Nordischen Union – der Einbeziehung Schengens in die EU. Die Position der drei Staaten wird in der einschlägigen Literatur mehrfach als »exzentrisch« beschrieben. Sie führte zu solch absurden Situationen, dass etwa die EU-Ratspräsidentschaft des Vereinigten Königreichs in der ersten Hälfte des Jahres 1998 die Inkorporierung Schengens in die EU vorbereiten musste, obwohl sie diese ablehnte und zugleich eigentlich keinen Zugriff auf die relevanten Dokumente Schengens hatte. Diese waren immer noch als vertraulich eingestuft und auch gar nicht in offiziellen Übersetzungen in die englische Sprache vorliegend (Den Boer und Corrado 1999, 401).

eine Erhöhung der Transparenz dar. Zum einen sei die neue Aufsichtsrolle des Europäischen Gerichtshofs hervorzuheben, zum anderen: »One of the major objections against the Schengen cooperation was its secrecy of decision-making, the lack of democratic accountability and the absence of any judicial control. [...] The publication of the whole Schengen acquis in 2000 was an important achievement for the transparency of the applicable rules, despite the fact that some documents remained confidential« (Brouwer 2008, 44). Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt, wie Brouwer an anderer Stelle beschreibt:

»The Schengen Executive Committee was replaced by the EU Council and the decisions amending or implementing the Schengen *acquis* are now taken by Ministers of Justice and Home Affairs. One of the consequences of this shift in ›government‹ from the Executive Committee to the JHA Council was that an important source of information about Schengen disappeared. Whereas the former Schengen Executive Committee used to present an annual report on the implementation of the Schengen *acquis*, this reporting was not replaced by a comparable publication by the JHA Council.« (42f.)

Zwar warnen auch den Boer und Corrado – aus der Perspektive des Jahres 1999 – vor einer Kompetenzverschiebung weg von der Kommission hin zu den Arbeitsgruppen, die die EU von der Schengen-Kooperation geerbt hatte (Den Boer und Corrado 1999, 413) und charakterisieren die Opt-In-Provisionen als »serious threat to the consistency of the Community legal order« (411). Dennoch verbleiben diese Warnungen im Konjunktiv, und ihr Beitrag zum Verständnis der Beziehung zwischen Schengen und der EU liegt vor allem darin, dass sie minutiös, wenngleich selektiv herausarbeiten, wie die Inkompatibilitäten der beiden Vertragswerke überwunden werden mussten. Dies bezieht sich im Wesentlichen auf die intransparenten und geheimniskrämerischen Entscheidungsprozesse des *Schengener Exekutivausschusses* und der mangelnden demokratischen Legitimation der getroffenen Entscheidungen. Daher bewerten den Boer und Corrado das Motiv der Inkorporierung Schengens als Zweckehe (»marriage of convenience« (399)), in der Schengen an Legitimität und die Dritte Säule an operativer Kapazität (sie führen hier das SIS als auch die funktionierenden Kooperationen an) gewinnen würde. Die konkreten von ihnen benannten Probleme entstammen der Aushandlung des ›Ehevertrags‹ (also des Amsterdamer Vertrags und im Besonderen des *Schengen-Protokolls*).

Emek Uçarar, die sich mit der Rolle der Kommission im Feld der Innen- und Justizpolitik beschäftigt, bewertet den Amsterdamer Vertrag und damit auch die Inkorporierung Schengens positiv. Nach ihrer Darstellung ging die Kommission gestärkt in die Post-Amsterdam-Ära, und zwar sowohl in verfahrensrechtlicher als auch in institutioneller Hinsicht. Hinzu kamen weitere Aufwertungen der Rolle der Kommission noch während der Fünf-Jahres-Übergangsphase (Uçarar 2001).

Die weitere Entwicklung in dieser Phase wird in einem späteren Abschnitt dargestellt werden. Abschließend gilt es jedoch, eine Bewertung des Schengener Prozesses bis Amsterdam vorzunehmen. Nicht nur in der einschlägigen akademischen Literatur, sondern auch in relevanten *policy*-Dokumenten und historischen Einordnungen beteiligter Akteure kursiert vor allem ein Begriff: der des Laboratoriums Schengen. Er geht oftmals einher mit weiteren Charakterisierungen des Schengener Prozesses als ›Experiment‹, ›Vorbild‹, ›Vorläufer‹ oder auch ›Motor‹ der Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik. Die Beschreibung Schengens als Laboratorium nimmt ihren Ausgang in den 1980er Jahren:

»The ›laboratory‹ metaphor and the family of related concepts (›testing‹, ›experimenting‹, ›trial‹, etc.) surfaced in internal and public documents and speeches about the Schengen regime soon after the initiative was originally launched in the mid 1980s. It was used not only by the proponents of Schengen, but also echoed by other actors who were ›external‹ to the policy circle that had elaborated it. Among them, we find the EU [sic!] institutions and, most notably, the European Commission. In one early commentary [in 1988; bk] about the initiative, the Commission defines Schengen as a ›parallel and significant exercise‹ which will function as a ›testing ground‹ or ›testbed‹ [...].« (Zaiotti 2008, 14)

Der Gehalt oder die konkrete Implikation der Metapher wurde nur selten ausbuchstabiert. Selbstverständlich drängen sich viele Interpretationen, insbesondere im Hinblick auf die Akteurskonstellation, auf. Die Metapher bringt sicherlich zum Ausdruck, dass das Vorhaben, zentrale Kompetenzen der nationalen Souveränität wie Strafverfolgung, Kriminalitätsbekämpfung und Grenzsicherung zu supranationalisieren, in dieser Form keinen historischen Vorläufer hatte und deswegen ein gewagter Versuch war, der auch hätte scheitern können. Damit dämpfte der Gebrauch der Metapher Laboratorium auch die Erwartungen. Für Außenstehende, die dem Schengener Projekt nicht unbedingt positiv gesonnen war, etwa weil es in Konkurrenz zu einer vergemeinschafteten Justiz- und Innenpolitik stand, war die Metapher sicherlich ähnlich brauchbar, um die Signifikanz Schengens herunterzuspielen: Handelte es sich nur um einen Prototypen, um ein Beta-Release, so würde die fertige Version 1.0 erst noch folgen. In diesem Sinne wird auch oftmals auf die EG-Treueklausel des SDÜ verwiesen, nachdem EG/EU-Regelungen Vorrang vor den Regelungen des SDÜ hatten (vgl. Müller 2003, 127), sowie die im Schengener Vertragswerk enthaltene Absichtserklärung, dass das Ziel der Schengen-Kooperation sei, im Vertragswerk der EU aufzugehen. Hier sei nochmal auf den Wegfall der Regelungen zur freien Warenzirkulation in der Zeit zwischen *Schengen I* und *II* verwiesen sowie der Obsoleszenz der Schengener Regelungen zum Asylrecht durch das Inkrafttreten Dublins 1997.

Doch gerade letzteres Beispiel demonstriert, dass die EG-Treue ein zweischneidiges Schwert ist. Sie kann sowohl als Limitierung des Schengener Prozesses durch EG-Recht interpretiert werden, oder eben als eine Dynamik, die der Schengener Prozess auf die EG ausübte. Die Beschreibung Schengens als »eigentlicher Motor der europäischen Integration in der Innen- und Rechtspolitik« (Lange 1999; zit. n. Müller 2003, 127) oder auch Zaiottis These der Schengenisierung der EU legen letztere Interpretation nahe.

Damit verweist die Laboratoriums-Metapher auf einen spezifischen Modus der Europäisierung, der sich in Anlehnung an den »doing border«-Ansatz (van Houtum und van Naerssen 2002; Salter 2011) als *doing Europe* bezeichnen ließe. Im Gegensatz zu den Top-Down-Modellen, die den verschiedensten Schulen der Europäischen Integrationsforschung oftmals zu Grunde liegen, würde dieser Ansatz auf experimentelle Praktiken verweisen, die in der Absenz und in Graubereichen einer umfassenden Vergemeinschaftung gedeihen und diese Leerstelle durch Präzedenz, durch das Primat der Praxis, ausfüllen, noch bevor sie formal kodifiziert oder rechtlich verfasst werden können.

Außengrenze und Ausgleichsmaßnahmen

Das Projekt der Ausgleichsmaßnahmen, welches sich langsam seit den 1970er Jahren angedeutet hatte, mit Schengen II ein konkretes Projekt weniger Staaten, und mit Amsterdam endgültig zu einem »goal of EU cooperation in themselves« (Brouwer 2008, 29) wurde, stellen ein Paradebeispiel für die Anwendbarkeit einer solchen praxeologischen Perspektive auf Europa und den Prozess der europäischen Einigung dar. Festgehalten werden muss jedoch, dass eine solche Perspektive nicht allein erklärungsmächtig ist, sondern in hohem Maße kontextsensitiv ist. In dem Fall der Ausgleichsmaßnahmen sind dies die Genealogie des freien Personenverkehrs des EG-Binnenmarktes, das Ringen um die Verwirklichung dieser Freiheit, die Akzentsetzungen, die die verschiedenen Akteure vorgenommen haben und die Perspektiven, die sie eingebracht haben, und in erster Linie das Zusammentreffen dieser Akteure in ständig changierenden Konstellationen. Es ist dieses langsame Driften über drei Jahrzehnte – akzentuiert durch punktuelle Dynamiken, welches die Rekonstruktion der Genese der europäischen Außengrenze so kompliziert und schillernd macht.

Aus dieser Perspektive ist Ruben Zaiottis Bewertung des Schengener Prozesses als dichotomes Aufeinanderprallen zweier Kulturen – eigentlich Systeme – wenig überzeugend (Zaiotti 2011). Er analysiert die Parallel-Entwicklung unter einem politikwissenschaftlichem Paradigma der »Kulturen der Grenzkontrolle« (»Cultures of Border Control«). Zaiotti postuliert, dass sich in den 1980er Jahren zwei grundsätzlich verschiedene, im Widerstreit befindliche neue Kulturen der

Grenzkontrolle entwickelt hätten, namentlich »Schengen« und »Brüssel«, denen es jeweils um die Ablösung der »westfälischen« Kultur der Grenzkontrolle ginge. Letztere zeichne sich durch eine enge Bindung an idealtypische Vorstellungen des Nationalstaats aus, während sowohl *Schengen* als auch *Brüssel* Versuche gewesen seien, eine post-nationale Form der Grenzkontrolle einzuführen.

Aufgrund dieser von ihm etablierten Dichotomie ist es Zaiotti möglich, eine geschlossene Darstellung dieses vielschichtigen Prozesses zu formulieren. In dieser Hinsicht stellt seine Rekonstruktion eine wertvolle Ressource dar, von der auch die vorliegende Arbeit stark profitiert hat. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Befund der Dichotomie nicht eher ein Hindernis für eine detaillierte Analyse darstellt. Die These der Dichotomie führt zu einem Suchen nach Binaritäten und lässt wenig Raum für Ambivalenzen, Überschneidungen und Driften von Bedeutungen über die Zeit. Besonders offen tritt dieses Problem zu Tage, wenn Kommission und EU-Mitgliedstaaten einfach unter einer »Brüsseler Kultur der Grenzkontrolle« subsumiert werden. Dies blendet die in dieser Arbeit herausgearbeiteten, wesentlichen Unterschiede zwischen dem Projekt der Kommission und dem der EG-Mitgliedstaaten aus, wobei angesichts der Haltung insbesondere des Vereinigten Königreichs gar nicht klar ist, ob ein letzteres Projekt überhaupt existierte.

Problematisch erscheint auch der Begriff der Kulturen und ferner das evolutionäre Verständnis, welches Zaiotti mit seinem Kulturbegriff verbindet. Aufgrund der Entkopplung von jeglichen tatsächlichen, praktischen Formen der Grenzkontrolle, aber auch der Entscheidungsfindungsprozesse – Zaiotti betreibt vor allem Dokumentenanalyse und eine Einordnung der Entwicklungen durch Sekundärquellen – bleiben die jeweiligen Kulturen Schengens und Brüssels seltsam unterbelichtet. Erst gegen Ende seiner Arbeit expliziert Zaiotti etwa, dass die der Schengener Rationalität unterliegenden Annahmen eine Überbetonung von Sicherheitsaspekten, Zentralität der Rolle von Regierungen, Flexibilität als bevorzugte Arbeitsweise und begrenzte rechtliche und demokratische Kontrolle seien (Zaiotti 2011, 190). Zwar wurden diese Punkte über den Verlauf der vorherigen Kapitel herausgearbeitet, aber nicht in das Zentrum der Analyse gestellt. Es erscheint geradezu, als sei ein Begriff der Kultur als zentrales Analyseinstrument gewählt worden, weil er den Ruf hat, nur schwer fassbar zu sein. Zudem ließe sich argumentieren, dass diese Charakteristika in gewisser Weise auch auf das Maastrichter Modell zutreffen. Aufschlussreich wäre daher eine Untersuchung des konkreten Einflusses dieser Charakteristika auf die Genese des europäischen Projekts gewesen.

Letzten Endes geht es Zaiotti weniger um eine detaillierte Rekonstruktion der Rationalitäten, sondern um die Schilderung eines evolutionären Kampfes zweier Kulturen, von denen sich letzten Endes die eine (Schengen) durchsetzt, während die andere (Brüssel) abstirbt. Als Erklärung, warum sich dies so ergeben habe,

wird lediglich die »superior performance« (146) angeführt, also die Tatsache, dass das Schengener Modell rascher positive politische Ergebnisse gezeitigt habe, welches dann ein eigenes Momentum ausgelöst habe. Dies ist der bekannte evolutionäre, anti-genealogische Zirkelschluss. Als analytisches Modell ist dies jedoch wenig hilfreich, weil es die Geschichte immer aus der Perspektive der Gegenwart und des vermeintlichen Siegers erklärt. Beinhaltet seine Analyse nicht eine ›The winner takes it all‹-Haltung, so wäre seine Gegenüberstellung von Schengen und Brüssel eine produktive Herangehensweise, um die innerhalb des Regimes existierenden Elemente genealogisch zurückzuverfolgen und zu kontrastieren. Insbesondere die nach dem Vertrag von Amsterdam weiter stattfindenden Auseinandersetzungen zwischen einem vergemeinschaftlichten und einem zwischenstaatlichen Ansatz könnten so weiter untersucht werden.

Welche Herausforderung eine detaillierte Rekonstruktion der Entstehung eines europäischen Migrations- und Grenzregimes seit den 1980er Jahren darstellt, wird angesichts Gregory Feldmans Versuch, eine solche vorzulegen (Feldman 2012, 60ff.), deutlich. Seine Analyse des Schengener Prozesses und der Vergemeinschaftung von Justiz- und Innenpolitik scheitert an einem grundsätzlichen Missverständnis der Institutionen, Funktionsweise und Genese der Europäischen Gemeinschaft und Europäischen Union. So werden etwa beständig der *Rat der Europäischen Union* und der *Europäische Rat* verwechselt oder sogar vermengt: Der Europäische Rat wird an einer Stelle als »body composed of national ministers that establishes the EU's political priorities« (61) dargestellt. Bezüglich der zentralen Frage der politischen Rationalität Schengens, die für eine Studie zum »migration apparatus« der Europäischen Union unerlässlich ist, werden Ursache und Wirkung verwechselt: »The Schengen Agreement called for the free circulation of goods, finance, and labor within the EU and pushed for the creation of a common market« (61). Der Bezug auf die noch nicht existierende EU und die Reduzierung der vier Grundfreiheiten auf drei stellen noch eher lässliche Fehler dar, während die Darstellung, Schengen sei nicht das Projekt der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen – dies wird von Feldman der EEA zugeschrieben –, sondern das des Binnenmarktes grundlegend falsch ist. *Schengen II* ist vollkommen absent in der Beschreibung: »The 1997 Treaty of Amsterdam transposed the Schengen Agreement [Singular; bk] into EU law applicable to all fifteen EU countries [...]« (61) und auch die direkte Gültigkeit von EU-Verordnungen und insbesondere des SDÜ wird nicht verstanden (»By 2010, twenty-five of the twenty-seven member states would incorporate it into national legislation [...]« (61)). Die Herausbildung einer frühen europäischen Migrationspolitik wird fälschlicherweise der Kommission zugeschrieben, welche schon vor, aber insbesondere durch Maastricht ermächtigt worden sei, eine proaktive Rolle in der Harmonisierung der Migrationsgesetzgebung zu verfolgen. Das Tempel-Modell des Maastrichter Vertrags steht jedoch tatsächlich für die weitgehende Exklusion der Kommission aus dem Prozess der

Politikgestaltung in diesem Feld, vor Maastricht war die Kommission weitestgehend von den intergouvernementalen Foren ausgeschlossen. Die Proklamation des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird fälschlicherweise dem Haager Programm von 2004 zugeschrieben und als Teil der europäisierten Migrationspolitik beschrieben, und nicht als die zentrale innenpolitische Imagination des Amsterdamer Vertrags erkannt. Diese Liste ließe sich fortsetzen, was insbesondere deswegen bedauernswert ist, da Feldmans Studie eine der wenigen expliziten Versuche einer ethnographischen *policy*-Forschung zur europäischen Migrations- und Grenzpolitik darstellt. Insbesondere seine Fragestellung zum Prozess der *migration policy*-Formulierung, die immer wieder auftauchenden gouvernementalitätstheoretischen Sensibilitäten seiner Analyse und seine Operationalisierung des Sicherheitsbegriffs in einer ethnographischen Forschung wären auch für die vorliegende Arbeit höchst relevant gewesen.

Die einschlägige akademischen Literatur zum Ereignis Schengen ist in der Tat davon geprägt, inwiefern die Justiz- und Innenpolitik der EU nach Amsterdam auf einem verengten Begriff der Sicherheit basierte und den demokratischen Charakter des Politikfeldes in Frage stellte. Stellvertretend für diese Arbeiten soll hier Bezug auf Dora Kostakopoulous rhetorische Frage genommen werden, ob es eigentlich eine Alternative zu ›Schengenland‹ gebe (Kostakopoulou 1998). Sie kritisiert, dass die Frage der Migration ausschließlich als Frage von ›law and order‹ thematisiert werde, das Migrationspolitik vor allem in geheimen Zirkeln (sie verweist hier auf die *TREVI-Gruppe*) formuliert werde, dass der *policy*-Aspekt der Rechte der Migrant_innen stark defizitär sei und dass der offizielle Diskurs über die Frage der Einwanderung eine Schlagseite in Richtung abschottender Maßnahmen habe. Im Rückgriff auf die politische Philosophie plädiert sie daher für eine Entkopplung der Begriffe der Souveränität und des Nationalen. Bezüglich ihrer Fragestellung bedeute dies, den Mitgliedstaaten das Recht auf Formulierung von Einwanderungspolitik zu entziehen und diese endgültig zu vergemeinschaften. Dies eröffne, so Kostakopoulou, die Möglichkeit, die Frage der Migration von der willkürlichen Aura der Kriminalitätsbekämpfung zu befreien und eine inklusive und permissive Einwanderungscharta für die Europäische Union zu formulieren.

Ist Schengen also alternativlos? Unter den spezifischen historischen Bedingungen und der konkreten Akteurskonstellation seiner Genese erscheint Schengen in der Tat alternativlos. Es ist schwer, sich vorzustellen, unter welchen Bedingungen die EG-Mitgliedstaaten in den 1980er Jahren ihre Kompetenzen in der Migrationspolitik bereitwillig an die Kommission übertragen hätten können. Noch realitätsferner aus heutiger Perspektive erscheint ein Geschichtsverlauf, in dem das konstatierte Defizit der Demokratie im europäischen Projekt zu einer Entkopplung von Staatsbürgerschaft und politischer Repräsentation geführt hätte und letztere an ein einfacheres Kriterium wie Anwesenheit gebunden wäre. Und dennoch: Die Idee eines supranationalen Binnenmarktes und Wirtschaftsraums,

der von einer *Hohen Behörde* harmonisiert wird und dessen Effekt eine Aufhebung der erfahrbaren Grenzen in Europa und die Etablierung nicht nur der Personenfreizügigkeit, sondern auch der Niederlassungsfreiheit für alle europäischen Bürger_innen sein würde, muss in den 1950er Jahren ähnlich utopisch geklungen haben. Die genealogische Methode erinnert uns daran, dass die Gegenwart nicht das zwangsläufige Ergebnis der eigenen Geschichte ist, sondern nur ein Pfad durch den Möglichkeitsraum darstellt, welchen die Geschichte – präziser: das menschliche Handeln – beständig eröffnet.

Doch wie ist nun der tatsächlich eingeschlagene Pfad zu bewerten? Der eingangs besprochene Band William Walters und Jens Henrik Haahrs beinhaltet auch ein eigenes Kapitel zur europäisierten Justiz- und Innenpolitik, die Walters und Haahr unter dem Begriff »Schengenland« verhandeln: »[W]e use Schengenland to name a particular regime of in/security and power relations. In other words, it reminds us that the concepts and technologies of power that underpin JHA are historical. They are not eternal but invented at a particular time, under specific conditions« (Walters und Haahr 2005, 93).

Daraus ergibt sich für die Autoren die Fragestellung, was für eine Art von Europa Schengenland eigentlich ist und welche Formen der Macht es autorisiert (94). Für die vorliegende Arbeit ist vor allem die gouvernementalitätstheoretische Untersuchung Schengenlands von Interesse. Um diese einzuführen, nehmen Walters und Haahr erneut Bezug auf den Begriff der ›Freiheit‹, welche in Schengenland nun eine andere Bedeutung erlangt: »In the figure of AFSJ [Area of Freedom, Security and Justice; bk] the extension of freedom now becomes a source of vulnerability« (103), oder, um den Kontrast zum Freiheitsbegriff des Binnenmarktes nochmal hervorzuheben: »If freedom is an energy that must be both unleashed and channelled in the common market, here [in Schengenland; bk] it is more like an endangered species calling for the protection of watchful, paternal authorities« (104). Diese Neubestimmung des Freiheitsbegriffes wird angesichts der Politiken des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* noch klarer werden. Für Walter und Haahr ist sie jedenfalls der Ausgangspunkt, die Gouvernementalität einer ›transnationalen liberalen Polizei‹ einzuführen, die vor allem in den Zwischenräumen, in den Kontrolldefiziten und an strategischen Orten wirksam wird. Auf diese Diskussion soll in dem nächsten Kapitel noch einmal zurückgekommen werden, da sie eine produktive Verbindungslinie von Schengen(land) hin zur Agentur Frontex zieht. An dieser Stelle soll daher lediglich festgehalten werden, dass das Ereignis Schengenland für Walters und Haahr den Punkt darstellt, an dem die EU territorial wird, indem Sicherheit und Territorium auf neue Art und Weise verknüpft werden (107):

»As it [the EU; bk] becomes involved in the fight against illegal immigration, the EU also becomes preoccupied with the defence of territory – not against invading armies but flows of illicit people and materials. [...] [I]f Schengenland is to address the problem of an in/secure Europe, then repelling enemies at the border – or, in the case of visa policy and carrier sanctions, long before they reach the border – has become a central feature of its response.« (Walters und Haahr 2005, 109)

Die neue Verräumlichung der Sicherheit, die Territorialität der EU hebt sich stark von ›westfälischen‹ Territorialitäten ab. Die neue Praxis der Sicherheit operiert nicht mehr exklusiv an der Grenzlinie, sondern orientiert sich in biopolitischer Art und Weise nun an den Bewegungen, den ›flows‹ der Migration und geht über die Grenze hinaus, wie auch in das Territorium hinein. Oder, um nochmal auf eine Beschreibung Walters' zurückzugreifen:

»Schengen appears as two types of border at once. There is a hardened exterior frontier, which, in those places where it comprises watchtowers, fences, and detection devices, is very much continuous with the long history of frontier as obstacle or barrier. But articulated with this is a more diffuse, networked, control apparatus that is no longer territorially fixed and delimited, and which has unfolded in response to the removal of common frontiers.« (Walters 2002, 573)

Es ist diese neue Grenze, diese neue Grenze Europas, die aus dem Projekt der Ausgleichsmaßnahmen erwächst. Eine ausgebaute, physische Außengrenze, die harmonisierten Kontrollpraktiken unterworfen ist, ergänzt durch eine neue polizeiliche Dimension der Kooperation im Inneren und eine informationstheoretische Ebene, die durch das Instrument des Schengener Informationssystems aufgespannt wird, formen die neue, multidimensionale, multiskalare, multivalente Grenze. Sie inkorporiert die ›westfälische‹ Grenze, ist aber nicht auf sie zu reduzieren. Sie definiert eine neue Territorialität Europas, ist aber durch sie nicht eingehegt. Sie assembliert die multiplen Funktionen nationaler Souveränität und arrangiert sie in einem neuen Ensemble. Sie ist ein neuer, privilegierter Ort der Kontrolle von und der Generierung von Wissen über die Migration. Gleichzeitig ist sie dennoch ein Ort, den die Architekt_innen selbst erst erfahren, kennenlernen, wissen müssen. Dieser Prozess wird im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

Die Grenze verwalten, Migration managen

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Abwägung zwischen der Binnenpersonenfreizügigkeit und dem befürchteten Sicherheitsdefizit, welches aus der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen resultieren sollte, formal kodifiziert. Der *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* sollte dieses Defizit beheben und die Abwägung zwischen den beiden Freiheiten (Bewegungsfreiheit und Freiheit von Kriminalität) wurde auch so festgeschrieben. Der *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* wurde durch Amsterdam in den Rang eines Unionszieles gehoben (Artikel B) und schränkte damit gleichzeitig das Ziel einer Personenfreizügigkeit ein:

»The Union shall set itself the following objectives: [...] to maintain and develop the Union as an area of freedom, security and justice, in which the free movement of persons is assured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime;« (Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts 1997 at Art 1.5.)

Damit fand die Debatte um Binnengrenzkontrollen und Ausgleichsmaßnahmen ihren vorläufigen konstitutionellen Schlusspunkt, in dem die beiden ursprünglichen Projekte eines Raums ohne Binnenkontrollen und der freien Zirkulation mit dem Europa der Bürger_innen zum *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* verschmolzen wurden. Doch ähnlich wie es bei der Unterzeichnung der Römischen Verträge noch nicht klar war, welche Form der zu etablierende Binnenmarkt endgültig nehmen würde, so stellte auch der *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* einen anvisierten Endzustand dar, dessen Inhalt noch gar nicht endgültig ausbuchstabiert war und zu dessen Verwirklichung nun neue politische Anstrengungen notwendig wurden.

Als einen ersten Schritt legte die Kommission im Juli 1998 die Mitteilung »Towards an Area of Freedom, Security and Justice« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998) vor. Die Mitteilung ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil sie einen dedizierten Versuch der Kommission darstellt, eine eigene Lesart der neuen politischen Ziele der Union sowie der ihnen innewohnenden Rationalitäten zu entwickeln. Dies deutet sich etwa in den Erwägungen zum Freiheitsbegriff an, der auch die alte Figur eines »Europas der Bürger_innen« aufgreift:

»The three notions of freedom, security and justice are closely interlinked. Freedom loses much of its meaning if it cannot be enjoyed in a secure environment and with the full backing of a system of justice in which all Union citizens and residents can have confidence. These three inseparable concepts

have one common denominator – people – and one cannot be achieved in full without the other two.« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998, 1)

Das Bekenntnis zu der »enge Verbindung« zwischen den drei Werten, welches das zentrale Diktum der Versicherunglichung »Keine Freiheit ohne Sicherheit« aufgreift, wird daraufhin sofortig konterkariert. Die Kommission beschrieb den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als die Summe dreier Räume, also eines Raums der Freiheit, eines Raums der Sicherheit sowie eines Raums des Rechts, deren jeweiligen Inhalte auf den folgenden Seiten dargelegt wurden. Unter dem Raum der Sicherheit wird vor allem *Europol*, »Organisierte Kriminalität« sowie Bekämpfung von Drogenkriminalität erwähnt, während unter der Überschrift des Raums des Rechts justizielle Kooperation in Zivil- wie auch in Strafsachen diskutiert wird.

Damit ist für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit alleinig die Diskussion zum *Raum der Freiheit* von Interesse. Die Kommission beginnt diese mit der Erläuterungen des neues, »breiteren« Freiheitsbegriffs:

»The wider concept of freedom embodied in the Treaty of Amsterdam aims to give »freedom« a meaning beyond free movement of people across internal borders. It is also freedom to live in a law-abiding environment in the knowledge that public authorities are using everything in their individual and collective power (nationally, at the level of the Union and beyond) to combat and contain those who seek to deny or abuse that freedom. Freedom must also be complemented by the full range of fundamental human rights, including protection from any form of discrimination.« (5)

Trotz dieser erneuten und evidenten Anleihe an Sprechfiguren, die eher mit dem Maastrichter oder Schengener Prozess assoziiert sind, fällt das skizzierte Programm bezüglich Grenzen und Migration auffallend weich aus. Der *Schengen-Besitzstand* wurde – hier scheint wieder die Metapher des Labors auf – als Fundament und Instrumentarium für den erst noch kommenden, wahren (»genuine«) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschrieben. Für die Migrations- und Asylpolitik konstatierte die Kommission zwar, dass die Mitgliedstaaten unter »Migrationsdruck« ständen, nahm dies aber vor allem zum Anlass, nun eine rechtlich bindende Harmonisierung des Migrations- und Asylrechts anzumahnen und neue Rechtsinstrumente zu suchen, um eine »massenhafte Ankunft« von Schutzbedürftigen bewältigen zu können. Dies sogar, falls diese formal nicht unter das Regime der Genfer Flüchtlingskonvention fielen und damit die bestehenden Asylsysteme überfordern könnten. Insbesondere aus einer Post-2015-Perspektive fallen die Vorschläge der Kommission auf, neue Instrumente des

vorübergehenden Schutzes, die über die Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehen sowie Solidaritätsmechanismen, um besonders betroffene Mitgliedstaaten zu entlasten, einzuführen. Der Begriff der »illegalen Migration« taucht kein einziges Mal auf, die einzige versicherlichtete Figur ist der »fight against the trafficking in human beings«.

Weiter argumentierte die Kommission, dass der breite Freiheitsbegriff nicht nur auf die EU-Bürger_innen beschränkt sein dürfe, sondern auch für die über zehn Millionen Drittstaatsangehörigen, die in der EU lebten, gelten müsse. Hierauf bezog sich sicherlich auch die kleine Akzentsetzung, dass Freiheit auch Freiheit von Diskriminierung beinhalten muss. Hier blitzte also Kostakopoulos Alternative zu Schengen auf: eine Entkoppelung von Migrationspolitik und Kriminalitätsbekämpfung, eine weitreichende Entmachtung der Mitgliedstaaten in der Migrationsfrage, ein Rahmenwerk, welches die Menschenrechte mit einbezüge und ein Bekenntnis zur Aufnahme von Schutzsuchenden über die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen hinaus. Zumindest die Kommission hatte also 1998 eine Vorstellung einer Alternative zu Schengen (vgl. auch Hess 2009b, 93f.).

Die Mitteilung der Kommission diente der Vorbereitung des Treffens des Rats der Justiz- und Innenminister in Wien im Dezember 1998, welches zur Verabschiedung des *Wiener Aktionsplans zur Umsetzung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* führte (Rat der Europäischen Union 1998a). Auch der Rat beherrschte jedoch das Spiel, welches die Kommission in ihrer Mitteilung vorgeführt hatte: Die Erwägungen der Kommission finden sich, etwas reduziert, aber kaum abgeändert, in der Einleitung des Aktionsplans, werden jedoch gefolgt von den Maßnahmen, die ein grundsätzlich anderes Programm entwerfen und damit die grundsätzliche Stoßrichtung der Kommission konterkarieren:

»Ziel ist der Aufbau eines Raums der Freiheit innerhalb der nächsten fünf Jahre. Damit ein erhöhtes Maß an Sicherheit für alle europäischen Bürger gewährleistet werden kann, setzt die Verwirklichung dieses Ziels die Ausarbeitung flankierender Maßnahmen voraus, insbesondere in den Bereichen Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (Rat der Europäischen Union 1998a).

Es solle eine umfassende Migrationsstrategie entworfen, die Effizienz des *Dubliner Übereinkommens* gesteigert, das EURODAC-Übereinkommen¹¹ umgesetzt, Sekundär-Migration eingeschränkt, eine »kohärente EU-Rückübernahme-

11 Die Fingerabdrucksdatenbank EURODAC (European Dactyloscopy) ist eine Datenbank, in der Fingerabdrücke von Asylbewerber_innen und irregulär in die EU eingereiste Personen gespeichert sind, ursprünglich zum Zwecke der Umsetzung des *Dubliner Übereinkommens*. Nach Thorsten Müller wurde die Errichtung der Datenbank 1991 von den Einwanderungsminister_innen der EG grundsätzlich beschlossen, prioritär zwischen März 1996 und Dezember 1998 verhandelt, dann eingefroren und im Jahr 2000 im Rahmen einer EG-Verordnung

und Rückkehrpolitik« konzipiert, Informationskampagnen in Herkunftsländern zur »Bekämpfung der illegalen Einwanderung« durchgeführt sowie Visums-Vorschriften weiter harmonisiert werden. Der Aktionsplan skizziert also eine wesentlich repressivere Linie im Verhältnis zu Migration, die aber konsistent mit der Rationalität der Ausgleichsmaßnahmen ist.

Auf den Wiener Aktionsplan folgte dann, anlässlich des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrags, der Europäische Rat in Tampere, der im Oktober 1999 stattfand. Auch er stand unter der Überschrift der Etablierung des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, bezog sich explizit auf den Wiener Aktionsplan und formulierte zum ersten Mal das Ziel einer »Gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU«, welche sich aus vier Elementen zusammensetzt. Neben der a) »Partnerschaft mit Herkunftsländern« und der b) »gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen« stellte Tampere auch den Startschuss für das c) »Gemeinsame Europäische Asylsystem« (GEAS) dar und führte nun den *terminus technicus* der d) »Steuerung der Migrationsströme«, auf Englisch »management of migration flows«, ein, der sich später zum Begriff des *migration management* abschleifen würde. Es ist vor allem dieser Begriff, der eine gouvernementalitäts-theoretische Herangehensweise an das entstehende Grenzregime der Europäischen Union motiviert, denn die Rationalität des *migration management* wird ihm an zentraler Stelle eingeschrieben sein. Der Perspektive, dass Migration nicht unbedingt verhinderbar, aber im Sinne einer Regulierung einer mobilen Bevölkerung auch positive Effekte zeitigen könne, folgen Politiken, die einerseits auf die Schaffung von Kontrollpotenzialen *vis à vis* der irregulären Migration abzielen, aber auch eine funktionale Ausdifferenzierung des Migrations- und Grenzregimes erfordern. Letzteres ist insbesondere in der gemeinsamen Visumpolitik deutlich sichtbar. Auch Martin Geiger und Antoine Pécoud, die als erste den Begriff des *migration management* für die kritische Migrationsforschung systematisiert haben, verstehen ihn sowohl als Rationalität, über die sich Politik mobilisieren lässt, als Praktiken, die die Politiken erst umsetzbar machen sowie als Diskurs über die Migration. Gleichzeitig verweise der Begriff darauf, dass er von einem heterogenen Ensemble von Akteuren operationalisiert wird (Geiger und Pécoud 2010, 1f.).

In Tampere fand die bemerkenswerte Umkehrung des Verhältnisses zwischen Grenze und Migration statt. Folgte bisher die Harmonisierung von Migrationsrecht und -politik als Konsequenz aus der Binnenfreizügigkeit, so avancierte nun die »Steuerung der Migrationsströme« zu einem eigenständigen Ziel der EU-Politik, welches in dieser Art und Weise bis dahin nicht formuliert worden war. Eine harmonisierte und verstärkte Außengrenze führte nun nicht mehr nur zur

endgültig beschlossen (Müller 2003, 335). Die Datenbank wird ausführlicher im Kapitel Operation besprochen.

Notwendigkeit, grenzspezifische Praktiken, wie etwa Visumsvergabe, Zurückweisung oder Abschiebung, zu harmonisieren. Der Europäische Rat betonte vielmehr, dass »die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden müssen« (Europäischer Rat 1999, Abs. 22). »Illegale Einwanderung« sei an ihrer Wurzel zu bekämpfen und zu diesem Zweck wünschte sich der Europäische Rat auch »eine engere Zusammenarbeit und eine gegenseitige technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten – wie z.B. im Rahmen von Austauschprogrammen und anhand von Technologietransfers, insbesondere in Bezug auf die Seegrenzen – sowie die rasche Einbeziehung der beitriftswilligen Länder in diese Zusammenarbeit« (Abs. 24). Hier fand nun also die Subsummierung der Grenze als Technologie unter das biopolitische Vorhaben einer Regierung der mobilen Bevölkerung der Migration statt. Von nun an macht es insbesondere Sinn, von einem *Europäischen Grenz- und Migrationsregime* zu sprechen, womit neben der Europäisierung des Politikfeldes der innige und unauflösbare Zusammenhang zwischen Grenzverwaltung und Migrationsmanagement in Europa hervorgehoben wird.

Nachdem Schengen eine europäische Außengrenze in ihrer multiskalaren Konfiguration überhaupt denkbar oder sagbar gemacht hatte, markierte Tampere den Punkt, an dem nun Politiken bezüglich des neuen Raums der Grenze formuliert wurden und diese neue Technologie im Sinne einer Regierung der Migration auch nützlich und operationalisierbar gemacht werden sollte. Denn die anderen relevanten Politikfelder im Kontext der Ausgleichsmaßnahmen (Warenverkehr, Terrorismus, organisierte, grenzüberschreitende Kriminalität) hatten sich schon längst von der Grenze gelöst. Niemand ging mehr davon aus, dass die Grenze die geeignete Technologie sei, um diese Problemfelder zu bearbeiten. Dennoch wurde die Grenze um die gefundenen Praxisansätze in diesen Feldern angereichert (Polizeikooperation, Systeme zum Datenaustausch). Die grundsätzliche Frage, ob denn Grenze die geeignete Technologie sei, um auf die Migration einzuwirken, wurde nicht gestellt. Vielmehr motivierten die immer wieder zu Tage tretenden, tatsächlichen Inadäquatheiten der Grenze ihren expansiven Charakter. Nicht die Absenz einer genuinen europäischen politischen Debatte zum Stellenwert der Migration für die Gesellschaften Europas würde problematisiert werden, sondern vielmehr würde diese Debatte an die Ränder Europas und in die geheimen Räume der polizeilichen Bürokratie und der geschlossenen Informationssysteme externalisiert werden. Damit wurde die Fragestellung jedoch gleichzeitig entpolitisiert und technokratisiert, was sich insbesondere an der Agentur Frontex zeigen wird.

Der festgestellte enge und unauflösbare Zusammenhang zwischen Migrationspolitik und Grenze darf jedoch nicht als Identität begriffen werden. Die neue Grenze Europas stellt definitiv das Fundament der europäischen Migrationspolitik dar, das Arsenal der migrationspolitischen Praxis geht jedoch darüber hin-

aus. Dies deutet sich schon in dem Punkt ›Partnerschaft mit Herkunftsländern‹ an. Besonders nach der Verabschiedung des ›Global Approach on Migration‹ im Jahr 2005 würde sich Migrationspolitik vermehrt zu einer Querschnittspolitik im Sinne einer Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, etc. mausern. Die europäische Außengrenze würde jedoch immer im Zentrum dieser Politiken bleiben, denn selbst eine Förderung von als legitim erachteten Mobilitätspraktiken wäre immer von einer Unterbindung eigensinniger Migrationspraktiken abhängig. Gleichzeitig würde die Grenze, und vor allem die durch sie motivierten Regierungspraktiken, innerhalb dieses weiteren Rahmens expandieren und ihre spezifischen Rationalitäten in die Migrationspolitiken injizieren. Auch dies wird durch den Begriff des europäischen Migrations- und Grenzregimes beschrieben.

Das genaue Verhältnis zwischen den drei Polen Asylpolitik, Steuerung der Migrationsströme und Grenzpolitik bleibt auch nach Tampere nicht formal bestimmt.¹² In den Abschlusserklärungen der Europäischen Räte der nächsten Jahre würden sie zwar als Konstante auftauchen, aber immer in changierenden Konstellationen und mit wechselnden Untertönen. Dennoch stellen sie ein Dreieck dar, innerhalb dessen sich die Migrationspolitik der Europäischen Union von Tampere an bewegen würde. Der Anspruch dieser Arbeit ist es, die Rolle der europäischen Grenze in diesem Dreieck zu analysieren und die anderen Pole dort einzubeziehen, wo es notwendig ist.

Tampere war nur ein zögerlicher Anfang einer europäischen Grenzpolitik. Noch ganz im Sinne der Schengen-Kooperation ist nur von Austausch, Technologietransfer und besserer Zusammenarbeit die Rede. Auch der vorbereitende JI-Rat eine Woche vor Tampere legte lediglich ein »European management concept on border control« (Rat der Europäischen Union 2001) vor, welches vor allem auf die Standardisierung von Grenzkontrollen, die Unterstützung der Beitrittsstaaten zur Erlangung der Schengen-Kompatibilität, die Entwicklung von Krisenmanagementkapazitäten sowie – sehr allgemein – auf die Vorbeugung ›illegaler Migration‹ abzielte. Zu diesem Zweck wurden diverse Praxismaßnahmen vorgeschlagen, die aber immer nur auf eine bessere Kooperation und tiefere Harmonisierung von Standards abzielten.

Tampere stellt mit diesem Konzept den Auftakt des Prozesses des *integrated border managements* (auf Deutsch integrierte Grenzverwaltung) dar, auf dessen Weg die Gründung der Agentur Frontex einen der wichtigsten Meilensteine darstellen wird. Der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001 erteilte dem Rat und der Kommission das Mandat »to work out arrangements for cooperation

12 Das Feld der Integrationspolitiken, welches sich auf die schon bestehende migrantische Bevölkerung innerhalb der EU bezieht, soll an dieser Stelle außen vor gelassen werden. Es folgt anderen Rationalitäten und entspringt anderen Politikbereichen.

between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common services to control external borders could be created« (Europäischer Rat 2001b, Abs. 42). Damit wurde der eigentliche Prozess der tatsächlichen und operativen Europäisierung der europäischen Grenze in Gang gesetzt.

Zwischen dem Europäischen Rat von Tampere und dem folgenden Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 entstanden aus diesem Mandat erste Konzepte und Studien. Die Kommission legte im Mai 2002 ihre Mitteilung »Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002) vor. Hier tauchte nun ein erstes Mal der Begriff des *integrated border managements* auf, wenngleich der Begriff in der Mitteilung noch sehr vorsichtig in Bezug auf die Beschreibung der europäischen Außengrenze bleibt: Diese ist weiter als die Summe der nationalen Außengrenzen gefasst. Die Kommission schlug fünf Komponenten vor, a) gemeinsame Legislation, b) Kooperationsmechanismen, c) gemeinsame Risikoanalyse, d) gemeinsame Ausbildung von Grenzschützer_innen und e) einen Lastenverteilungsmechanismus, aus dem langfristig eine europäische Grenzschutzpolizei hervorgehen solle.

Ebenfalls im Mai 2002 wurde die Machbarkeitsstudie »for the setting up of a European Border Police« (Study Group 2002) in Rom vorgestellt, die unter Federführung der italienischen Regierung erstellt wurde. Da sowohl die Kommissionsmitteilung als auch die Machbarkeitsstudie eng um die Frage einer europäischen Grenzschutzagentur kreisten, werden diese beiden Dokumente im nächsten Kapitel genauer besprochen werden. Zwar umfasste das Tampere-Mandat in der Tat die Frage der Schaffung einer solchen zentralisierten europäischen Institution, doch hier bremsen erneut die Mitgliedstaaten im Rat. In seinem »Plan for the Management of the External Borders of the Members States of the European Union« (Rat der Europäischen Union 2002b) wurde festgehalten, dass eine europäische Grenzschutzeinheit aus »joint teams« zwar vorstellbar sei, diese aber die nationalen Grenzschutzeinheiten auf keinen Fall ersetzen dürften. Die fünf Komponenten der Kommission wurden jedoch übernommen.

Der Europäische Rat in Sevilla im Juni 2002 konnte also im Wesentlichen auf drei konzeptionelle Vorarbeiten¹³ zurückgreifen. Er beschloss unter der zu-

13 Die Abschlusserklärung des Europäischen Rates in Sevilla nahm noch auf eine weitere Studie – »the study concerning police and border security, carried out by three Member States under the OISIN cooperation programme« – Bezug. Bei den drei Staaten scheint es sich um Österreich, Belgien und Finnland zu handeln (Europäisches Parlament 2003). Der abschließende Bericht wurde erst am 10. September 2002 veröffentlicht, scheint aber nicht öffentlich zugänglich zu sein. Unter den OISIN-Programmen förderte die EU seit 1997 die Kooperation und den Austausch von Strafverfolgungsbehörden.

rückhaltenden Überschrift »Gradual introduction of coordinated, integrated management of external borders«, dem Plan des Ji-Rats zu folgen, »Gemeinsame Operationen« und Pilotprojekte zu starten, ein Netzwerk von Liaisonbeamten ins Leben zu rufen, ein gemeinsames Risikoanalysemodell vorzubereiten, ein Kurrikulum für das Training von Grenzschützer_innen zu etablieren und die Kommission zu beauftragen, eine Studie¹⁴ zur Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten zu erstellen (Europäischer Rat 2002). Auch in diesem Beschluss findet sich kein Bezug auf eine europäische Grenzschutzagentur.

Mit Sevilla wurde der Begriff des *integrated border managements* offiziell Teil des EU-Vokabulars. Der Vertrag von Lissabon würde das Konzept sogar im Vertragstext als Ziel der EU verankern (TFEU Art. 77). Dennoch blieb der Terminus seltsam unbestimmt und auf jeden Fall unkodifiziert. Die Kommission interpretierte das Adjektiv »integriert« im Sinne der europäischen Integration, weshalb sie auf eine Schaffung europäischer Institutionen abzielte. Rat und Europäischer Rat waren diesem Ziel nicht unbedingt abgeneigt, verschoben aber eine solche Entwicklung in die Zukunft und in den Konjunktiv. Die Betonung lag auf dem Adjektiv »schrittweise« (gradual) und auf der Methode der Koordinierung und der Harmonisierung, die einer Fortsetzung des Schengener Labors gleichkam. Erfahrungswerte aus gemeinsamen Operationen und Pilotprojekten sollten gewonnen werden, existierende Praktiken sollten harmonisiert werden, um aus diesem Wissensbestand dann schrittweise einen politischen Rahmen zu synthetisieren. Der Begriff des *integrated border managements* als weitestgehend leerer Signifikant stellte ein geeignetes Vehikel dar, um diesen Prozess voranzubringen. Er lag im Trend der Zeit, bot eine genügend große Projektionsfläche, um Politik zu organisieren und um die verschiedenen Vorstellungen der beteiligten Akteure beherbergen zu können und war doch gleichzeitig so unbestimmt, dass damit keine Vorfestlegungen getroffen werden mussten.

Auf fundamentaler Ebene bezieht sich der Terminus des *integrated border managements* (IBM) auf eine Verschiebung der Vorstellung, auf welche Art und Weise eine Grenze zu verwalten sei, wie Grenze also hergestellt wird. Peter Hobbing, der einen der wenigen expliziten Aufsätze zu dem Begriff geschrieben hat, verweist auf die weltweite Proliferation des Begriffes in den 1990er Jahren, die eine Vielzahl von heterogenen Konzeptualisierungen hervorgebracht hat. Er schließt »[that] there is at least the common understanding that IBM relates to »lean government« approaches and that border procedures should be governed by modern economic strategies rather than slow bureaucratic structures« (Hobbing 2005, 2).

Der schlanke, ökonomistische Ansatz bezieht sich vor allem auf den Begriff des *managements*, während das Attribut *integrated* den Querschnitt der souveränen Aufgaben an der Grenze meint, also grenzüberschreitenden Personenverkehr, Zoll,

14 Auch diese Studie scheint nicht öffentlich verfügbar zu sein.

Seuchenkontrolle, Quarantäne, etc. Traditionell wurden die verschiedenen Aufgaben auch verschiedenen Institutionen zugewiesen, wie etwa Grenzschutz, Zollpolizei und Gesundheitsbehörden. Doch die Herangehensweise des *integrated border managements* versammelt all diese Aufgaben und die mit ihnen verbundenen Praktiken am Ort der Grenze und zielt darauf ab, sie in einem umfassenden System zu integrieren. Die horizontale Dimension der Koordinierung und der Zusammenarbeit wird durch die vertikale Dimension der zunehmenden Europäisierung komplementiert, durch welche regionale, nationale und supranationale Institutionen, Praktiken und Politiken ebenso im Ensemble des IBM arrangiert werden müssen (vgl. Monar 2006, 4).

Aufgrund des prozessualen Charakters der Europäisierung, die auch immer wieder durch den Widerstand der Mitgliedstaaten gegen eine weitere Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene charakterisiert war, musste der Begriff des IBM flüchtig und fragmentiert bleiben. Um noch einmal Hobbing zu zitieren:

»IBM rules cannot easily be located within just one framework; they are spread across a number of legal and administrative instruments. They represent a multi-layered compilation of provisions, with only the basic ones found in formal legal texts such as the Treaty on the European Community or the Schengen instruments of 1985-90, while much of the rest has been adopted through informal arrangements, e.g. the Common Manual on external borders adopted by the Schengen Executive Committee [...] and the Catalogue of Best Practices drawn up by the Working Party on Schengen Evaluation. Further elements that make the IBM mechanism work practically are found in bilateral/multilateral arrangements among individual member states or between them and third countries.« (Hobbing 2005, 10)

IBM verweist sowohl auf eine strategische Orientierung der Grenze als Technologie, als auch auf ein Ensemble von Praktiken und Umsetzungen als Antwort auf eine Vielzahl von Herausforderungen, mit denen sich die EU konfrontiert sah. An vorderster Stelle stand hier die »irreguläre Migration«, welche innerhalb der EU als Sicherheitsangelegenheit konstruiert wurde:

»This [securitisation of migration; bk] has been the case with respect to the implementation of the integrated border management (IBM) strategy and its relationship to a common EU policy on irregular immigration. The guiding principle seems to be that border management must be »integrated« and cover all border-related threats that the EU is supposed to be facing. The phenomenon of irregular immigration represents the target against which »the EU border« and its multilayered components as framed by the IBM have been conceived. Indeed, one of the more important objectives of EU border management is

the building of a common immigration policy that ›manages comprehensive-ly‹ and ›fights against‹ the sort of mobility negatively qualified as ›illegal‹. In the same context, it is also critical that the EU continues using the expressions ›illegal immigration‹, the ›fight against‹ and ›combat‹ when dealing with this phenomenon.« (Guild, Carrera und Balzacq 2008, 3)

Die schwache Kodifizierung und die ambivalente und disparate Bedeutung des Begriffs IBM scheint nicht unbedingt ein Zufall zu sein. Vielmehr geht Hobbing davon aus, dass es ein Resultat der Europäisierung der Innenpolitik war: »Owing to the reticence of the political level to endow justice and home affairs with formal legal tools, practitioners took refuge in ›practical‹ solutions in order to cope with the day-to-day real world problems they were faced with after the abolition of the internal borders« (Hobbing 2005, 10).

Dieser Befund ergänzt sich mit der Metapher des Schengener Labors und der Praxisorientierung, welche schon an verschiedenen Stellen herausgearbeitet wurde. Auf der Ebene der *policy*-Dokumente schlägt sich diese Orientierung in einer beständigen Referenz auf »best practices« nieder. Das einschlägige Beispiel ist der schon von Hobbing erwähnte Schengen-Katalog, einer vierbändigen Sammlung mit dem vollständigen Titel *Schengen Catalogue of recommendations and best practices*. Der erste Band des Katalogs wurde im Februar 2002 veröffentlicht und behandelt Grenzkontrollen an den Außengrenzen, Abschiebung und Rückführung (Rat der Europäischen Union 2002a). Der zweite Band, aus dem Dezember 2002, diskutiert die Nutzung des *Schengener Informationssystem* (SIS) sowie seiner nationalen Kontaktpunkte SIRENE (Rat der Europäischen Union 2002d). Der dritte Band, von März 2003 legt den Schwerpunkt auf Visa (Rat der Europäischen Union 2003c), während der vierte und letzte Band, von Juni 2003, Empfehlungen zur Polizeikooperation ausspricht (Rat der Europäischen Union 2003d).

Bei dem Katalog handelt es sich nicht um verbindlichen Prinzipien für die Umsetzung des *Schengen-Besitzstands*, er ist lediglich eine Sammlung von Empfehlungen, eine »non-exhaustive series of measures which should make it possible to establish a basis for the correct application of the Schengen acquis and for monitoring it« (Rat der Europäischen Union 2002a, 8) und *best practices*, beschrieben als ein »non-exhaustive set of working methods or model measures which must be considered as the optimal application of the Schengen acquis, it being understood that several best practices are possible for each specific part of Schengen cooperation« (8). Der Katalog selbst nutzt den Terminus IBM gar nicht, verweist aber einerseits auf ein »Integrated Border Security Model« (9) und andererseits auf »Border Management« (10), wobei unter letzterem Grenzkontrollen und Grenzüberwachung im Sinne der Terminologie des SDÜ verstanden wird. Der Schengen-Katalog, wie auch zwei weitere maßgebliche Praxishandbücher – das »Common Manual« (Schengen Executive Committee 1999b) und die »Com-

mon Consular Instructions on Visas« (Schengen Executive Committee 1999a) – entstammten im Wesentlichen der Praxis Schengens, welche nun die tagtägliche »borderwork« (Rumford 2008) an der Außengrenze der EU prägte.

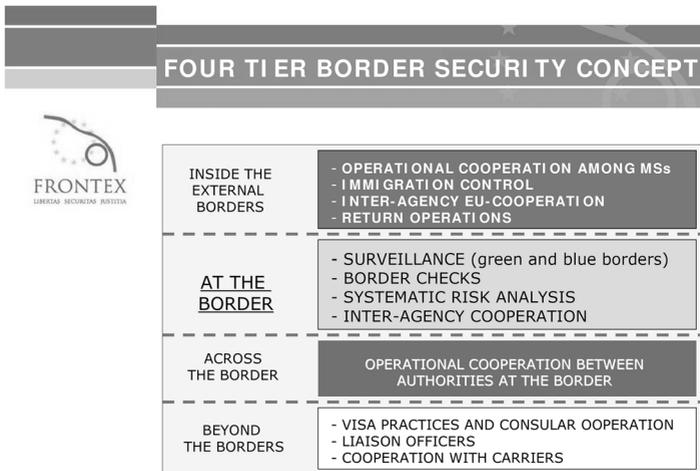
Erst im Jahr 2006 sollte sich dies langsam ändern. Zum einen wurde am 15. März der Schengener Grenzkodex formal als Verordnung (EG) des Parlaments und des Rates kodifiziert (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2006). Zum anderen hatte sich eine der vielen JI-Unterarbeitsgruppen des Rates, das *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* (SCIFA) am 21. November – nach langer Untätigkeit – auf eine formale Definition des Begriffs IBM geeinigt (SCIFA 2006), welche aus fünf Aspekten bestand:

- »- Border control (checks and surveillance) as defined in the Schengen Borders Code, including relevant risk analysis and crime intelligence
- Detection and investigation of cross border crime in coordination with all competent law enforcement authorities
- The four-tier access control model (measures in third countries, cooperation with neighbouring countries, border control, control measures within the area of free movement, including return)
- Inter-agency cooperation for border management (border guards, customs, police, national security and other relevant authorities) and international cooperation
- Coordination and coherence of the activities of Member States and Institutions and other bodies of the Community and the Union.« (4)

Diese Definition wurde vom JI-Rat auf der Sitzung am 4. und 5. Dezember 2006 formal angenommen (Rat der Europäischen Union 2006). Aus den Schlussfolgerungen des Rates wird klar, dass die zu diesem Zeitpunkt schon etablierte Agentur Frontex als das Mittel der Wahl zur Umsetzung der IBM-Strategie gesehen wurde. Damit existierte nach vielen Jahren der Ambiguität eine formale – jedoch nicht rechtlich bindende – Definition des *integrated border managements* in der Europäischen Union sowie ein Mechanismus zur graduellen Herstellung der integrierten Grenzverwaltung.

Territoriale Assemblagen

In diesem Kapitel wurde die lange Entwicklung hin zu einer europäischen Außengrenze nachgezeichnet. Es konnte gezeigt werden, dass diese nicht, wie von der Kommission anvisiert, aus der Rationalität der Zirkulationsfreiheiten des Binnenmarktes abgeleitet wurde, sondern sie vielmehr Ergebnis der Herausbildung einer europäischen Justiz- und Innenpolitik, insbesondere des Schengener Projekts einer transnationalen Polizeikooperation, ist. Ebenso konnte gezeigt werden, dass



Four Tier Border Security Concept (Laitinen 2006, 9)

das Verhältnis zwischen Grenze und Migration sich über die Jahrzehnte fundamental transformierte. Die ursprüngliche Perspektive, dass eine Harmonisierung des Migrationsrechts notwendige Vorbedingung für die Abschaffung der Binnengrenzen sei, wurde ins Gegenteil verkehrt. Nun war eine kohärente Außengrenze Vorbedingung für eine Verwaltung, Regulierung und Steuerung der Migration nach Europa.

Die Schengener Grenze produzierte die Territorialität der Europäischen Union, die sich jedoch von einem nationalstaatlichen, ›westfälischen‹ Modell dezidiert abhob. Zum einen entfaltete sie auch im Inneren des Territoriums die spezifische Wirkung der neuen Fahndungspraxen einer transnationalen Polizeikooperation, zum anderen war sie auch nach Außen, verstärkt entlang der Routen der Migration, wirksam. Damit kombiniert die Außengrenze der Europäischen Union zwei fundamental verschiedene Topologien, einerseits die begrenzte, konvexe Fläche im Sinne eines ›westfälischen‹ Territoriums, andererseits das Netzwerk der transnationalen Polizeikooperation, welches weder flächig noch begrenzt ist und daher nur bedingt zwischen einem Innen und Außen unterscheiden kann. Diese Kombination eigentlich inkompatibler Topologien lässt sich als *territoriale Assemblage* beschreiben.

Ihren konkretesten Ausdruck findet diese *territoriale Assemblage* im ›four-tier access control model‹, welches eine der fünf Komponenten der IBM-Definition

aus dem Jahre 2006 bildet. Das Modell tauchte zum ersten Mal öffentlich im ersten Band des *Schengen-Katalogs* auf (Rat der Europäischen Union 2002a, 11ff.). Unter der Überschrift »Integrated Border Security Model (a mechanism of different tiers/filters)« wird erläutert, dass ein »overall border model« ein wichtiges Werkzeug darstellt, um die interne Sicherheit zu gewährleisten, vor allem aber, um »illegal migration« zu verhindern. Vier Schichten seien identifizierbar, 1) Herkunfts- und Transitländer, 2) Drittstaaten in der Nachbarschaft, 3) die konkrete Grenze und 4) der Schengenraum selbst. In diesen Schichten gälte es, komplementäre Maßnahmen durchzuführen, deren Kohärenz und gemeinsame Ausführung durch die Schengen-Staaten ein Schlüssel für den Erfolg des »general border model« seien. Ab 2002 tauchte dieses Modell in verschiedenen Formulierungen immer wieder auf, ohne jedoch substanziellen Modifikationen widerfahren zu haben.

In seiner Imagination ist das Modell nahe an der Konzeption der konzentrischen Kreise des »Strategy paper on immigration and asylum policy«, welches der Rat im Juli 1998 an das K.4-Komitee übermitteln ließ (Rat der Europäischen Union 1998b). Wie Maribel Casas-Cortes und Sebastian Cobarrubias herausgearbeitet haben (Casas-Cortes und Cobarrubias 2019), unterteilte das Strategiepapier die Welt in vier konzentrische Kreise, in dessen Zentrum 1) die EU stand, ergänzt um die 2) direkten Nachbarstaaten, 3) Transitländer sowie 4) Herkunftsländer der Migration. In diesem Modell wird zwar die Grenze – anders als im »four-tier model« – nicht explizit hervorgehoben. Wichtiger ist jedoch, dass diese Partitionierung der Welt aus migrationspolitischer Perspektive ebenso spezifische Politiken für jeden Ring um Europa motiviert, diese jedoch in ein Gesamtkonzept der Regulierung der Migration eingebettet sein müssen. Daher ergibt sich aus dem Konzept der konzentrischen Kreise keine imperiale, sondern eine fokussierte globale Politik, die auf die Routen der Migration abzielt: »It becomes necessary to pay attention to the points of origin and transit of those flows from places labeled as undesired sources of mobility« (199). Diese Politik orientiert sich an einer Netzwerktopologie der Migrationsbewegungen und Ziel müsse es nun sein, das Netzwerk der »liminalen Institutionen« (Papadopoulos, Stephenson und Tsianos 2008, 162ff.) möglichst deckungsgleich mit dem Netzwerk der Migrationsbewegungen zu machen und die »Grenz-Zonen in Zirkulations-Zonen abgestufter Souveränität zu verwandeln und als solche zu regieren« (2010, 250f.), wie es Vassilis Tsianos und Sabine Hess beschreiben:

»Während die nationale Souveränität eine doppelte Homogenisierung des Raums anstrebt [...] lässt sich der Raum der liminalen Institutionen als ein Regime der Hierarchisierung und Heterogenisierung des Raums auffassen, bei dem Territorien, Grenzorte und Routen permanent von den kriminalisierten

Mobilitätsströmen und Netzwerken als hierarchisierte kontingente *border zones* hergestellt werden.« (Tsianos und Hess 2010, 251)

Die Außengrenze der Europäischen Union ist nicht mehr als Demarkation angelegt, die auf die Regierung der Migration in diesen *territorialen Assemblagen* angelegt ist. Das vierschichtige Modell ist ihre interne Repräsentation. Die vier beschriebenen Schichten stellen keinen Idealtyp dar, wie Grenze gestaffelt werden soll. Sie sind vielmehr die Einsicht in die Konfiguration der Welt, es geht darum, eine Praxis zu definieren, die aus den vier Schichten mit seinen unterschiedlichen rechtlichen, legislativen und operativen Parametern ein Kontinuum konstruiert, innerhalb dessen auf die inhärenten Fluiditäten und Instabilitäten reagiert werden kann. Dies ist die Bedeutung des integrierten Grenzschutzes in der Europäischen Union. Wie dieser selbst als Netzwerk konstruiert sein wird, in dessen Zentrum die Agentur Frontex rückt, wird im nächsten Kapitel untersucht werden.

Agentur

Dieses Kapitel rekonstruiert die Entstehung und anfängliche Konstitution der Agentur Frontex. Im Gegensatz zu vorliegenden Untersuchungen, die die Gründung der Agentur vor allem unter formalen und institutionellen Gesichtspunkten analysiert haben, diskutiere ich zuerst eine Studie hoher Grenzschutzbeamte_innen. Zudem rekonstruiere ich die verschiedenen Optionen institutioneller Verfasstheit eines europäisierten Grenzschutzes um zu zeigen, warum 2004 die Entscheidung für die Form einer Europäischen Agentur fällt. Ich untersuche den Aspekt der relativen Autonomie und Verselbständigung der Agentur Frontex, der im bestehenden Forschungsstand zum Phänomen der Europäischen Agenturen oftmals lediglich aus formalen und normativen Kriterien abgeleitet wird. Daher entwickle ich in diesem Kapitel im Rückgriff auf Andrew Barrys Konzept der technologischen Zonen einen eigenen Agentur-Begriff. Dieser bestimmt die Frage der Europäisierung des Grenzschutzes als Projekt der Schaffung einer technologischen Zone des Grenzschutzes und positioniert die Agentur als zentralen Knotenpunkt in dem der Zone zu Grunde liegenden Netzwerk der Expertise.

Im Frühsommer 2010 befand ich mich auf Samos, eine der größeren Inseln der Ostägäis, die alle nur wenige Kilometer von der türkischen Westküste entfernt sind. Sie waren daher seit 2008 vermehrt Ankunftsart von Migrant_innen und Flüchtlingen geworden, die zumeist auf kleinen Schlauchbooten von der Türkei nach Griechenland und damit in die EU übersetzten. Die beiden größten Städte auf Samos sind Vathy, die Inselhauptstadt, welche an einer Bucht im Nordosten der Insel liegt und Karlovassi im Westen, welche vor allem durch die Studierenden des Informatik- und Mathematik-Instituts der Ägäischen Universität geprägt ist. Die am nächsten gelegene Stelle der Insel zur Türkei befindet sich im Südosten der Insel. Dort ist das türkische Festland teilweise nur zwei Kilometer weit entfernt.

Allerdings ist die Region im Südosten nicht leicht zugänglich und auf der türkischen Seite handelt es sich um militärisches Sperrgebiet, weswegen die Überfahrten eher im Nordosten, rund um die türkische Stadt Kuşadası, ihren Ausgang nehmen. Die Stadt selbst ist eine beliebte Tourismusdestination, vor allem wegen der in der Nähe gelegenen Ruinen der historischen Stadt Ephesos. Tagesausflü-



Das türkische Festland, vom Südwesten der Insel Samos gesehen. Photo: Bernd Kasperek, 2010

ge in die Türkei werden auf ganz Samos beworben, die Türkei scheint in jeder Hinsicht nah, leicht und vor allem preiswert erreichbar.

Mein Forschungsaufenthalt, der nur wenige Tage dauerte, galt eigentlich dem neu eröffneten *detention centre* in der Inselhauptstadt Vathy. In Athen hatte ich im Rahmen meines Forschungsprozesses erfahren, dass dieses gerade mit EU-Mitteln gebaut worden und mittlerweile auch in Betrieb sei. Da die griechische Regierung eine Reihe von neuen *detention centres* plante, musste es sich – so meine Überlegung – in Samos um das Pilotprojekt handeln. Kurzentschlossen buchte ich ein Fährticket und fuhr nach Samos. Nur rein zufällig sah ich am Tag vor meiner Abreise in einem Bericht im ZDF, dass auch Frontex auf Samos präsent sei, und zwar im Rahmen der *JO Poseidon*. Die deutsche Bundespolizei sei mit mindestens einem Hubschrauber auf der Insel im Einsatz, zusammen mit einem maltesischen Patrouillenboot, welches in Vathy stationiert sei. In dem Bericht kamen auch die jeweiligen Einsatzleiter zu Wort, wobei ein Major der *Armed Forces of Malta* (AFM), Alexander Dalli, anscheinend als Gesamteinsatzleiter für Frontex fungierte. Der Forschungsaufenthalt erschien mir schnell als vollkommen unergiebig. Das *detention centre* fand ich zwar, es war in der Tat ganz neu und in der mittlerweile ubiquitären Konstruktionsweise aus Beton, Containern und sta-

cheldrahtbewehrten Zäunen errichtet worden. Doch außer ein paar griechischen Polizisten, die nicht mit mir sprechen wollten, traf ich niemanden an. Zugang zu den wenigen internierten Migrant_innen war ebenso unmöglich. Und auch in Vathy selbst – das *detention centre* lag ein paar Minuten außerhalb der Stadt auf einer Steigung in einem Waldgebiet – war ich nicht viel erfolgreicher. Touristisch geprägt, und scheinbar ohne klassische migrantische Infrastruktur wie etwa Callshops, fand ich auch dort keine Gesprächspartner_innen.

Auch der deutsche Hubschrauber und das maltesische Patrouillenboot, die für Frontex vor Ort sein sollten, waren nicht zu finden. Ich ging davon aus, dass der Hubschrauber entweder am zivilen Flughafen oder auf einem Stützpunkt des griechischen Militärs stationiert sein müsste, beide nicht zugänglich. Auch das maltesische Patrouillenboot war nicht im Hafen zu sehen, auch nicht an der Anlegestelle der griechischen Küstenwache, wo das Interview des Majors Dalli mit dem ZDF offensichtlich stattgefunden hatte. Wahrscheinlich war es auf Patrouille. Auch sonst gab es keine permanente Präsenz der Agentur Frontex im Hafen. Erst im Hochsommer – bei einem zweiten Aufenthalt – würde ich einen Container bemerken, der als Büro der Agentur fungierte und vor dem Gebäude der Küstenwache am Ende des Hafens platziert war.

Erst bei meiner Abreise, am Flughafen der Insel, sollte ich einen kurzen Blick auf Frontex werfen können. Der Inselflughafen ist vergleichsweise klein und besteht im Wesentlichen aus einer Halle. Auf meinen Rückflug wartend fiel mir eine acht-köpfige Gruppe von Personen auf – sechs Männer, zwei Frauen – alle jung und sportlich gebaut und von großer Statur, alle Männer mit kurzen Haaren und verspiegelten Sonnenbrillen. Ich hielt sie anfangs für eine Gruppe von Tourist_innen, wenngleich ihre Haltung von militärischer Disziplin sprach. Einer der Männer trug ein T-Shirt mit dem Logo der griechischen Küstenwache, doch sprachen die acht nicht Griechisch, der Klang der Sprache erinnerte vielmehr an Arabisch. Und auch an der Sicherheitskontrolle identifizierten sie sich nicht mit Dienstausweisen, sondern wiesen sich mit Reisepässen im charakteristischen Bordeauxrot der EU aus: Es musste sich um nicht-griechische EU-Bürger_innen handeln und ich nahm an, dass die Gruppe Mitglieder der *Armed Forces of Malta* waren, die ihren Einsatz im Rahmen der Operation *Poseidon* hinter sich gebracht hatten und nach Hause zurückkehrten.

Neben dem Träger des T-Shirts der Küstenwache trug einer der anderen ein Hemd, das in Griechenland in jedem Souvenirladen verkauft wird: das Abbild eines antiken Helms der Hopliten Spartas mit dem imposanten Kammbusch und darüber in dicken Lettern »SPARTA«, klassischer Touristennepp, Referenz auf eine mythische Vergangenheit. Ein Mythos, der erst 2007 durch die Verfilmung der Graphic Novel »300« von Frank Miller erneut popularisiert wurde. Der Film gibt eine fiktive und überaus tendenziöse Version der Schlacht an den Thermopylen, die im Jahr 480 v. Chr. stattfand, wieder, in der 300 Soldaten Spartas versuchen,

die Stellung gegen die übermächtige Armee des persischen Großkönigs Xerxes I. zu halten. Der Film lädt diese Schlacht zu einem *clash of civilisations* auf, äußert sich doch schon am Anfang des Filmes der König Spartas, Leonides: »A beast approaches, an army of slaves, ready to devour tiny Greece, ready to snuff out the world's one hope for reason and justice«. Im Film wird dieser Rassismus ergänzt durch die vorhersehbare Kombination aus Frauenfeindlichkeit, Behindertenfeindlichkeit und Homophobie. Ein merkwürdiger Zufall, dass auch die Flüchtlinge, die im Jahr 2010 in Samos ankamen, mehrheitlich aus Afghanistan kamen und oftmals Farsi – Persisch – sprachen.

Zumindest war dies die Assoziationskette, die mir durch den Kopf ging. Ob diese Lesart nun wirklich auf den Träger des T-Shirts so zutraf, oder ob er vielleicht sogar ganz ahistorisch einfach nur vom Design des Helms und vom Mythos Spartas angezogen war, blieb natürlich offen. Doch unabhängig von dieser individuellen Person war meine Assoziationskette wohl nicht vollkommen falsch. In ihrer Ethnographie der Seegrenze im zentralen Mittelmeer beschreibt Silja Klepp für Malta und insbesondere die *Armed Forces of Malta*, die dort auch für den Grenzschutz zuständig sind, eine ähnliche, beständige Mentalität des Belagert-Sein, des Außenposten-Sein, eine Eigenwahrnehmung Maltas als »Bollwerk im Mittelmeer gegen die Osmanen, Afrikaner, Fremden« (Klepp 2011, 162), welche historisch tief sitzende Wurzeln habe und zu einer »Frontstaaten-Perspektive« bezüglich der Migration führe. Diese Wahrnehmung, die erste (oder letzte) Verteidigungslinie des (christlichen) »Abendlandes« gegenüber der muslimischen Welt zu sein, würde mir auch immer wieder an der nord-griechischen Evros-Grenze begegnen.

Offen blieb zunächst, was die Agentur Frontex, vertreten durch deutsche und maltesische Grenzschrützer_innen, auf Samos genau tat. Viele Jahre später stellte sich mir die Frage aufgrund eines Fernsehberichts erneut. In der Dokumentation »Mission im Grenzbereich – Deutsche Polizisten in Griechenland« (Reinhardt und Laaks 2016), welche im August 2016 ausgestrahlt wurde, wird das deutsche Bundespolizei-Patrouillenboot *Uckermark* begleitet. Es war im Frühsommer 2016 vor Samos im Auftrag von Frontex im Einsatz, um irreguläre Grenzübertritte von der Türkei aus zu unterbinden (es werden auch zwei Polizisten begleitet, die auf Lesbos im Einsatz sind und als Befrager im Hotspot Moria arbeiten). In der Dokumentation zeigte sich, dass die Beamt_innen große Zweifel an der Sinnhaftigkeit ihres Einsatzes haben. Der Verbindungsoffizier der griechischen Küstenwache an Bord der *Uckermark* verschweigt beständig notwendige Informationen. Einsätze finden abseits der bekannten Routen statt. Die Aufgabe, nachts mit Suchscheinwerfern an der Küste zurückgelassene Schwimmwesten zu zählen, erscheint absurd oder sogar schikanös. Eine Koordination mit der griechischen Küstenwache findet kaum statt und der gesamte Einsatz wird aus der Unterkunft der Beamt_innen im Hotel geleitet, denn auch ein Büro steht nicht zur Verfügung. Dennoch fährt die *Uckermark* jeden Tag ihre Einsätze, denn wie der

Kapitän erklärt, gebe es einen Vertrag über »736 Betriebsstunden« und der müsse erfüllt werden.

So ähnlich muss es vielleicht auch Major Alexander Dalli ergangen sein, mit dem Unterschied, dass er allem Anschein nach keine Engelsgeduld mitbrachte. Seinen Zorn richtete er jedoch nicht gegen die griechischen Kolleg_innen, sondern gegen Frontex. Wer seiner digitalen Spur folgt, findet eine Vendetta, die sich vor allem gegen den damaligen Leiter der Operationsabteilung von Frontex, den ehemaligen deutschen Bundespolizisten Klaus Rösler, richtet. Ein im Februar 2014 erstellter – und offensichtlich schnell wieder gelöschter Blog¹ – mit dem Titel »Maladministration by Director of Operations Division (Frontex) EXPOSED« enthält eine wirre Ansammlung verschiedener Einträge, in denen der zu diesem Zeitpunkt schon ehemalige Major der AFM nicht nur seine Vorwürfe, sondern auch seine Ansichten bezüglich der Bekämpfung der »illegalen Migration« kundtut.

Stein des Anstoßes scheint das Ende eines von Alexander Dalli vorangetriebenen Pilotprojekts im Rahmen des Frontex-Einsatzes auf Samos zu sein. Eine nachträglich durch Dalli angefertigte Graphik erläutert das Konzept der »Mobile Operational Unit Charlie Team« (Dalli 2014d). Nachdem ein Schiff mit irregulären Migrant_innen aufgespürt worden sei, müsse es unter allen Umständen und unter Hinzuziehung aller technischen Möglichkeiten abgefangen werden, denn: Es handele sich um einen Tatort (»crime scene«). Alle Informationen müssen sofort gesammelt werden, um die Kriminellen unerbittlich, unnachgiebig, schonungslos (»relentless«) zu verfolgen und der Gerechtigkeit zuzuführen. So stellt sich Major Alexander Dalli die effektive Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die hinter der illegalen Migration stecke, vor.

Nun ließe sich dieses Konzept als Schnapsidee abtun, als eine Inszenierung von Dirty Harry am Mittelmeer, als eine »law and order«-Variante des Grenzschutzes. Doch scheinbar existierte dieses Pilotprojekt tatsächlich für einige Zeit in Samos. Nach der Schilderung Dallis wurde das Pilotprojekt jedoch am 22. Dezember 2011 durch Klaus Rösler jäh beendet. In einem offenen Brief an den Verwaltungsrat der Agentur, der auf dem Blog veröffentlicht ist, beschwert sich Dalli:

»My name is Alexander Dalli a small, simple SNE [seconded national expert; bk] from Malta and I was harassed by Mr Klaus Roesler, Head of Operations

1 Das Internet-Archiv (<https://archive.org>) hat verschiedene Momentaufnahmen des Blogs (<https://alexanderdalli.wordpress.com>) erstellt und macht diese auch weiter verfügbar. Ich beziehe mich im Folgenden auf den Snapshot vom 13. Februar 2014, der glücklicherweise wenige Tage nach dem Start des Blogs angefertigt wurde. Der nächste Snapshot vom 28. April 2014 enthält die referenzierten Blogbeiträge schon nicht mehr, sondern nur noch allgemeinere Stellungnahmen zur verfehlten Migrationspolitik der EU.

Division. He bullied me by terminating my project named Mobile Operational Units a few minutes before I went for my Christmas Holidays in 2011. He did this by terminating the contract of the most respectable [sic!] man we had working for us in the fight against organised crime fuelling illegal immigration. For this reason I revolted and left the agency. When I exposed my revolt towards his bad management, I was harassed by this Director. This man took Mr Roesler (Head of Operations Division) in front of the Ombudsman and it was evident that Mr Roesler was proclaimed guilty of maladmintistation [sic!].« (Dalli 2014c)

In der Tat findet sich bei der europäischen Ombudsfrau ein Vorgang unter der Nummer 2053/2012/(JN)AN, der ziemlich genau auf diesen Vorfall passt. Aus der Entscheidung der Ombudsfrau aus dem Jahr 2013 (Europäischer Bürgerbeauftragter 2013) geht hervor, dass es sich bei dem »most respectable man« um einen Übersetzer handelte, der im Rahmen einer *Note of Understanding* (NoU) zwischen der Agentur Frontex und »Member State X« durch letzteren für den Einsatz im Rahmen der Frontex-Operation beschäftigt wurde. Die dadurch entstandenen Kosten wurden zu einem unbekanntem Anteil von der Agentur übernommen. Die Ombudsfrau schildert die Ereignisse rund um das Ende des Pilotprojekts folgendermaßen:

»By e-mail of 22 December 2011, Frontex's Director of Operations requested an evaluation of the pilot project for which the complainant had been working within the Joint Operation. In this context, the Director expressed his doubts internally within Frontex as to the complainant's »reliability and trustfulness« and requested Frontex's services to conduct an investigation »about [the complainant's] role and activities, with a focus (among other) on the question whether he has claimed ... reimbursement from FRONTEX« for non-reimbursable expenses. The Director of Operations requested [from; bk] the complainant's hierarchy within Frontex that the complainant be temporarily suspended while the investigation was being carried out and asked for confirmation of the suspension without delay.« (Background, 3.)

In ihrer Entscheidung zu der Beschwerde hält die Ombudsfrau fest, dass die Tatsache, dass Frontex dem Beschwerdeführer kein Gehör geschenkt habe, schlechter Unternehmensführung (»maladministration«, was sich auch mit Misswirtschaft übersetzen lässt) gleichkomme. Diese Rüge (weitere Konsequenzen wurden von der Ombudsfrau nicht angemahnt) ist offenbar die Basis für die Behauptung Alexander Dallis, der Leiter der Operationsabteilung von Frontex sei der Misswirtschaft überführt worden. Die Ombudsfrau kommt weiter zu dem Schluss, dass dem Beschwerdeführer aber keine ausstehenden Bezüge für die Zeit der

Suspendierung zuständen, da er formal nicht durch die Agentur beschäftigt gewesen sei, sondern durch die nationale Kriminalpolizei des Mitgliedstaates X. Zudem habe das NoU die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen (Übersetzung, Sprachanalyse) und nicht die Zurverfügungstellen eines (bestimmten) Übersetzers abgedeckt.

Ähnlich wie Dirty Harry, der in der Schluss-Szene des gleichnamigen Films seine Polizeimarke ins Meer wirft, verließ Alexander Dalli nach eigenen Angaben (Dalli 2014a) wegen der Beendigung des Pilotprojekts die Agentur, für die er seit 2009 gearbeitet hatte. *Charlie Team* sei seine Idee (»brainchild«) gewesen und »was the only active european [sic!] project not using power points and papers, to fight organised crime« (Dalli 2014a). In einem weiteren Blogbeitrag bezichtigte er die Agentur der Korruption und der Misswirtschaft und warf ihr (sowie der Kommission) vor, kaum Expert_innen zu haben, die sich mit der Problematik der Meeresgrenze auskennen würden und daher diesen Bereich im Süden der EU zu vernachlässigen. Überdies prangerte er den seiner Meinung nach übermäßigen Einfluss von NGOs auf die Agentur an, die Mitgliedstaaten dazu zwängen, Migrant_innen von der afrikanischen Küste nach Europe zu bringen: »[e]stablishing a [sic!] official and legal trafficker of illegal immigrants rather than protector [of; bk] the European Borders« (Dalli 2014b). Aufgrund des Veröffentlichungsdatums (11. Februar 2014) sowie aufgrund eines späteren Textes (Dalli 2014e) scheint er sich auf die italienische Marineoperation *Mare Nostrum* zu beziehen (vgl. dazu Kasperek 2015).

Nach seiner Zeit bei Frontex vertrieb Dalli Ultraleichtflugzeuge und ist seit Juni 2018 Generaldirektor der Justizvollzugsanstalten Maltas. Ausweislich seines Twitter-Feeds ist er Frontex und der europäischen Migrationspolitik immer noch in herzlicher Abneigung verbunden. Trotz des wirren, emotionalen, manchmal sogar paranoid erscheinenden Charakters seiner Äußerungen (er unterstellte der Agentur, die er einmal als »LOVE AGENCY« bezeichnete, sie befördere Personen aufgrund von romantischen Affären), ist seine Haltung über die Jahre ausgesprochen konsistent. Migrant_innen erscheinen immer nur als Opfer organisierter Kriminalität und es findet sich eine dezidiert humanitäre Haltung bezüglich der toten Migrant_innen im Mittelmeer. Ihren Tod lastet er einerseits den »smugglers«, aber auch der Europäischen Union und ihrer Migrationspolitik an. Sie tue schlichtweg zu wenig oder sogar das Falsche, um den »smugglers« das Handwerk zu legen und damit das Problem der »illegalen Migration« an der Wurzel zu bekämpfen.

Ich habe lange gezögert, ob und in welcher Form ich diese Recherche in die vorliegende Arbeit aufnehmen sollte. Anfangs zog mich das Material an, denn es erlaubt einen kleinen Einblick in das Innenleben und vor allem in die Konflikte innerhalb der Agentur, die normalerweise verborgen bleiben. Andererseits erschien mir die Darstellung durch Alexander Dalli, insbesondere nachdem ich

die Entscheidung der Ombudsfrau gefunden und studiert hatte, so verzerrt, dass ein Schreiben darüber nur mit einem starken Gebrauch von Konjunktiv und indirekter Rede möglich schien. Ich musste das Material drehen und wenden und eine andere Perspektive darauf finden.

Es ist zunächst wenig überraschend, dass es in einer hierarchischen Organisation, die ihren Ursprung in polizeilichen und militärischen Strukturen hat, starke (männliche) Egos gibt, die ihre Ansichten durchsetzen oder verwirklichen wollen und dabei aneinandergeraten. Dies insbesondere, wenn die eigene Nische, das Lieblingsprojekt, abgesägt wird. Nur allzu lebhaft kann sich vorgestellt werden, wie der konfrontative Ton, der die Blogbeiträge durchzieht, auch in E-Mails, Telefonaten und Zusammentreffen praktiziert wurde. Und wenn die Umstände des Einsatzes auf Samos ähnlich prekär wie die der Uckermark fünf Jahre später waren, so müssen die Nerven blank gelegen haben.

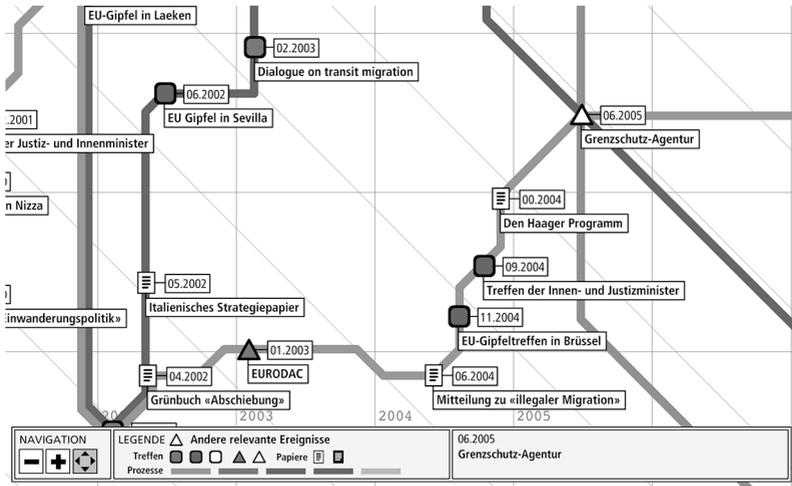
Eine Besonderheit der Agentur darf jedoch nicht außen vorgelassen werden. Wie weiter unten noch ausgeführt werden wird, treffen in den *Gemeinsamen Operationen* der Agentur Grenzschutzeinheiten und -beamte aus den verschiedensten Mitgliedstaaten der EU aufeinander und bringen ihre eigenen Traditionen, Rationalitäten und Praktiken mit. In Deutschland ist Grenzschutz weitestgehend die Aufgabe der Bundespolizei, die vor 2006 explizit Bundesgrenzschutz hieß. In Österreich ist das Bundesheer für den Grenzschutz zuständig, in Spanien die paramilitärisch organisierte Guardia Civil (vgl. Bahl und Worm 2018). Hinzu kommen teilweise eigenständige Küstenwacheinheiten, wie etwa in Griechenland, dessen Küstenwache dem Ministerium für Handelsschifffahrt und nicht wie die Grenzschutztruppen dem Ministerium für Öffentliche Ordnung (später: Ministerium für Zivilschutz) unterstellt sind. Weiter spielen historische und geographische Kontexte eine Rolle, wie etwa auf welcher Seite des Eisernen Vorhangs die Mitgliedstaaten sich vor 1989 befanden und ob es einen direkten Anteil an der Grenze des Kalten Krieges gab. Stärker gilt dies noch für die jeweilige Geschichte der Migration in Bezug auf die Mitgliedstaaten und ob diese eine starke nationale Verflechtung zwischen Migrationskontrolle und Grenzschutz hervorgebracht hat. Besonders im vorliegenden Fall ist auch der Europäisierungskontext zu beachten: Malta wurde erst 2004 Mitglied der EU und des Schengenraums. Damit stellt sich die Frage, wie die Agentur aus einem solchen sprichwörtlichen Flickenteppich eine harmonisierte europäische Grenzschutzpraxis oder sogar eine europäischen Grenzschutzeinheit synthetisieren kann. Oder, ob dies überhaupt, zumindest anfänglich, in der Agentur angelegt war.

Spezifischer stellt sich die Frage nach der Wahrnehmung und Konzeption der Grenze innerhalb des Apparates. Wird die Grenze tatsächlich als relativ unabhängig von Migration gesehen, als lediglich ein Ort, an dem (grenzspezifische) Straftaten verfolgt werden müssen und legitimer grenzüberschreitender Verkehr erleichtert werden soll? Wird Migration, insbesondere irreguläre, nur als ein Phä-

nomen von vielen, welche an der Grenze stattfinden, wahrgenommen oder wird die Grenze im Sinne des Schengener Prozesses vor allem als Technologie der Migrationskontrolle verstanden?

Ebenso stellt sich die Frage nach den Praktiken der Agentur. Die *Gemeinsamen Operationen* stellen den am stärksten wahrnehmbaren Aspekt der Agentur dar, sie nehmen auch den größten Teil des Budgets in Anspruch. Stellen diese Operationen einen Pfad hin zu einem europäisch organisierten Grenzschutz dar, indem diese an Dauer und Umfang ausgeweitet werden? Oder sind die Gemeinsamen Operationen vielmehr ein gezieltes Experimentieren, um eine Erfahrungsbasis bezüglich all der hier geschilderten Fragestellungen, die sich auch der Agentur stellen müssen, zu erhalten?

Und zu guter Letzt motiviert das Material auch eine direkte Frage an den Entwicklungsprozess der Agentur. Alexander Dalli charakterisierte sein Pilotprojekt als das einzige europäische Projekt, welches nicht versuche, organisierte Kriminalität mit Powerpoint-Präsentation und Papier zu bekämpfen. In den ersten Jahren der Agentur, nach 2004, war es tatsächlich schwierig, an detailliertes Material über die Arbeit der Agentur zu gelangen. Die Webseite der Agentur war sehr rudimentär, in den Medien wurde viel Falsches über die Agentur geschrieben (wie etwa, dass es sich um eine private Firma handle, die im Auftrag der EU handle), auch der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments fühlte sich schlecht informiert. Doch immer wieder tauchten Powerpoint-Präsentationen von hohen Frontex-Mitarbeiter_innen im Internet auf, die die Agentur auf Kongressen oder anderen Veranstaltungen vorstellten und dabei verschiedene Aspekte der Agentur beleuchteten. In den ersten Jahren der Agentur stellten diese Präsentationen tatsächlich eine wichtige Informationsquelle dar, wenngleich sie immer geparkt und dechiffriert werden mussten – der Text des Vortrags war selten verfügbar. Wie sind diese Präsentationen einzuordnen und welchen Stellenwert haben sie für eine kritische Untersuchung der Agentur? Sind sie lediglich Artefakte einer Agentur, die sich erst noch als Akteur etablieren muss und daher Bekanntheit in den Fachkreisen sucht? Oder müssen sie im Kontext eines netzwerkförmigen Ensembles des europäischen Grenzschutzes, welches jenseits der schon erwähnten nationalen Grenzschutzbehörden auch andere Institutionen wie Rüstungsunternehmen, Forschungsinstitute, Universitäten, Ausbildungsakademien, NGOs und IGOs aller Art miteinbezieht, als Verweis auf ein neues netzwerkförmiges, dezentrierteres Regieren der Grenze und der Migration gelesen werden, welches die Agentur repräsentiert?



MigMap 3: Europäisierung (2007), Detailansicht

Frontières Extérieures

Die Agentur Frontex wurde im Jahr 2004 formal von der EU gegründet. Doch dieser Rechtsakt stellt nur einen Kulminationspunkt des langen Prozesses der Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes dar, wie er im vorherigen Kapitel nachgezeichnet wurde. Anschaulich zeichnet dies auch das Projekt *Mig-Maps*, Produkt der Zusammenarbeit der *Forschungsgruppe Transit Migration* und des *Labor k3000*, nach. Karte drei, die Karte der *Europäisierung* (2007) der insgesamt fünf MigMaps, zeigt den Verlauf der Europäisierung der Migrationspolitik bis zum Jahr 2005 im bekannten Design der graphischen Repräsentation eines Nahverkehrsnetzes. Die Haltestellen stehen für Gipfel, Konferenzen, entscheidende Ereignisse, während die Linien, fünf an der Zahl, politische Prozesse identifizieren. Während der Budapester Prozess (olivgrün) 2002, kurz vor der EU-Osterweiterungsrunde von 2004, unten über den Rand fällt und verschwindet, häufen sich auf der Linie der Debatte um die exterritorialen Lager (gelb) die Stationen, ohne jedoch einen Anschluss an die anderen Linien – oder die Prozesse, für die sie stehen – zu finden. Die übrigen drei Linien (in blau die Entwicklung der EU, in rot die Gemeinsame Grenzpolitik und in grün der Schengen-Prozess) treffen sich im Jahr 2005 an einer Haltestelle: Grenzschutzagentur.

Der Begriff ›Grenzschutzagentur‹ und seine Bedeutung stehen für die Wendungen, die das Projekt *Europäischer Grenzschutz* im Entstehungsprozess durchlief. Denn im Zentrum der Entwicklung stand immer auch die Frage, ob die zu etablierende Agentur eine Grenzschutzagentur im eigentlichen Sinne sein sol-

le, ob sie also langfristig die alltägliche Kontrolle der europäischen Außengrenze übernehmen sollte, oder ob diese eigentlich hoheitliche Aufgabe bei den EU-Mitgliedstaaten verbleiben sollte, respektive welche Mischform sich als Konsenswürde etablieren könnten. Weiter stellte sich die Frage, ob eine operative Organisation bei der Kommission oder eher beim Rat angesiedelt sein sollte.

Im Jahr 2008 erhielt ich in Warschau unerwartet Zugang zur obersten Ebene von Frontex. Eine transnationale Vernetzung von Aktivist_innen hatte zu einer Demonstration vor dem Hauptquartier von Frontex aufgerufen und eine Handvoll Personen war auch gekommen. Darunter auch Tobias Pflüger, Mitglied des Europäischen Parlaments. Gegen Ende der Demonstration rief er im 22. Stockwerk des Hochhauses, in dem die Agentur seit 2005 ihren Sitz hatte, an und erkundigte sich, ob denn ein Gespräch möglich wäre. Immerhin habe das Parlament ja auch einen Kontrollauftrag und wenn er schon vor Ort sei, wäre es doch am einfachsten, sich kurz zusammzusetzen. Es wurde eine kleine Delegation gebildet, an der ich teilnehmen konnte. Nach kurzem Hin und Her konnten wir die Lobby des Hochhauses betreten und wurden durch die Sicherheitsschleusen gelassen. Ein Aufzug brachte uns in den 22. Stock, wo weitere Sicherheitsschleusen auf uns warteten. Später wurde uns erzählt, dass in diesen Sicherheitsschleusen die biometrische Technik zum Einsatz kommt, an deren Erforschung Frontex interessiert ist und die dort im Selbsttest praxis-erprobt wird. In einem kleinen Konferenzsaal trafen wir dann auf Ilkka Laitinen, Exekutivdirektor der Agentur, seinen Stellvertreter Gil Arias Fernández sowie Pressesprecher Michał Parzyszek.

Tobias Pflüger begann das Gespräch mit der Frage der institutionellen Kontrolle und bezog sich damit auf einen kleinen Konflikt, der sich im Jahr 2007 zugetragen hatte. Laitinen war der Einladung des LIBE-Komitees im Europäischen Parlament, dem Innenausschuss des Parlaments, nicht gefolgt und den Parlamentarier_innen hatte dies gar nicht goutiert. Nachdem Laitinen erklärte, dass diese Verstimmung mittlerweile beigelegt sei und das Parlament, auch wenn es nicht im Verwaltungsrat der Agentur vertreten sei, dennoch als Haushaltsautorität eine wichtige Rolle spiele, bewegte sich das Gespräch in Richtung der Rolle der Agentur. Auf den Hinweis von mir, dass Frontex mittlerweile symbolisch für die repressive Migrationspolitik der Europäischen Union angesehen werde, erklärte Laitinen²:

IL: »That is how we understood it also, and actually, every week, summer times, every day, we come across with these, this kind of concerns, that we are, we consider ourselves to be a symbol of the European migration policy, which is the unfortunate thing because we cannot play any role in the political fields,

2 Das Gespräch wurde von uns als Video aufgezeichnet, die folgenden Zitate stammen aus meiner Transkription.

so that belongs to the Council, the Commission and the Parliament. Same applies to legislation, we do not have any role to play in the development of legislation, so our part is mainly in the operational side, so how to bring the MS together, and also 3rd countries, which is a very important factor in our activities to really take care of these duties at the operations side. But that's something that goes a little bit away from what is rather commonly thought, and today's demonstration I consider it more to be against the migration policy of the EU than the individual agency, tiny agency with 150 staff here.«

Daraufhin fragte ich, ob denn Frontex nicht immer noch die Absicht habe, zu einer tatsächlichen Grenzschutzagentur im eigentlichen Sinne, also mit voller Kontrolle über die Außengrenze, zu werden. Ich verwies auf Laitinens Präsentation bei der Herbsttagung des Bundeskriminalamts im November 2006 (Laitinen 2006), in der er eine Abfolge von Folien gezeigt hatte. Die erste (20) fasste den gegenwärtigen Stand des integrierten Grenzschutzes zusammen, volle Verantwortlichkeit für den Grenzschutz bei den Mitgliedstaaten, die EU nur als komplementäres Element. Die zweite Folie (21) verwies auf eine nahe Zukunft, in der es eine geteilte Verantwortlichkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten geben könnte, um dann in einer dritten Folie (22) auf ein weiteres Szenario zu verweisen, in dem eine Instanz, benannt als »European Border Guard« die Hauptverantwortlichkeit für den Grenzschutz in der Europäischen Union übernehmen würde. Daraus entspann sich folgender Dialog:

BK: »But are you still planning on, because I saw the slide of your talk in 2007 [2006], where you said right now responsibility lies with the MS, it should be weighted 1:1, but it's probably where we are going, and you said the future might be that the whole responsibility is gonna lie with Frontex. Is that still...«

IL: »That is not what I think and I have never said that it should be solely under the supranational European competency. I think it is something in between. Because there are a lot of such [inaudible; bk] of further development of the border management in the EU, it's something together. That is how I said, and it's one part belongs to the MS, and one part belongs to the EU. And I think it could be considered some kind of indicator where the division line lies between the MS' competencies and the EU, and it goes hand in hand with the overall European integration.«

BK: »But the Commission was mentioning in the border package something like the European Border Guard Corps.«

IL: »This is a very good point. Because when we are speaking about the European border guard, there are voices pro and voices con. And the problem is that nobody has yet defined what the European Border Guard would be, what it is.«



Folie European Border Guard, (Laitinen 2006, 22)

TP: »But it is in the debate...«

IL: »That's right, and it has been in debate for ten years...«

BK: »...and you are laying the practical groundwork for that, with the CRATE³, with the RABITs⁴, you are kind of experimenting...«

IL: »...exactly, but what do you mean when you are speaking about the European border guard? Because those that are pro European border guard, they think that it's something like a package that I described. The MS on the one hand, and the EU on the other hand. And those that are strongly against EBC say that »No no no, we don't want that kind of pan-european supranational body to take over responsibility over border control«. I think it would be good idea to ..., on the other hand it's good that the debate goes on, but it would be very useful if someone could border and define the term. What does it mean? But I think it cannot be purely supranational, for the reasons that we said. I wouldn't mind if the existing system, MS competence which is explicitly written into the legislation, they are responsible, and European cooperation,

-
- 3 CRATE, *Central Record of Available Technical Equipment* stellte den ersten Versuch der Agentur dar, sich einen Überblick über von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestelltes oder zumindest zugesagtes Grenzschutzmaterial zu verschaffen, um es in Operationen verfügbar zu machen.
 - 4 RABIT, *Rapid Border Intervention Team*, Schnelleingreiftruppe der Agentur, die innerhalb von 14 Tagen mobilisiert werden kann, um auf Krisen zu reagieren (vgl. Kapitel Operation).

where Frontex plays a key role, if these entities could be called the European border guards. The most important thing is that we define what we are talking about.«

Um das Gespräch auf die nähere Zukunft zu wenden, fragte ich Laitinen, ob er besorgt sei, dass mit dem Abgang von Franco Frattini als Innenkommissar der EU – er war wenige Tage vorher als Außenminister in die zweite Regierung Berlusconi berufen worden – ein gewichtiger Fürsprecher in der Kommission für Frontex fehlen würde. Laitinen zeigte sich optimistisch und verwies darauf, dass die Schaffung von Frontex auf wesentlich höherer EU-Ebene beschlossen wurde.

IL: »Well it was actually, nobody knew about that, at the European level instead of those that deal with foreign affairs, nobody knew Frattini during the time when the first ideas to create such a structure to the European Union for operational cooperation, it took place in, and this was a pure coincidence, it took place in the extra-ordinary European council in September 2001. Which was arranged because of the 9-11, and it was a pure coincidence, there have been some preparations for that, so there is quite a longer term history of that.«

BK: »So 2004 suddenly it comes up.«

IL: »2004, 2002 actually, the in June, during the Spanish presidency, the External borders plan was adopted, and there was the idea if the fragmented or decentralised system doesn't work, one option is to create a European agency. So Frattini has no right to take this honour for having... that is another issue. But going to the main point is the migration policies I think there shall be more comprehensive discussion on this issue, because, as you mentioned, sometimes those persons who are much in favour of highlighting the importance of the asylum policies and the refugee issues, they, the opposite is simply the border control. And my opinion, and our approach as, is that they are not separate issues. Because the sophisticated European border control system according to the law and according to the political will of the MS and the EU is that they do not conflict, which means that if the circumstances and environment is where asylum can be sought than it is just another procedure, which normally goes via border guards. And asylum as such is not any kind of threat or challenge whatsoever for border security.«

Laitinens Verweis auf die Unklarheit, Undefiniertheit des Begriffes »European Border Guard« verweist auf die langwierige Genese der Agentur im Rahmen der ähnlich schwierigen Genese des *integrated border managements* innerhalb der EU. Wie schon beschrieben nimmt die Agentur seit 2006 einen zentralen Platz im *integrated border management* ein, ist aber nicht mit dem Konzept gleichzusetzen. Vielmehr ist die Entstehung und Konstitution der Agentur vor allem auch Ergebnis der Komplikationen, die IBM-Strategie der EU zu definieren und umzusetzen.

Nach Jörg Monar schlugen Italien und Deutschland schon Anfang 2001 im Rat vor, eine »European Border Police« (Monar 2006, 176) zu gründen (vgl. ausführlicher Horii 2015, 63f.). Wenn Laitinen mit seiner Aussage richtig liegt, dass es auf dem Sondertreffen des Rates nach den Anschlägen des 11. September 2001 – welches am 21. September 2001 stattfand – zu einer weitergehenden Vereinbarung in Richtung Entwicklung eines europäischen Systems des Grenzschutzes kam, so findet sich dies jedoch nicht in den Schlussfolgerungen des Rates (Europäischer Rat 2001a). Lediglich eine vage Aufforderung an den JI-Rat, so schnell wie möglich die in Tampere 1999 beschlossenen Maßnahmen umzusetzen, deutet hier in die Richtung der Konsolidierung des Grenzschutzes in der Europäischen Union.

Aus einer globaleren Perspektive stellen die Anschläge des 11. September 2001 tatsächlich einen wesentlichen Katalysator für das Konzept des *integrated border managements* dar. Der damalige US-Präsident George W. Bush nahm sie zum Anlass, eine weitreichende Neuorganisation des internen US-Sicherheitsapparats vorzunehmen. 22 Agenturen wurden zum *Department of Homeland Security* (DHS) zusammengefasst, einer *cabinet agency*, dessen Leiter Mitglied des Regierungskabinetts ist und damit am ehesten europäischen Vorstellungen eines Innenministeriums gleichkommt. Unter den Agenturen, die vormals anderen Ministerien unterstellt waren und die nun teilweise unter dem Schirm des DHS neu zusammengesetzt wurden, finden sich Zoll, Grenzschutz, Küstenwache und Migrationsbehörden, die gemeinsam auch den Löwenanteil des DHS-Budgets in Anspruch nahmen (vgl. ausführlich Andreas 2003). Damit ist das DHS das einschlägige Beispiel für *integrated border management* in einem versicherheitlichten Kontext.

Für die vorliegende Arbeit ist die Frage, inwiefern die veränderte geopolitische Lage nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 kausal oder katalytisch für die Europäisierung des Grenzschutzes waren, weniger wichtig. Insbesondere im Umfeld von Didier Bigo und Elspeth Guild sind zahlreiche Studien erschienen, die die Verschränkung von Migration, Sicherheit/Versicherheitlichung und Polizei im Kontext der europäischen Migrationspolitik analysieren (exemplarisch Bigo 2002; Bigo und Guild 2005). Wie im vorherigen Kapitel gezeigt werden konnte, ist auch der Schengener Prozess ohne seine Emphase eines Sicherheitsbegriffes nicht zu verstehen – oder mit Walters und Haahr: »Schengenland can be seen as having certain acts of securitization as its conditions of possibility« (Walters und Haahr 2005, 95). Doch diese Arbeit setzt nach dem Ereignis der Versicherheitlichung im Sinne der *Gouvernementalität* an. Der Befund, dass Europas Grenzen nicht mehr als Hindernis auf dem Weg der Erlangung der internen Freiheiten gesehen werden, sondern nun vielmehr als Regierungstechnologie, als Garant einer internen Sicherheit praktiziert werden, ist tatsächlich ein monumentales Ereignis in der Genealogie des europäischen Migrations- und Grenzregimes. Es markiert die Entstehung oder die Geburt eines spezifischen Sicherheitsdispositivs – um die Terminologie Michel Foucaults aufzugreifen – inklusive einer eigenen Episte-

mologie und eigenen Praktiken. Die Analyse der Versicherheitlichung ist hilfreich für ein Verständnis der Prozesse, die das Dreieck aus *migration management*, *border management* und Asyl in der EU aufspannen, erklärt aber nicht *per se* die konkreten Formen und Modi, die die »governmentality of unease« (Bigo 2002) in Bezug auf das Regieren der Migration und die Europäisierung der Grenze hervorgebracht haben. Wie im Laufe dieses Kapitels anhand der Agentur gezeigt werden wird, zeichnet sich dieses emergente Sicherheitsdispositiv durch eine Epistemologie des Risikos und eine Praxis der *Gemeinsamen Operationen* aus.

Doch im Jahr 2001 sollte es noch ein langer Weg hin zu einer vorläufigen Stabilisierung oder Solidifizierung des Dreiecks aus Grenzverwaltung, Migrationsmanagement und Asyl sein. Vordergründige Erwägungen hinsichtlich einer stärkeren Koordinierung des Grenzschutzes in Europa brachte insbesondere die 2004 anstehende, erste Runde der EU-Osterweiterung mit sich. Die damit verbundenen Bedenken, die neuen Mitgliedstaaten könnten in Bezug auf die Sicherung ihres Anteils der EU-Außengrenze im Verzug sein und Unterstützung durch die EU benötigen, spielten eine gewichtige Rolle (vgl. Monar 2006) im Projekt der europäischen Variante des *integrated border managements*.

Wie Laitinen zu Recht ausführte, ist die Debatte um eine europäische Grenzschutzpolizei so alt wie die Frage des europäisierten Grenzschutzes. Ebenso richtig ist, dass auch dieser Terminus immer unbestimmt geblieben ist. Sogar der Signifikant selbst changierte: »European Border Police«, »European Border Guard«, »European Corps of Border Guards« und »European System of Border Guards« sind mögliche Begriffe, die immer wieder in die Debatte geworfen wurden und die zu den verschiedensten Anlässen referenziert wurden (vgl. Carrera 2010, 2ff.). Erst 2016 würde die »European Border and Coast Guard« offiziell gegründet werden und dem von Laitinen im Interview skizzierten Ansatz einer zwischen Mitgliedstaaten und EU geteilten Verantwortung für die Außengrenze sowie einem Verständnis des Europäische Grenz- und Küstenschutzes als Summe der jeweiligen nationalen Institutionen plus europäischer Grenzschutzagentur erstaunlich nahe kommen (s. Kapitel Hotspot).

Wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Europäisierung des Grenzschutzes war der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001. Anlässlich des bevorstehenden Gipfeltreffens, auf dessen Tagesordnung auch ein Neustart der Bemühungen zur Umsetzung des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* stand, kam es zu verschiedenen Initiativen. Unter der Federführung Italiens begannen die Arbeiten an der Machbarkeitsstudie zur Errichtung einer »European Border Police«. Die Kommission, die sich schon 2000 zu einer vergemeinschafteten Einwanderungspolitik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b) sowie zu Grundzügen eines vergemeinschafteten Asylsystems (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c) geäußert hatte, legte im November 2001 eine weitere Mitteilung zu einer »common policy on illegal migration« vor (Kommis-

sion der Europäischen Gemeinschaften 2001a). In ihr wurde zum ersten Mal die Idee eines Europäischen Grenzschutzes (»European Border Guard«) angerissen. Die Kommission verwies – nicht explizit – auf die italienische Studie und schlug vor, gemeinsame Ausbildungsstandards (»Common Curriculum and Training«) zu schaffen sowie Grenzkontrollen und Grenzüberwachung – die Sprache des SDÜ – durch gemischte Teams anzustreben. Der Kommission war auch klar, dass dieser Vorschlag wenig ambitioniert war und kündigte eine noch zu veröffentlichende, separate Mitteilung an, die 2002 folgte.

Ein eigener, separater Punkt in der Mitteilung war die Verbesserung der Kooperation und Koordinierung des Grenzschutzes auf der operativen Ebene. Diese Problematik, die hier auch ein erstes Mal konkret benannt wurde, würde dem Entwicklungsprozess hin zur Agentur zentral als treibende Kraft eingeschrieben sein. In der Mitteilung schlug die Kommission vor, über die Einrichtung einer »permanent technical co-operation support facility« (19) nachzudenken, die mittelfristig dann zur »creation of one single technical support agency« (19) führen könnte. Dieser Agentur – so früh schlug die Kommission die konkrete Organisationsform schon vor – würden drei Aufgaben zugesprochen werden. Erstens, die Sammlung und Verbreitung von Informationen bezüglich irregulärer Migration, die Kommission sprach von einem Frühwarnsystem. Zweitens, Koordination administrativer Kooperation, worunter Ausbildung von Grenzschützer_innen sowie Planung und Koordinierung von Operationen gemeint war. Und drittens der Betrieb von Datenbanksystemen, hier wurden das Schengener Informationssystem, Eurodac, sowie eine noch zu schaffende Europäische Visadatenbank genannt.⁵ Die Kommission war hier noch relativ nahe am Modell der Schengen-Kooperation. Auffallend ist jedoch die wiederholte Charakterisierung der »facility« und der »agency« als rein technisch und lediglich unterstützend sowie einem Insistieren darauf, dass es um die Steigerung der Effizienz existierender Strukturen und der Vermeidung von Duplikationen und Überlappungen geht. Hier scheint die ökonomistische Ratio der schlanken Strukturen auf, die dem Begriff des *integrated border managements* eingeschrieben ist. Ebenso auffallend ist, dass diese Charakterisierung weitestgehend mit Laitinens späterer Beschreibung der Agentur – »tiny agency« ohne politische oder legislative Rolle – übereinstimmt.

Der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001 beauftragte die Kommission (wie auch den Rat) offiziell, Pläne für einen effektiveren Grenzschutz zu verfolgen: »The European Council asks the Council and the Commission to work out arrangements for cooperation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common

5 Die Administration dieser Datenbanken würde der 2012 gegründeten *Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, kurz eu-LISA, zugewiesen werden.

services to control external borders could be created« (Europäischer Rat 2001b, P. 42). Wenige Monate später, im Mai 2002, legte die Kommission ihre angekündigte Mitteilung »Towards Integrated Management of the External Border of the Member States of the European Union« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002) vor.

Auffallend ist an der Mitteilung der Kommission, dass sie erneut versuchte, dem Projekt *integrated border management* im Rahmen des europäischen Projekts eine größere Bedeutung zuzusprechen und es nicht ausschließlich als sicherheitspolitische Funktion zu betrachten: »coherent, effective common management of the external borders [...] will boost security and the citizen's sense of belonging to a shared area and destiny« (2). An einer Stelle wurde sogar leiser Zweifel gesät: »Rightly or wrongly the external borders of the Union European are still sometimes seen as a weak link that can affect the internal security of the Member States, in particular in an area without internal borders« (4). Zwar gehe es auch darum, ein hohes Sicherheitsniveau innerhalb der EU herzustellen, vor allem wollte die Kommission aber einer europäisierten Innen- und Justizpolitik zum Durchbruch verhelfen und brachte damit so klar wie selten den innigen Zusammenhang zwischen Europas Grenzen und Europas Innenpolitik zum Ausdruck: »The European Union's external borders are also a place where a common security identity is asserted. The absence of a clearly stated vision and common policy on external borders would entail major political and strategic risks. Those could ultimately block the expression of a viable Union policy on Justice and Home Affairs« (5).

Eine rein nationale Grenzverwaltung oder beschränkte bi- und multilaterale Zusammenarbeit unter Nachbarn, die Absenz eines Budgetrahmens und die Unmöglichkeit, eine einstimmige Herangehensweise an die Fragen der Grenzkontrollen und -überwachung zu finden, wurden von der Kommission als die größten Herausforderungen gesehen. Der zweite Teil der Mitteilung ist eine Beschreibung des Ist-Zustands, aus dem die Kommission ableitete, dass es trotz der einheitlich gültigen Gesetzgebung des Schengener Besitzstandes kaum operationelle Kooperation in Fragen des Grenzschutzes gebe. Als dritter Teil folgten dann die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung eines *integrated border managements*, die im vorherigen Kapitel schon genannt wurden.

In Bezug auf die Schaffung der Agentur sah die Kommission jedoch die Praxiskoordination des Grenzschutzes in der EU als das größte Problem an. Sie schlug daher vor, eine *external borders practitioners common unit* einzurichten. Diese würde alle »managers« und »practitioners« der Außengrenzüberwachung zusammenbringen und als »head« einer gemeinsamen Risikoanalyse, »leader« für die Koordination von gemeinsamen Operationen sowie als »manager« und »strategist« einer Konvergenz im den Bereichen Personal und Ausrüstung fungieren. Auch eine Aufsichtsfunktion ähnlich dem Schengener Evaluierungsmechanismus solle die *common unit* wahrnehmen (13f.). Hier handelte es sich nicht mehr um

die »technical co-operation support facility«, vielmehr scheint das Verhältnis zwischen den zu koordinierenden nationalen Grenzschutzeinheiten und der *common unit* plötzlich ins Gegenteil verkehrt.

Und in der Tat sollten die Mitgliedstaaten langfristig durch ein »European Corps of Border Guards« (ECBG) (20f.) unterstützt werden, wenngleich dem noch verfassungsrechtliche Probleme im Wege ständen. Das Verbot der Übertragung souveräner Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene sei ein Hindernis, welches erst in den betroffenen Mitgliedstaaten gelöst werden müsse, denn es stehe der langfristigen Einrichtung eines ECBG entgegen. Deswegen stellte sich die Kommission vor, zuerst die Funktion der Grenzüberwachung, insbesondere der Überwachung der Meeresgrenzen, multinationalen Einheiten zu übergeben und aus diesen dann langsam das ECBG zu entwickeln. Hier war die Kommission noch wesentlich näher an ihrem vorherigen Vorschlag und auch die funktionale Differenzierung zwischen *common unit* einerseits und ECBG andererseits blieb erhalten: Die Kommission verortete das ECBG nicht in der Koordinierung der Operationen, sondern als Element einer Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten, welches über rein finanzielle Ausgleichsmechanismen hinausgehen solle.

Dies deutet darauf hin, dass die Kommission langfristig bemüht war, die starke Rolle des Rats in JI-Fragen einzuschränken sowie intergouvernementale und supranationale Modi strikt zu trennen. Dies zeigte sich auch am vorgeschlagenen Modus der Einrichtung der *common unit*. Die Kommission würde die konkrete Ausgestaltung der *common unit* zwar dem Rat und seiner SCIFA-Arbeitsgruppe überlassen, verortete diese Kooperation aber im Artikel 66 des Titel IV des EG-Vertrags, also in der ersten, vergemeinschafteten Säule. Es war nur ein kleines Zugeständnis an die intergouvernementale Altlast der Schengen-Kooperation und der Maastrichter Ära. Denn vorsorglich wies die Kommission darauf hin, dass auch Artikel 66 schnell keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr darstellen könne – »would rapidly prove insufficient« (14). Denn – schon ganz im Sinne des *integrated border managements* charakterisierte die Kommission die *common unit* als »multidisciplinary« – auch Fragen des Zolls seien berührt und damit eigentlich eine Kernkompetenz der Kommission. Die Polizeikooperation war wiederum in der Dritten Säule verankert. Zudem: Sollte sich die *common unit* wie vorgesehen konsolidieren und gar um das ECBG ergänzt werden, müsse sie ein Hauptquartier erhalten und permanente Mitarbeiter_innen beschäftigen. Dann könne sie jedoch schon aus praktischen Erwägungen nicht mehr beim Rat angesiedelt sein. Die Schaffung einer eigenständigen Agentur wird zwar diesmal nicht vorgeschlagen, das Argument der Kommission zielt jedoch offensichtlich auf eine solche Struktur ab.

Die Reaktionen auf den Vorschlag bezüglich der Einrichtung des ECBG waren gemischt (vgl. ausführlich Horii 2015, 63ff.) und führten langfristig dazu, dass

das Projekt zwar immer wieder referenziert wurde, aber bis 2016 nicht vorankam. Im Zuge des »Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union« (Rat der Europäischen Union 2002b), welcher am 13. Juni 2002 vom Rat verabschiedet wurde, wurde jedoch die *common unit* gegründet. Der Aktionsplan lehnte sich stark an die Mitteilung der Kommission an, wenngleich Referenzen an das ECBG weitestgehend gestrichen wurden – es wird nur als langfristige Möglichkeit im Schlussteil des Aktionsplans erwähnt. Die *common unit* wurde in der so genannten *SCIFA+*-Formation gegründet, also wie von der Kommission vorgeschlagen im Rahmen der SCIFA-Arbeitsgruppe des Rates und schloss zusätzlich die Leiter_innen aller nationalen Grenzschutzbehörden ein. Ferner sollte, wo notwendig, auch die Hinzuziehung anderer Rats-Arbeitsgruppen ermöglicht werden (12ff.). Als weiterer Punkt wurde die Schaffung einer Netzwerkstruktur von Ad-hoc-Zentren beschlossen, die sich der Implementierung spezifischerer Maßnahmen widmen sollten. Die Netzwerkstruktur lässt sich vor allem auf die italienische Machbarkeitsstudie zurückführen, die später noch ausführlicher diskutiert werden wird. Die Zentren waren als operativ und relativ autonom angelegt und einzelnen Mitgliedstaaten unterstellt (14). Weiter wurden *Gemeinsame Operationen* und Pilotprojekte angeregt (15ff.) sowie eine weitere Reihe von Maßnahmen angestoßen. Der Europäische Rat in Sevilla eine Woche später griff den Aktionsplan sehr wohlwollend auf und läutete damit die erste, explorative Phase des *integrated border managements* in der EU ein (Europäischer Rat 2002). Es ist dieser Plan, auf den sich auch Laitinen in dem Interview bezog und dessen Netzwerkstruktur der Zentren er als »decentralised and fragmented« und daher als impraktikabel beschrieb.

Jörg Monar kommentiert den Aktionsplan sowie die Schlussfolgerungen des Rates bezüglich der Grenzverwaltung als »pragmatisch« (Monar 2006, 181), insofern als operativen Maßnahmen wesentlich mehr Gewicht zugesprochen wurde als legislativen Initiativen. Die Phase zwischen dem Europäischen Rat in Sevilla 2002 und dem Europäischen Rat in Thessaloniki 2003 lässt sich daher erneut als Laboratorium, als experimentelle, praxisorientierte Phase charakterisieren.

Erfolgreich war sie allerdings nicht. Die griechische Ratspräsidentschaft bereitete im Vorfeld des Europäischen Gipfels in Thessaloniki im Juni 2003 einen »Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations« vor (Rat der Europäischen Union 2003e), der sowohl einen Fortschrittsbericht wie auch eine Evaluierung des Aktionsplans von 2002 darstellt. Offensichtlich konnten wesentliche Aspekte des Aktionsplans nicht umgesetzt oder die Ziele nicht erfüllt werden. Die Erstellung des *Gemeinsamen Risikoanalysemodells* (CIRAM) und des gemeinsamen Kurrikulums hatte zwar die ersten Meilensteine erreicht. Das *Zentrum Landgrenzen* in Berlin krankte jedoch am Fehlen einer Gemeinschaftsgesetzgebung, die den Einsatz von Gastoffizieren ermöglichte, das *Risikoanalysezentrum* in Helsinki hatte seine Arbeit erst am 1.

April 2003 aufgenommen, während das Konzept für das geplante *Exzellenzzentrum für Grenzschutztechnologie* in Dover unklar blieb: Die Meinungen schwankten zwischen eigenständiger Forschungseinrichtung einerseits und Austauschforum für nationale Technikexpert_innen andererseits. Augenscheinlich verweigerte die Kommission daher die Finanzierung und das Zentrum konnte nie etabliert werden. Weitere Zentren (zu Ausbildung, Seegrenzen, Flughäfen) waren erst noch in Planung. Die Pilotprojekte waren noch nicht so weit umgesetzt gewesen, als dass die griechische Ratspräsidentschaft eine Evaluierung abgeben konnte. Die *Gemeinsamen Operationen* scheiterten zudem teilweise an unzureichender Beteiligung der Mitgliedstaaten, zeigten aber vor allem, dass ausreichende Planung, Koordinierung sowie eine rechtliche Basis notwendig wären, um solche Operationen erfolgreich abschließen zu können. Eine detailliertere Bestandsaufnahme dieser Phase findet sich bei Peers und Rogers (2012, 174ff.).

Eine Evaluation der Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a) vom 3. Juni 2003 zeichnete zudem ein kritisches Bild der *common unit*. Offensichtlich war die Kommission der Meinung, dass die *common unit* in der SCIFA+-Formation – sie kam nur einmal im Monat zusammen – nicht geeignet sei, um eine Koordinierung von Operationen zu gewährleisten: »A much more operational body should perform the daily operational management of these activities requiring a permanent and systematic activity. Notwithstanding the work done by the SCIFA+ in approving these operations and projects, its limitations as a Council Working Party have been demonstrated, when co-ordinating and managing the joint operations and pilot projects raising therefore the need of alternative institutional solutions« (7).

Auch die relative Autonomie der Ad-hoc-Zentren wurde von der Kommission kritisiert, diese bedürften einer wesentlich zentraleren Führung und der Einfluss der Mitgliedstaaten solle verringert werden. »New institutional devices« (7) seien notwendig, eine »more permanent Community structure able to exercise day-to-day management and coordination tasks and to respond to emergency situations« (8) solle geschaffen werden (vgl. auch Horii 2015, 67f.).

Offensichtlich waren auch verschiedene Mitgliedstaaten unzufrieden mit der Leistung der *common unit* (Ekelund 2010, 168f.), weswegen der Rat am 5./6. Juni 2003 eine Reorganisierung vornahm. SCIFA+/*common unit* solle von nun an *Practitioners' Common Unit* (PCU) genannt werden und im Rahmen einer funktionalen Trennung sollte sich das eigentliche SCIFA-Komitee auf die strategischen Fragen konzentrieren, während die PCU – nun auf die Leiter_innen der nationalen Grenzschutzbehörden reduziert – ausschließlich die operative Koordination übernehmen solle. Auch das Hinzuziehen von entsandten nationalen Expert_innen (SNE) wurde nun erwogen, was einem Schritt in Richtung Professionalisierung gleichkam (Rat der Europäischen Union 2003a). Trotzdem machte sich der Europäische Rat in Thessaloniki die Kritik und die Vorstellungen der Kommission

zu eigen und beauftragte die Kommission »to examine in due course, drawing on experience by the Common Unit activities, the necessity of creating new institutional mechanisms, including the possible creation of a Community operational structure, in order to enhance operational cooperation for the management of external borders« (Europäischer Rat 2003, P. 14).

Damit war die Tür zur Etablierung einer Gemeinschaftsagentur – der ›Community operational structure‹ im Bereich der Ersten Säule schlechthin – weit aufgestoßen. Noch im November 2003 präsentierte die Kommission einen Verordnungsvorschlag zur »Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003b), welcher dann vom Rat als *Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union* verabschiedet wurde. Der Rat wich nur in organisatorischen Fragen, wie etwa in der Zusammensetzung des *management boards* von den Vorstellungen der Kommission ab (vgl. ausführlich Ekelund 2010, 170; Horii 2015, 70ff.). Die Politikwissenschaftlerin Sarah Léonard (2009, 380) führt zwei Gründe an, warum die Schaffung der Agentur so schnell von statten ging. Zum einen stand schon zum 1. Mai 2004 die erste Runde der EU-Osterweiterung an, die einer der ursprünglichen Gründe war, warum sich *border management* überhaupt zu einer Priorität europäischer Politik Anfang des Jahrtausends entwickelt hatte. Zum zweiten endete die fünfjährige Übergangsphase der Justiz- und Innenpolitik nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Januar 2005 – zumindest in Bezug auf die Umwandlung der Rolle des Parlaments in diesem Politikfeld. Statt dem Konsultationsverfahren würde ab diesem Datum das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (auch: Kodezisions- oder Mitentscheidungsverfahren) greifen und die Rolle des Parlaments aufgewertet werden. Das bedeutete, dass die Agentur formal innerhalb der vergemeinschafteten Ersten Säule gegründet wurde, aber der eigentliche Gründungsakt immer noch durch die Altlast der Dritten Maastrichter Säule beeinflusst war und das Parlament kein Mitspracherecht ausüben konnte. Dies würde sich insbesondere auch in der Verfassung des Verwaltungsrats der Agentur zeigen. Damit war die Agentur Frontex, die ihren Namen vom französischen Begriff für Außengrenzen – *frontières extérieures* – ableitete, offiziell gegründet. Sie begann am 1. Mai 2005 von ihrem neuen Hauptquartier in der polnischen Hauptstadt Warschau aus zu operieren. Der lange Titel der Agentur, wie er im Titel der Verordnung genannt wird, verweist auf zwei Aspekte. Zum einen stand das Anliegen der Koordination der operativen Zusammenarbeit im Vordergrund und nicht die Schaffung einer europäischen Grenzschutzpolizei, zum anderen ist das Objekt der Zusammenarbeit nicht eine europäische Außengrenze, sondern es sind die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU.

The Hypothesised Model

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt wurde, kann die Zeit vor der Etablierung der Agentur in zwei Phasen geteilt werden. Zwischen Herbst 2001 und Juni 2002 in eine explorative Phase, in der verschiedene Organisationsformen des europäisierten Grenzschutzes diskutiert werden, sowie in eine erste Praxisphase nach dem Europäischen Rat in Sevilla, in der eine Kombination aus dem Modell der *common unit*, welches die Kommission vorgeschlagen hatte und dem Netzwerk-Modell, welches aus der italienischen Machbarkeitsstudie resultierte, einem Praxistest unterzogen wurde. Dieser offenbarte ultimativ, dass es einer stringenteren und effektiveren Form der Koordination bedurfte, weswegen im Herbst 2004 die Agentur Frontex gegründet wurde. Die zweite Phase ist unterbrochen durch die Re-organisierung und Aufspaltung der *common unit*, und während dieser Phase kam es zu einer Vielzahl von Pilotprojekten, gemeinsamen Operationen sowie der Gründung von Ad-hoc-Zentren.

Insbesondere letztere waren ein zentraler Vorschlag der italienischen Machbarkeitsstudie. Schon im Oktober 2001 hatten verschiedene Mitgliedstaaten begonnen, eine zum Großteil von der EU finanzierte Machbarkeitsstudie zu erstellen (Monar 2006, 176), welche Ende Mai 2002 in Rom unter dem Titel »Feasibility Study for the Setting Up of a European Border Police« präsentiert wurde (Study Group 2002). Ihre Rezeption war durchaus ambivalent, denn obwohl sie etwa Eingang in den *management plan* des Rats fand, wurde sie anscheinend in Brüssel auch als »80 Seiten Geschwätz« abgetan (Monar 2006, 177). Jörg Monar urteilt zudem selbst über die Studie, dass sie kein »grand design« (177), sondern lediglich ein »Mosaik aus vorgeschlagenen Strukturen und einzelnen Maßnahmen« anbot.

In der Tat liegt der Reiz der Studie genau darin, dass sie sich auffällig von den in Brüssel üblichen technokratischen Sprechweisen und Argumentationslinien abhebt – sowohl im Format als auch in der Sprache. Ein Blick auf das Inhaltsverzeichnis der Studie lässt einen ratlos zurück. Es gibt keine *executive summary* und auch die Begriffe in den Überschriften der einzelnen Abschnitte helfen nicht, sich im Text zu orientieren. Hier drängt sich auch ein erstes Mal der Eindruck auf, dass die Studie ursprünglich nicht auf Englisch verfasst wurde (Italienisch wäre eine naheliegende Vermutung) und außerhalb des Brüsseler Apparates ins Englische übersetzt wurde. Dies würde die Abweichung von der Brüsseler Terminologie erklären – statt »legal framework« wird beispielsweise der Begriff »juridical framework« genutzt, was auch auf eine lateinische Ausgangssprache schließen lässt.

Die präzise Autor_innenschaft (unter den mehr als 20 Mitgliedern der *Study Group* finden sich lediglich zwei Frauen) lässt sich nicht rekonstruieren. Die *Study Group* wurde durch die Polizeiabteilung des italienischen Innenministeriums koordiniert und involvierte hohe Grenzschutzbeamte aus Belgien, Frank-

reich, Deutschland, Italien und Spanien, drei Professoren aus Italien als Experten für europäisches Recht, drei weitere Professoren aus Italien als »nationale Experten« und eine Vertreterin von Europol. Die Kommission war durch Fabrice Leggeri vertreten, der auch an der Ausarbeitung der Kommissionsmitteilung zum *integrated border management* aus dem Jahr 2002 beteiligt war und im Januar 2015 die Nachfolge von Ilkka Laitinen als Exekutivdirektor der Agentur antreten würde. Hervorzuheben ist, dass die beteiligten Grenzschutzbeamten zwar allesamt hohe Posten in den jeweiligen nationalen Grenzschutzinstitutionen einnahmen, aber nicht Teil der politischen Ebene – nationale Innenministerien – waren. Auch der im Methodenteil beschriebene Fragebogen, den die *Study Group* entwarf und nutzte, um sich einen Überblick über die nationalen Grenzschutzpraxen in allen damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten zu verschaffen, formuliert keine Fragen nach politischen Erwägungen, sondern ist dezidiert praxisorientiert. Aus diesem Grund stellt die Studie eine wichtige Quelle für die Frage des europäisierten Grenzschutz dar, da sie eine Perspektive auf Europäisierung durch den Blickwinkel der nationalen Grenzschutzeinheiten formuliert.

Das Ergebnis der Studie ist das sogenannte »hypothesised model«, welches ab Seite 29 vorgestellt wird und zwar in einer Sprache, deren Wortgewalt und Abstraktheit es schwierig macht, zu verstehen, worauf die Studie genau abzielt. Grundsätzlich sollte eine Organisationsform für einen europäisierten Grenzschutz in Hinblick auf die langfristige Einrichtung einer europäischen Grenzschutzpolizei gefunden werden: »In order to solve the problem of the fittest organisational form it was necessary, from a methodological point of view, to explore the previous European teachings and experiences, in the light of the theoretical contributions of the academic component. This was the starting point towards the discovery of a new organisational model« (Study Group 2002, 29).

Dieses neue organisatorische Modell wurde als notwendig erachtet, da die beiden existierenden Formen als unangemessen gesehen wurden. Die erste Form wird als »traditionell« beschrieben, als Form, welche in Richtung einer Organisation »unitären Charakters« tendiert, was sich am ehesten als monolithische Organisation beschreiben lässt und welche in den Mitgliedstaaten vorherrschten (etwa die Institution Bundesgrenzschutz/Bundespolizei in Deutschland). Die Studie sieht diese Form als wenig nützlich an, denn: »These forms were the most diffused in the past, and require a centralised structure for certain activities. They have some advantages (unity of intents and action) but require a lot of resources and a long implementation time. There are also other difficulties: these structures are slow from a decisional point of view and could become rigid and therefore bureaucratised« (29, Fn. 25).

Großer Ressourcenbedarf, Bürokratisierung und langsame Entscheidungsfindung sowie rigide, unflexible Strukturen seien abzulehnen. Das zweite Modell wird als Netzwerk-Modell beschrieben und seine Vorzüge werden hervorgeho-

ben: »It's less centred and formalised and can adapt itself much better to contexts characterised by instability and by the necessity to take decision in a short period of time; this model has a pronounced structural and functional flexibility« (29f.). Und weiter: »The network forms allow the conjugation of the advantages of presence and adaptation at a local level, with the possibility to benefit from synergies without the necessary costs for the *ex novo* construction and maintenance of centralised units« (30, Fn. 27).

Als nachteilig wird für dieses Modell jedoch beschrieben, dass die individuellen Komponenten eine Tendenz hätten, ihren Grad an Autonomie stetig auszuweiten, welches vor allem zu einem Kostenproblem führen würde, da interne Dienstleistungen dupliziert werden würden (30). Was ist nun die Erkenntnis aus dieser Diskussion der Vorzüge und Nachteile dieser beiden Formen? Es müsse eine Mischform geben, das »hypothesised model«:

»There was a dilemma: unity versus variety, with the consequence of attributing a priority character to the creation of a centralised structure, or variety versus unity, adopting a strategy aimed at satisfying the greatest number of needs, taking the risk of favouring incontrollable centrifugal forces.

The solution to this difficult dilemma was found in the consideration that between the unitary and network organisational forms there could be a legitimate intermediate model.

It is a modified network structure with a centralised body with coordination functions. This intermediate form provides the advantages of the network forms, in terms of adaptation to the various contexts and decisional rapidity, and the advantages of the unitary forms, in terms of action coordination and of the obtainable economies.

It's a *tertium genus*, i.e. a particular model, identifiable with a polycentric and multipurpose system, characterised by structural lightness, by the possibility to develop itself in a gradual and progressive way and by operational flexibility.« (30)

Eine Mischform aus einem flachen, wenig hierarchisiertem Netzwerk mit einer Koordinierungsstelle im Zentrum soll die schnelle Reaktionsfähigkeit und kontextuelle Flexibilität erhalten, während die Zentrale für die Koordinierung und Finanzierung verantwortlich sein soll. Das »hypothesised model« zeichnet sich weiter durch die Schaffung von Zentren aus, welche die Knotenpunkte des Netzwerks ausmachen sollen.

»The setting up of each Centre is determined by the presence of one or more common requirements. Each of them will have to be well defined, for it will represent the ›mission‹, i.e. the competence of the Centre.

Each knot/centre will be a place of planning, experimentation, verification

and/or implementation at a common level of the actions required for the attainment of one or more objectives.

This involves the fact that every Centre will have of [sic!] a strong degree of autonomy and specialisation, besides its recognisability and legitimisation to entertain relationships of various type with diverse subjects. In order to achieve this goal, it is essential for the Centre to possess some requisites (generic and specific requisites) of functionality.« (Study Group 2002, 31f.)

Festzuhalten ist hier, dass es sich weniger um geographische, regionale Zentren handelt, sondern dass diese Zentren »spezialisiert« sein und im Rahmen ihrer Autonomie Laboratorien – »experimentation, verification« – der Grenzkontrolle darstellen sollen.

Die Koordinierungsstelle soll sich aus aktiven Grenzschrützer_innen zusammensetzen und ist als »collegial body« vorgesehen, ein »Council of (National) Representatives«, welches sich mindestens vier Mal im Jahr treffen und durch ein ständiges Sekretariat »reduzierter Dimension« unterstützt werden soll. Durch diese Organisationsform ließe sich Autonomie und Spezialisierung auf der einen Seite und Interdependenz auf der anderen garantieren.

Die Interdependenz solle zudem nicht ausschließlich durch die Koordinierungsstelle garantiert werden, sondern dem Netzwerk vielmehr inhärent sein. Jeder Knoten solle dafür Sorge tragen, dass seine speziellen Fähigkeiten von allen anderen Knoten in Anspruch genommen werden können. Zu diesem Zweck müssten im Netzwerk drei »Typologien von Instrumenten« bereitstehen. Kommunikationsinstrumente für den Austausch, Mappinginstrumente, um das Netzwerk selbst zu verstehen und zu beschreiben sowie Sichtbarkeitsinstrumente, um »spezifisches Wissen und Fähigkeiten« erkennbar zu machen (35, Fn. 33). Innerhalb des Netzwerkes kann sich die Studie auch weitere »spezialisierte Netzwerke« oder Cluster vorstellen, die als »Aggregat von Akteuren, die intensiver vernetzt sind oder sich durch geringe Distanz auszeichnen« (25, Fn. 34) beschrieben werden.

Aus einem anfangs kleinen Netzwerk solle so über die Zeit, »evolutionär« (37), ein stetig komplexeres Netzwerk wachsen. Ab diesem Punkt wird die Studie endgültig zu prosaisch, so wird etwa der evolutionäre Prozess als vergleichbar mit dem freien Markt beschrieben (37, Fn. 41), oder der Begriff des »embryonischen Systems kontrollierten Wachstums« (37) eingeführt. Jedenfalls wird die Auslöschung, Vervielfachung, Fusion, Teilung und Konsolidierung der Zentren beschrieben (37), welche das Netzwerk als organisch charakterisieren. Klar ist nur das Ziel dieses Prozesses: »This would be the start of a gradual process of sedimentation of competencies and experiences, also at the operational level, that could lead to the setting up of a European Border Police as a central element of an integrated and coherent strategy« (31).

Die abstrakte Sprache, die ausgreifenden Metaphern, das prosaische Träumen von den Entwicklungsmöglichkeiten des Modells motivieren sicherlich die abwertende Beurteilung als »Geschwätz«. Dies wäre jedoch ein Fehler. Denn sobald der Tatsache der Übersetzung ins Englische und der spezifischen Autor_innenschaft Rechnung getragen wird, ergibt sich ein differenzierteres Bild. Ganz offensichtlich sind hier keine Technokraten am Schreiben, die in der Kunst der politischen Rhetorik geschult sind. Hier sind vielmehr Expert_innen, Meister_innen der eigenen Materie, Nerds im besten Sinne versammelt. So erklärt sich das weitestgehende Fehlen von Fachdiskussionen bezüglich Grenze im Text, denn allen Beteiligten ist schon klar, worum es geht, es muss nicht ständig wiederholt, erklärt oder erläutert werden.

Die Studie gibt damit einen seltenen Einblick in die praxisorientierte Perspektive von Grenzschtützer_innen aus Europa und legt offen, was diese idealtypisch unter Europäisierung von Grenzschutz verstehen. Die langwierige Diskussion der Vorzüge der idealen Organisationsform des »hypothesised model« beschreibt einen politischen Raum der Praxis, in dem die Skalen Nationalstaat vs. Europa wenig Relevanz haben, sondern in der eine Verdichtung mit Verweis auf die zu lösenden Probleme des Grenzschutzes in spezialisierten Zentren stattfinden soll. Diese definieren sich problemorientiert, sie sind funktional differenziert und sie sollen die Autonomie haben, um die besten Lösungen für die impliziten Problematisierungen zu erdenken, zu erproben und zu evaluieren. Die Koordinierungsstelle soll vor allem eine Duplikation von Arbeit vermeiden und darüber hinaus die Finanzierung dieses weiten Experimentierfeldes des europäisierten Grenzschutzes sicherstellen. Abgelehnt werden Bürokratie, langsame Entscheidungsfindungsprozesse, Rigidität. Es solle schnell gehandelt werden können, für *accountability*, demokratische Kontrolle, auch Politik ist kein Platz in diesem Konzept. Lediglich die sparsame Verwendung von Mitteln müsse gewährleistet werden.

Diese Fragen bezüglich Politik, Kontrolle und Finanzierung finden sich als klares Echo in der oben wiedergegebenen Diskussion zwischen Tobias Pflüger und Ilkka Laitinen. Pflüger beklagt exakt die Tatsache, dass Frontex sich dem Europäischen Parlament gegenüber nicht rechenschaftspflichtig fühle, während Laitinen darauf hinweist, dass das Parlament doch die Budgethoheit inne habe und Politik und Legislation rein gar nichts mit der Agentur zu tun haben.

Laitinens Aufforderung, jemand müsse einmal den Begriff der »European Border Guard« definieren, erhält im Licht der Argumentation der Studie einen neuen Aspekt. Denn die Studie versteht die Europäische Grenzschutzpolizei als unvorhersehbares Ergebnis eines Sedimentationsprozesses von experimentellen und evolutionären Praxen. Der leere Signifikant verweist auf das zukünftige und gegebenenfalls nie abgeschlossene Ergebnis einer strategischen Ambivalenz. Die undefiniertheit ist die Bedingung für die Eröffnung eines Raums der Praxis, wel-

cher dann letzten Endes diktiert, was Europäische Grenzschutzpolizei sein darf und soll. Hier wird Politik auf den Kopf gestellt: Die vermeintlich apolitische, alegalisative Expertise und Praxis des Grenzschutzes in Europa definierten den Rahmen der europäischen Grenzschutzpolitik und agiert damit höchst politisch. Der Begriff des Experimentierens bedeutet hier auch Autonomie und Befreiung von Einschränkungen.

Das »hypothesised model«, die Netzwerkstruktur mit dem schlanken Sekretariat, scheiterte letztendlich, da die politische Ebene des Europäischen Rates und der Kommission sie als nicht performant genug einschätzte. Hinzu kam das schon beschriebene Ringen zwischen dem Rat als Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission, welche Institution bei der Frage des europäisierten Grenzschutzes den Hut aufhaben sollte. Ein Ansiedeln der Koordinierungsstelle bei der Kommission traf auf schwere Vorbehalte in den Mitgliedstaaten, die dem »Aufbau eigener Kompetenzen innerhalb der Kommission ablehnend gegenüberstanden« (Huke, Lüddemann und Wissel 2014, 177). Mit dem Agenturmodell wurde eine Zwischenform gefunden, die den Mitgliedstaaten entgegenkam und die ein Design der Machbarkeitsstudie aufgriff. Der Verwaltungsrat (*management board*) der Agentur stimmt auffallend präzise mit dem Rat der nationalen Repräsentanten aus der Studie überein. Denn in dem Verwaltungsrat sitzen vor allem gehobene Grenzschutzbeamte_innen aus den Mitgliedstaaten plus zwei Vertreter_innen der Kommission, was ihn zu dem »collegial body« macht, den die Studie forderte. Gleichzeitig garantiert die Zusammensetzung aber auch den Mitgliedstaaten eine Mehrheit gegenüber der Kommission. Er ist daher die PCU, ergänzt um zwei Kommissionsvertreter_innen.

Die Periode der Zentren war kurzlebig, aber aus der Perspektive einer funktionalen Differenzierung der Expertise des europäischen Grenzschutzes keine Sackgasse, denn sie gingen in der Organisationsstruktur der Agentur auf. Paradigmatisch wird dies durch Ilkka Laitinen repräsentiert, der vor seiner Berufung zum ersten Exekutivdirektor von Frontex Leiter des *Risikoanalysezentrum*s in Helsinki war und jenes Zentrum als *risk analysis unit* in die Organisationsstruktur der Agentur überführte. Auch die meisten weiteren Stellen der Agentur wurden mit nationalen Expert_innen besetzt. In einem Interview anlässlich des fünfjährigen Bestehens der Agentur erinnert sich Laitinen an den Anfang der Agentur:

»[Question] It sounds as if the Commission gave you a relatively free hand. Do you think that the structure of the organisation, or the way it is operating, would be different if the Commission had been more rigid?

[Laitinen] That could have been the case. The staffing certainly could have developed differently. Normally their recruitment for statutory staffing takes about one year. We couldn't afford to wait that long because we had to carry out operational activities very soon. I remember very well when I asked the

Commission what were the options to recruit people. I was told that it needs time. Then I asked ›What about national experts?‹ ›Yes, but it is not how we do it.‹ ›Is it illegal?‹ I asked. ›That's not the ordinary way, but no it is not illegal.‹ ›OK,‹ I said. ›Then that's how we do it.‹ I think we gained about six to seven months by just hiring national experts. But that meant I was the only statutory staff member until the end of 2005.« (Lodge 2010, 9)

Die Tatsache, dass sich Frontex initial vor allem aus nationalen Expert_innen rekrutierte, ist an und für sich nicht bemerkenswert. Wo sonst hätte eine Organisation, die dem Grenzschutz verschrieben ist, Personal finden sollen? Eher bemerkenswert ist die Non-Chalance, mit der Laitinen beschreibt, wie er sich über die Einstellungsregeln der Europäischen Union hinwegsetzte, um zu schnellen Resultaten, hier: Operationsfähigkeit, zu gelangen. Es resoniert mit der Studie, die die Bürokratisierung und Langsamkeit der traditionellen Apparate kritisiert. Und auch Laitinens Hinweis, Frontex sei 2008 eine »tiny agency«, lässt sich erneut als Referenz auf das »schlanke Sekretariat« lesen, neben dem Herunterspielen der Schlagkraft und des Einflusses der Agentur. Denn wie im nächsten Abschnitt gezeigt werden wird, öffnet diese – anfänglich schlanke – Agentur einen Raum, in dem eine grundlegende Transformation dessen, was Grenzschutz in der Europäischen Union bedeutet, stattfinden kann, und in der Tat stattfindet. Die Mächtigkeit dieses Raumes, und damit der Agentur, korrespondiert nicht mit der nominellen Größe der Agentur, sei es bezogen auf Mitarbeiter_innen oder auch das verfügbare Budget.

Das Design des »hypothesised models« und die Diskussion des Charakters der Agentur durch Laitinen erinnert an eine verstetigte Form der transgouvernementalen Expert_innennetzwerke, welche Oberloskamp für TREVİ festgestellt hat. Das Unbehagen der Expert_innen angesichts von »unitären«, bürokratischen Strukturen haben auch Walters und Haahr in Bezug auf Schengenland aufgegriffen:

»This is transnational *liberal* policing because it sees the networking of existing agencies as a more economical and lighter form of governing than the consolidation of security functions by the mechanism of extensive new European bureaucracies. The consolidation of state power over national territories was a long, drawn-out historical accomplishment. [...] [I]t involved [...] the creation of powerful, hierarchical bureaucracies [...]. Schengenland security does not repeat this process of state formation. Instead, the basic logic is one of governing through the agency and expertise of existing national systems. New European agencies may be created, but they are usually intended to coordinate not replace national systems.« (Walters und Haahr 2005, 104ff.)

Wie im nächsten Abschnitt diskutiert werden wird, trifft diese Analyse nicht nur auf traditionelle, polizeiliche Sicherheitsapparate innerhalb der Europäischen Union zu, sondern lässt sich auch auf weitere Bereiche gesellschaftlicher Sicherheit übertragen. Die Agenturen der Europäischen Union stellen eine spezifische Art, Europa zu regieren, dar.

Konstitution und Aufgaben

Frontex, die *Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*⁶, wurde per Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 (Rat der Europäischen Union 2004) gegründet und nahm offiziell im Mai 2005 ihre Arbeit auf. In der Präambel der Verordnung, welche die grundsätzlichen Erwägungsgründe in Bezug auf den Rechtsakt festhält, erklärt der Rat: »Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Außengrenzen der EU zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, der ein einheitliches und hohes Kontroll- und Überwachungsniveau gewährleistet; dies ist eine notwendige Ergänzung des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union und ein wesentliches Element des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Erw. 1). Damit finden sich alle drei Stränge der Genealogie der europäischen Grenzen im ersten Erwägungsgrund: freie Zirkulation, Versicherheitlichung sowie Vergemeinschaftung von Justiz- und Innenpolitik.

Die Agentur wird als »spezielle Fachinstanz« (Erw. 3) beschrieben, durch die der Grenzschutz der Europäischen Union besser koordiniert werden soll. *Koordinierung, Kooperation und Unterstützung* stellen die Schlüsselwörter des Verordnungstextes dar. Es wird betont, dass die »Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Außengrenzen [...] den Mitgliedstaaten [obliegt]« (Erw. 4), dementsprechend referenziert der vollständige Name der Agentur auch nicht eine europäische Außengrenze, sondern die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Gleichermassen wird jedoch eine »Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenze« (Erw. 5) angerufen, die es zu stärken gelte, da »[e]ine wirksame Kontrolle und Überwachung der Außengrenze [...] für die Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer geografischen Lage außerordentlich wichtig« (Erw. 5) sei.

Analog zur Rationalität des Schengener Vertragswerk hielt der Rat fest, dass nur ein hohes Kontrollniveau an den Außengrenzen der Europäischen Union die freie Personenzirkulation im Inneren gewährleiste, diese sogar die Vorbedingung

6 Der offizielle englische Titel der Agentur ist länger, da er »the management of operational cooperation« als Zweck der Agentur anführt.

Centralised Records of Available Technical Equipment (CRATE): Initial Offers



State of Play: 25.07.2007



27 helicopters



21 fixed wing aircraft



117 vessels

392 Pieces of border control equipment, including:

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| 3 Mobile radar units | 33 Mobile carbon dioxide detector |
| 23 Vehicles | 8 Heart beat detectors |
| 71 Thermal / Infrared cameras | 1 Passive millimeter wave imager |

Überblick über CRATE (Berglund 2007a, 9)

für letztere sei. Dennoch solle die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen keinesfalls der Agentur übertragen werden, vielmehr wird die Agentur als Instanz etabliert, die die bestehenden, nationalen Grenzschutzeinheiten bei ihrer Arbeit unterstützen und graduell eine verstärkte Zusammenarbeit anstoßen und koordinieren soll – hier erscheint wieder die »technical support facility« der Kommission. In dieser Hinsicht ist die Zielsetzung der Agentur ambivalent. Als unterstützende Einheit steht sie in der zweiten Reihe und arbeitet den nationalen Grenzschutzbehörden zu, als Koordinatorin *Gemeinsamer Operationen* steht sie jedoch auch für eine eigenständige Praxis mit dem Ziel, Grenzschutz in Europa zu transformieren. Damit eröffnet die Agentur ein Experimentierfeld des europäisierten Grenzschutzes.

Auf der Seite der technischeren Aufgaben sind vor allem drei Felder zu verzeichnen: Risikoanalyse, Ausbildung und Forschung & Entwicklung (Research & Development, kurz R&D). Ambivalenter ist schon die Aufgabe, ein »Inventar der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten technischen Ausrüstungsgegenstände« zu führen, welches zu einer »Bündelung der Sachmittel« (Erw. 9) beitragen soll. Denn dabei handelt es sich mitnichten um eine lediglich buchhalterische Aufgabe, sondern dieser Katalog, welcher bei Frontex unter dem Namen CRATE (Centralised Record of Available Technical Equipment) geführt wird, stellt neben den

Zusagen der nationalen Grenzschutzbehörden, sich mit Personal an Aktivitäten der Agentur zu beteiligen, überhaupt erst die Voraussetzung dafür dar, um die Agentur operationsfähig zu machen. Die im CRATE verzeichneten Positionen stellen Zusagen von Mitgliedstaaten dar, welche Ausrüstungsgegenstände in *Gemeinsame Operationen* eingebracht werden können. Der Katalog, wie auch der Pool der verfügbaren Grenzschutzbeamten_innen ist daher ein zentraler Aspekt der Logistik des europäisierten Grenzschutzes. Die Zuverlässigkeit dieser Zusagen aus den Mitgliedstaaten sollte von Beginn an ein umkämpftes Feld darstellen, wobei die Spannungen nicht unbedingt aus dem Unwillen der Mitgliedstaaten, Personal und Material an Frontex auszuleihen, resultierte, sondern ihnen ganz im Sinne der Logistik tatsächliche Probleme der Bereitstellung bestimmter Positionen zur rechten Zeit am rechten Ort zu Grunde lagen.

Die operativen Aktivitäten der Agentur werden weiter, wie auch schon im Seviller Managementplan aus dem Jahr 2002, unter den Stichworten *Pilotprojekte* und *Gemeinsame Operationen* (Joint Operations, JO) gefasst. In finanzieller Hinsicht stellen diese Aktivitäten den Schwerpunkt der Arbeit der Agentur dar, da sie den größten Anteil des Budgets verschlingen. Die Präambel der Frontex-Verordnung geht jedoch kaum auf diese ein: »Die Agentur sollte Mitgliedstaaten auch in Situationen unterstützen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordert« (Rat der Europäischen Union 2004 at Erw. 10).

Erst Artikel 3 – »Gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte an den Außengrenzen« – und Artikel 8 – »Unterstützung von Mitgliedstaaten in einer Situation, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordert« – präzisieren dieses Aufgabenfeld. Die kleineren gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte dürfen selbst von der Agentur initiiert sowie finanziert werden, während die Unterstützung nach Artikel 8 von dem betroffenen Mitgliedstaat angefordert werden muss. Diesem Bereich sind vor allem die *Gemeinsamen Operationen* zuzurechnen.

In eine ähnliche Grauzone zwischen Unterstützung und aktiver Tätigkeit fällt das letzte Aufgabengebiet nach Artikel 9 – »Zusammenarbeit bei Rückführung«. Es stellt im Vergleich zu den vorherigen Konzepten eine tatsächliche Neuerung dar. Rückführung war vorher kaum als Frage des europäisierten Grenzschutzes diskutiert worden, sondern entwickelte sich nach Sevilla als separates Feld. Nun wurde es aber ebenfalls der Agentur zugeschlagen, da es nun als Koordinierung der Aktivitäten der Mitgliedstaaten verhandelt wurde. Daher formuliert die Verordnung in diesem Punkt eine Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Abschiebung von Migrant_innen in Form von koordinierten, gemeinsamen »Rückführungsaktionen«, für die die Agentur auf EU-Gelder zurückgreifen darf. Gleichzeitig wird die Agentur jedoch beauftragt, »bewährte Praktiken für die Beschaffung von Reisedokumenten und die Abschiebung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen« (Art. 9 (2)) zu systematisieren.

An dieser Stelle lässt sich eine erste Abschätzung des Modus der Europäisierung abgeben. Aus verschiedenen Gründen stellt die Agentur in dem Rahmen, den die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 vorgibt, keine Agentur des europäisierten Grenzschutzes dar. Insbesondere ist sie nicht mit der tagtäglichen Kontrolle der Außengrenze vor Ort betraut. Vielmehr ist die Agentur angelegt, um eine verbesserte Koordinierung der bestehenden nationalen Strukturen im europäischen Rahmen zu gewährleisten. Das Netzwerk der bestehenden Akteure solle so gestärkt werden, indem dem bestehenden losen Netzwerk ein neuer, im Hinblick auf die Europäisierung zentraler Knotenpunkt hinzugefügt wird. Die Zentralität von Frontex ist jedoch nicht als Autorität im klassischen Sinne zu verstehen, also einer Weisungsbefugnis der Agentur gegenüber den nationalen Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten. Vielmehr würde sich die Agentur ihre Rolle im europäisierten Grenzschutz erst noch erarbeiten müssen und dafür vor allem auf neue Wissenspraktiken setzen.

Während die Konstitution der Agentur mit der Analyse des ›transnational liberal policing‹ als effizienz-orientierte Vernetzung bestehender (nationaler) Strukturen übereinstimmt, ergeben sich dennoch zwei Fragestellungen, die Walters und Haahr nicht beantworten können, da ihre Studie just mit der Gründung der Agentur abschließt. Einerseits stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise die Agentur Autorität und Einfluss gewinnen konnte und eben nicht lediglich das ›schlanke Sekretariat‹ der italienischen Machbarkeitsstudie darstellt. Und andererseits, wie ein ›transnational liberal policing‹ dennoch zu einer Transformation des Grenzschutzes in der Europäischen Union beiträgt oder diese gerade erst ermöglicht. Um die erste Frage zu beantworten, gilt es, einen formaleren Blick auf die besondere Organisationsform der Europäischen Agenturen zu werfen, während zweitens in den folgenden Kapiteln bezüglich des Wissen-Macht-Komplexes des Europäischen Migrations- und Grenzregimes, repräsentiert durch die Agentur und ihre Schwerpunktsetzung auf Risikoanalyse und gemeinsame Operationen, diskutiert werden wird.

Europäische Agenturen

Frontex ist nicht die einzige und auch nicht die erste Europäische Agentur. Vielmehr existieren mittlerweile weit über 30 Agenturen in der EU, wobei die präzise Anzahl abhängig von der Definition ist, die angewandt wird. Formal existiert keine rechtliche Definition der Agenturform im europäischen Primärrecht, die Organisationsstruktur und ihr exaktes Verhältnis zur europäischen Exekutive ist nicht kodifiziert. Der Politikwissenschaftler Martijn Groenleer (2009) hat eine detaillierte Untersuchung der Frage, wie europäische Agenturen Autonomie entwickeln, vorgelegt und basiert seine Analyse auf sechs Fallstudien, die sich jeweils

mit zwei Agenturen eines Typs beschäftigen. Zur Frage der Definition einer europäischen Agentur zitiert er eine Webseite der Kommission (Groenleer 2009, 19), in der sechs Merkmale einer Gemeinschaftsagentur – also einer Agentur, die der Ersten Säule zuzurechnen ist – benannt werden.⁷ Als Institution muss eine Agentur demnach a) europäischem Recht unterworfen sein, b) darf nicht Teil einer Gemeinschaftsinstitution (heute: Unionsinstitution) wie Parlament, Kommission oder Rat sein, c) muss eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen, d) durch einen sekundären Rechtsakt gegründet sein, sowie e) zum Ziel haben, eine »sehr spezifische technische, wissenschaftliche oder Verwaltungsaufgabe« zu erfüllen, welche f) in dem einschlägigen Rechtsakt zur Gründung der Agentur benannt sein muss.

Damit sind Agenturen formal mit Autonomie ausgestattet, die sich vor allem aus der Distinktheit von anderen Unionsinstitutionen in Kombination mit der eigenen Rechtspersönlichkeit ergibt. Dies definiert jedoch noch nicht, welchen exekutiven Zweck oder welche Kategorien von Zwecken Agenturen verfolgen. In der Tat können diese sehr unterschiedlich sein, so ist etwa die *Europäische Umweltagentur* (EEA) wie auch die Vorläuferorganisation der *Grundrechteagentur* (FRA) vor allem mit der Sammlung von Informationen (monitoring) befasst, während andere Agenturen, wie die *Europäische Medizinagentur* (EMA) oder die *Europäische Agentur für Lebensmittelsicherheit* (EFSA) regulative Aufgaben haben. Für die vorliegende Arbeit sind neben Frontex die beiden weiteren Agenturen, die ursprünglich aus der Maastrichter Dritten Säule stammen, namentlich das *Europäische Polizeiamt* (Europol) und die *Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union in der Strafverfolgung* (Eurojust) am interessantesten, da sie jeweils eine koordinierende und im weitesten Sinne sogar operative Funktion haben. Auch ihre jeweilige Genese folgt ähnlichen Debatten der Europäisierung wie Frontex. Während es Stimmen gab, die *Europol* zu einem europäischen FBI ausbauen wollten, sahen andere Mitgliedstaaten *Europol* vor allem als Unterstützungs-, Vernetzungs- und Informationsaustauschmechanismus, der kaum exekutiven Befugnisse erhalten solle. Letztere setzten sich durch, und das operative Mandat *Europol*s ist bis heute relativ eingeschränkt. Bei *Eurojust* stellte sich die Frage, ob die Agentur in Richtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft entwickelt werden oder eher als Instrument der Angleichung und gegenseitigen Anerkennung nationaler Strafrechtsnormen fungieren sollte (Teil 5). Auch hier setzte sich die Auffassung durch, dass Harmonisierung und Vernetzung als vorrangige Aufgabe dieser Agentur zu betrachten sei.

7 Die Webseite ist 2020 nicht mehr aufrufbar. Mit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags hörten die drei Säulen der EU auf zu existieren, weswegen eine Unterscheidung zwischen Gemeinschaftsagenturen und Unionsagenturen (Zweite und Dritte Säule) nur noch historische Relevanz hat.

Groenleer unterscheidet zwischen funktionalen und politischen Gründen, die zur Etablierung von Agenturen in der Europäischen Union führen (100ff.). Zu erster Kategorie gehört die Notwendigkeit, unabhängiges Expert_innenwissen zu organisieren, welches in der Kommission nicht unbedingt bestehe – hier sei nochmal auf die Schwierigkeit der Kommission in den 1990er Jahren verwiesen, eine eigene Expertise in Sachen Grenzschutz und Migration aufzubauen. Zudem könne eine zu enge Bindung an die Kommission – oder eine andere Primärinstitution – einen Makel für das neutrale, technische, apolitische Image der Expertise darstellen, welches die Agenturen organisieren sollen. Insbesondere bei Agenturen, die Regulierungsfunktionen wahrnehmen, soll dieser Eindruck vermieden werden. Ein weiterer funktionaler Grund, der auch für die Autonomie der Agenturen spräche, sei es, einen schnelleren Entscheidungsfindungsprozess zu ermöglichen, insbesondere in technischen Fragen. Weitere Motive betreffen die Öffnung des *policy*-Prozesses für Stakeholder, während die Betonung des Vernetzungscharakters der Agenturen verspreche, eine schnellere Umsetzung von EU-Normen zu gewährleisten.

Unter den politischen Motiven verortet Groenleer das Interesse der EU, Handlungsfähigkeit und die Vorteile einer supranationalen Koordination – insbesondere angesichts von Krisen – zu beweisen, das Erklärungsmodell der ›contingent events‹. Standardbeispiele sind an dieser Stelle die schweren Schiffsunfälle um die Jahrtausendwende, die zur Etablierung der *Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs* (EMSA) führten, während die Dioxin-Krise in Belgien Ende der 1990er Jahre und die BSE-Krise Anlass zur Gründung der *Europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit* (EFSA) war.

Andere Studien halten dieses Modell nicht für erklärungs mächtig genug. Egeberg, Martens und Trondal (2012) argumentieren, dass die Entstehung von europäischen Agenturen nicht in einem Vakuum aus rein funktionalen oder opportunen Motiven stattfinde, sondern dass der bestehende institutionelle Kontext des jeweiligen Politikfeldes berücksichtigt werden müsse: »EU agencies tend to come about through power struggles and compromises conditioned by existing institutional orders rather than ›popping up‹ more or less automatically as a pure codification of functional needs or legitimate rules in the environment« (Egeberg, Martens und Trondal 2012, 32; ähnlich Léonard 2009, 374). Weiter halten die Autor_innen aufgrund empirischer Befunde fest, dass die Kommission zwar in den meisten Fällen die engste Kooperationspartnerin der Agenturen sei, der Einfluss der Mitgliedstaaten aber dennoch erheblich bliebe. Dies jedoch weniger durch die Ebene der jeweiligen nationalen Ministerien, sondern vielmehr durch eine normalerweise enge Kooperation der europäischen Agenturen mit den relevanten nationalen Agenturen, Behörden oder Einrichtungen des Fachgebiets (Egeberg, Martens und Trondal 2012, 36; Egeberg und Trondal 2011).

Neben dem Sonderfall der *Euratom Supply Agency*, welche schon 1958 geschaffen wurde und der Gründung einiger Agenturen in den 1970er Jahren, fand die eigentliche erste Welle der ›agencification‹ der EU in den 1990er Jahren statt. Eine zweite Welle wurde durch den Antritt der Prodi-Kommission 1999 ausgelöst. Der Sturz der Santer-Kommission 1999, der das Ansehen und die Legitimität der Kommission als Institution geschwächt hatte, in Kombination mit der neuen EU-Architektur, welche der Amsterdamer Vertrag mit sich gebracht hatte, verlangte förmlich nach einer Neuausrichtung der Kommission. Die neue Kommission unter dem italienischen Mitte-Links-Politiker Romano Prodi verfolgte daher das Ziel, die Kommission handlungsfähiger zu machen und sie gleichzeitig, wie auch die Europäische Union insgesamt, den Bürger_innen näher zu bringen. Dies fand seinen Ausdruck vor allem in der Schaffung einer ganzen Reihe von Agenturen und diese Intention ist auch in den analysierten Texten der Kommission zur Frage des Grenzschutzes immer wieder spürbar.

Mit der ›agencification‹ ging aber auch eine Transformation der europäischen Exekutive einher, wurden doch vermehrt exekutive Aufgaben an Agenturen delegiert. Aufgrund des Meroni-Urteils des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1958, welches der Delegation exekutiver Befugnisse strikte Grenzen setzte, waren europäische Agenturen allgemein weniger mächtig als etwa Agenturen des föderalen Systems der USA. Dennoch wurde insbesondere die zweite Welle der ›agencification‹ in der einschlägigen Literatur als Herausbildung einer spezifischen europäischen exekutiven Ordnung diskutiert (Egeberg und Trondal 2011). Die europäischen Agenturen, und insbesondere die sie auszeichnenden Netzwerkstrukturen, welche nationalen Agenturen einbeziehen, schufen eine Verbindung zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene, welche der gängige Gegensatz zwischen supranational und intergouvernemental nicht mehr fassen konnte. Die Verbindungslinien der Netzwerke, ihre Kanten, liefen nun nicht mehr über die nationalen Regierungen und deren Fachministerien, sondern verbanden europäische Agenturen und nationale Einrichtungen direkt in einem neuen Diagramm des Regierens in Europa.

Die Forschung zum Agentur-Phänomen hebt hervor, dass es keine allgemeine Typisierung der Agenturen gibt, sondern jede Agentur und die jeweiligen Spezifika ihres Politikfeldes einzeln zu betrachten seien. Dies zeichne die entstehende europäische exekutive Ordnung aus:

»However, the existence of an executive ›order‹ does not suggest an integrated and coherent order of perfectly integrated and monolithic institutions and dynamics. [...] Rather, different components of executive orders tend to overlap, counteract, layer, and are sometimes out-of-synch rather than being integrated, co-ordinated and ›ordered‹« (Busuioc, Groenleer und Trondal 2012, 7).

Diese Charakterisierung deutet eine Analytik des Regierens Europas an, welche auch einem regimetheoretischen Ansatz innewohnt. Allerdings bleibt der Befund der fehlenden Ordnung weitestgehend auf formale Instrumente beschränkt, insbesondere auf das große Thema der ›accountability‹, welches auch in den meisten Fallstudien zu spezifischen europäischen Agenturen eine große Rolle einnimmt. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass es vor allem die Politikwissenschaften wie auch die Verwaltungswissenschaften sind, die sich intensiv mit der Frage der Agenturen und der ›agencification‹ der Europäischen Union auseinandergesetzt haben.

Accountability lässt sich verschiedentlich übersetzen, im Deutschen kommt der Begriff der Rechenschaftspflicht der Bedeutung noch am nächsten, gegebenenfalls in Verbindung mit Haftung und Verantwortlichkeit. Was in diesen Übersetzungen weniger mitschwingt ist die Idee der Transparenz, die dem Terminus *accountability* ebenso eingeschrieben ist. Die Frage der *accountability* leitet sich aus dem Akt der Delegation ab. Delegiert eine Autorität Aufgaben an eine untergeordnete, aber formal autonome Einheit, so muss die Autorität dennoch weiterhin garantieren können, dass die mit der Erfüllung der Aufgaben betraute Einheit dies auch im Sinne der delegierenden Institution tut. Diese Fragestellung verkompliziert sich im europäischen Setting, da es formal eine Multiplizität der delegierenden Institutionen gibt, Kommission, Parlament, Mitgliedstaaten, nationale Fachinstanzen, etc. (vgl. Dehousse 2008). Hinzu kommen eine Reihe von zwar nicht delegierenden Organisationen, die aber ebenfalls ein Interesse daran haben, Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Agenturen zu nehmen und Einblick in den zugrundeliegenden Prozess nehmen zu können, wie etwa Industrieverbände, NGOs und letztendlich auch die europäische Bürgerin.

Die Frage der *accountability* stellt sich bei den drei Agenturen, die ihren Ursprung in der Maastrichter Dritten Säule genommen haben, besonders dringend. Natürlich sind auch bei einer Agentur wie der EMEA, die die Zulassung von Arzneimitteln für die Europäische Union regelt, Rechenschaftspflicht und Transparenz von fundamentaler Wichtigkeit. Sichergestellt muss sein, dass Lobbygruppen oder mächtige Konzerne den Zulassungsprozess nicht ungebührlich beeinflussen. Bei den Agenturen *Frontex*, *Europol* und *Eurojust* ist jedoch schon die Ausgangskonstellation verschieden. Alle drei Agenturen kommen aus dem Bereich der operativen Polizeiarbeit und/oder Strafverfolgung, beim Grenzschutz kommen noch wesentliche Überschneidungen mit militärischen Apparaten hinzu. Zudem: Nach dem Ende der Blockkonfrontation orientierten sich viele westeuropäische Geheimdienste weg von der originären Aufgabe der Spionageabwehr und sicherten sich neue Kompetenzen bezüglich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Die drei II-Agenturen kommen daher aus einem Sicherheits-Komplex, in dem *accountability* und Transparenz zwar nicht unbedingt Fremdwörter sind, aber qua operativer Logik nur in wesentlich reduzierter und selektiver Art und

Weise verstanden werden. *Accountability* und Transparenz gilt dem Dienstherren und gegebenenfalls parlamentarischen Aufsichtsorganen, aber sicherlich nicht einer Fach- oder allgemeinen Öffentlichkeit.

Daraus resultiert offensichtlich eine methodische Herausforderung für die Forschung zu Agenturen dieser Art. Ähnlich wie der opake frühe Schengen-Prozess stellt auch die Agentur Frontex weitestgehend eine *black box* dar (siehe ausführlich Karamanidou und Kasperek 2020a). Die jahrelangen Diskussionen auf europäischer Ebene, die 2004 zur Etablierung der Agentur führten, sind daher nicht nur als historischer Kontext eine wichtige Quelle. Vielmehr stellen sie aufgrund der unterschiedlichen Konzeptionen und der zugrundeliegenden Machtkämpfe auch eine fundierte Grundlage für ein Verständnis der Rationalitäten dar, die der Agentur durch den Gründungsakt eingeschrieben worden sind. Strategiediskussionen, wie sie etwa der Rat, und noch ausführlicher die Kommission, in ihren jeweiligen Stellungnahmen zur Frage des europäischen Grenzschutzes offengelegt haben, sind nach der Gründung der Agentur in dieser Art und Weise nicht mehr verfügbar und können nur noch extrapoliert werden.

Stand der Forschung

Das objektive methodische Problem für Forschung zur Agentur Frontex offenbart sich auch mit Blick auf den Forschungsstand. In der Dissertation der Politikwissenschaftlerin Nina Perkowski (2016b) zeigt sich dies besonders deutlich. Durch ihre Fragestellung zur Verschränkung von Menschenrechten, Humanitarismus und Grenzverwaltung in der EU, in dessen Rahmen sie Frontex als Fallstudie untersucht, nähert sie sich der Agentur über drei methodische Zugänge: eine Rekonstruktion der Entstehung der Agentur basierend auf Primär- und Sekundärliteratur, Diskursanalyse bezüglich Veröffentlichungen der Agentur sowie formelle Interviews, informelle Gespräche und teilnehmende Beobachtung. Perkowski kann basierend auf diesen Zugängen wichtige diskursive Verschiebungen in der öffentlichen Selbstdarstellung der Agentur herausarbeiten und kann ebenso Rückschlüsse auf eine Re-Positionierung der Agentur im Feld des Grenzschutzes ziehen. Perkowski betont selbst ihre Zugangsprobleme in ihren Schlussfolgerungen (214ff.). Und in der Tat zieht sich auch durch die gesamte Arbeit ein Zweifel, ob der Zugang und das Material ausreichen, um sich dem Kern der Agentur ausreichend nähern zu können. Konsequenterweise folgt daraus der Befund, die Agentur sei »better understood as a highly fragmented organisation situated in an ambiguous environment and faced with inconsistent and contradictory demands« (vi).

Eine ebenfalls politikwissenschaftliche Dissertation hat Satoko Horii (2015) vorgelegt. Ihre Fragestellung konzentriert sich auf die Fortentwicklung der Ko-

operation im Rahmen des europäischen Grenzschutzes und welchen Einfluss die Agentur auf diese hat. Ihr methodischer Zugang ähnelt dem von Perkowski, Analyse des Entstehungskontexts, Analyse von verfügbaren Dokumenten der Agentur sowie Interviews und teilnehmende Beobachtung. Jedoch widmet sich die Studie weniger einer übergelagerten Fragestellung, sondern diskutiert die Frage der Kooperation anhand der drei Aspekte a) Mobilisierung, also der Einbeziehung von nationalen Grenzschutzagenturen in Gemeinsame Operationen, b) *policy transfer* anhand der Beispiele der Ausbildungsstandards und der Technik der automatisierten Grenzkontrollen sowie c) dem Feld der Risikoanalyse. Horii folgert im Wesentlichen, dass es Frontex gelungen sei, die Mitgliedstaaten in Hinsicht eines europäischen Grenzschutzes zu mobilisieren, dass auch der *policy transfer* transformierende Effekte gezeitigt habe und dass es der Agentur im Rahmen der Ausprägung eines Risikoanalyseinstrumentariums gelungen sei, auch politische Entscheidungen auf der Ebene der Primärinstitutionen der EU zu beeinflussen. Dennoch, so Horii, habe Frontex nur einen begrenzten integrativen Effekt auf das europäische Grenzregime gehabt.

Diese Schlussfolgerung muss jedoch im Lichte ihres theoretischen Zugangs zur Regime-Theorie betrachtet werden, der sich vor allem aus Theorien der Internationalen Beziehungen speist, insbesondere aus der Definition von Krasner (1983b), dass ein Regime durch implizite oder explizite Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsfindungsprozesse gekennzeichnet sei, innerhalb derer die Erwartungen von Akteuren konvergieren. Krasner bezieht sich in seiner Theoretisierung vor allem auf internationale Regime, wie etwa Bretton Woods oder GATT. Die Anwendbarkeit dieses spezifischen Regime-Begriffs auf den Grenzschutz der Europäischen Union sei jedoch nicht gegeben, da die Europäische Union viel stärker institutionalisiert und formalisiert wäre. Horii ergänzt den Krasnerschen Regime-Begriff daher um soziologische Theorien der Institutionen. Aus diesen Theoretisierungen resultiert jedoch einerseits eine starke Betonung von institutionellen Modi – in der Arbeit eine Betonung des vermeintlichen Gegensatzes intergouvernemental vs. supranational. Andererseits – dies wird in ihrer Diskussion zur Frage des ›regime change‹ offensichtlich – lässt diese Definition zu wenig Raum für Dynamiken und Verschiebungen, da *regime change* nur als grundlegende Neuausrichtung der zugrundeliegenden Normen und Prinzipien konzeptionalisiert wird. Für die EU würde dies jedoch entweder eine Neufassung der ihr zugrundeliegenden Verträge oder eine tiefgreifende Reform fundamentaler Rechtsakte, wie etwa des *Schengener Grenzkodex*, bedeuten. Hier zeigt sich die Unzulänglichkeit des gewählten Regime-Begriffs als Analyserahmen für das institutionelle Framework der Europäischen Union am stärksten.

Methodologisch betreibt Horii ein *black boxing* der Agentur, die als relativ uni-former Akteur im Netzwerk des europäischen Grenzschutzes interpretiert wird. Dies, wie auch der inhaltliche Fokus auf Harmonisierung, steht im Einklang mit

der bestehenden Agentur-Forschung. Nicht nur im Sinne einer »symmetrischen Anthropologie« nach Bruno Latour (2008), sondern auch im Ansatz einer gouvernementalitätstheoretischen Analyse sind die in der Arbeit beschriebenen Technologien, ob expliziter im Sinne der *Science and Technology Studies* oder breiter im Sinne einer Foucault'schen Interpretation, jedoch untertheoretisiert und objektiviert. Dieser Aspekt wird von mir an späterer Stelle unter Rückgriff auf Andrew Barrys Konzeption der »technological zones« (Barry 2001) noch detaillierter entwickelt werden und einen zentralen Analyserahmen für die Agentur und die von ihnen erzeugten tatsächlichen Transformationen des europäischen Grenzschutzes produzieren.

Der Befund der relativen Opazität der Agentur, den beide besprochenen Studien untermauern, manifestiert sich auch anhand der vielen wissenschaftlichen Artikel und Studien, die zu der Agentur seit ihrer Gründung verfasst wurden. Disziplinär gesehen lassen sich viele der Arbeiten entweder im Feld der Politikwissenschaft oder in den Rechtswissenschaften verorten. Letzteres ist wenig erstaunlich, sind doch die konkreten Rechtsakte bezüglich der Gründung und der Fortentwicklung der Agentur die zugänglichsten Quellen.

Der Rechtswissenschaftler Jorrit Rijpma analysiert den »hybriden« Charakter der Agentur Frontex (Rijpma 2012). Ausgangspunkt seiner Arbeit ist die These, dass die praktische Rolle der Agentur zwar beschränkt sei, sie dennoch die »nature of cooperation between member states' border guard authorities« (85) transformiere. Zwar sei Frontex formal eine Agentur wie andere Agenturen – also mit einem regulativen Auftrag. Informationssammlung und -verbreitung, worunter Rijpma auch Risikoanalyse fasst, Entwicklung gemeinsamer Trainingsstandards, Unterstützung der Kommission in technischen Fragen, all diese Aufgaben seien klassische Tätigkeitsfelder der Agenturen. Doch die Koordinierung von Operationen, in denen Grenzschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten beteiligt sind, hebe Frontex von den klassisch regulierenden Agenturen ab und rücke die Agentur in die Nähe von *law enforcement*-Agenturen wie etwa *Europol* (vgl. Mitsilegas 2007). An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass die operativen Kompetenzen der Agentur Frontex jene von *Europol* weit übersteigen (vgl. Monar 2005; Groenleer 2009).

Dies stärkt jedoch nur Rijpmas Argument, dass sich aus diesem spezifischen Charakter von Frontex die Gefahr ergebe, dass die nominell apolitische und autonome Agentur durch Partikularinteressen kompromittiert werden könne. Die Agentur bewege sich in einem hoch politisiertem Feld und ihre Operationen könnten daher selbst einen politischen Charakter annehmen. Das Politische wird hier als Begriffsgegensatz zum Technischen, zur Regulierung von Technologie konstruiert. Der politische Charakter der Agentur wird als Abweichung vom impliziten Ideal einer lediglich regulierenden, unterstützenden, tatsächlich apolitischen Agentur dargestellt, weshalb die Politisierung der Agentur vermieden

werden müsse, so Rijpma. Eine zweite Kritik, die sich ebenfalls weniger auf die Tätigkeiten der Agentur, als vielmehr ihre rechtliche Konstruktion bezieht, ist die nach Rijpma unklare *accountability*, insbesondere wie und ob die Agentur für Rechtsbrüche, die im Rahmen ihrer operativen Tätigkeit stattfinden, überhaupt zu Rechenschaft gezogen werden könne.

Die ambivalente rechtliche *accountability* der Agentur Frontex ergibt sich für die meisten Rechtswissenschaftler_innen aus ihrer heterogenen Konstitution (etwa Fischer-Lescano und Tohidipur 2007). Zwar würden durch die Gründung der Agentur formal Aufgaben der europäischen Exekutive, also der Kommission, an die Agentur delegiert – der *principal-agent*-Ansatz (vgl. Magnette 2005) –, doch dies treffe faktisch nicht auf die operativen Tätigkeiten zu. Denn die Kommission sei nie mit der Ausübung des Grenzschutzes in der Europäischen Union beauftragt gewesen. Diese Aufgabe habe schon immer bei den Mitgliedstaaten gelegen und würde auch weiterhin dort verbleiben. Die Mitgliedstaaten, so Rijpma in einem weiteren Aufsatz, nutzten daher die Konstruktion der Agentur auch, um Verantwortung für unrechtmäßige Praktiken an die Agentur abzuschieben (Rijpma 2010). Deidre Curtin (2007) plädiert daher für ein breiteres, öffentliches *accountability*-Regime für Agenturen, welches eine Multiplizität von Akteuren einbinden könne, um ein System der *checks and balances* zu errichten.

Die österreichische Politikwissenschaftlerin und ehemalige Grünen-Politikerin Sonja Puntscher Riekmann (2008) plädierte dagegen für eine Ansiedlung des *accountability*-Regimes für Frontex (wie auch für *Europol*) auf Ebene der Europäischen Union, was eine Stärkung der Rolle des Parlaments und des Gerichtshofes bedeuten würde (vgl. auch Jorry 2007). Einen Befund des Ausschlusses dieser Institutionen aus der Aufsichtsrolle über die Agentur teilen und kritisieren auch die Politikwissenschaftler Johannes Pollak und Peter Slominski (2009). Dennoch argumentieren sie, dass Frontex nicht nur mehr formaler, sondern tatsächlicher Autonomie bedürfe, um als koordinierende und harmonisierende Agentur des Grenzschutzes erfolgreich sein zu können. Ein hervorhebender Aspekt ihres Arguments ist die Beobachtung, dass Frontex nicht nur in ein Netzwerk von Grenzschutzinstitutionen eingebettet sei, sondern zusätzlich auch eigene, spezialisiertere Subnetzwerke gründe und hierfür freie Hand benötige. Auch Sergio Carrera (2007, 9ff.) bezweifelt, dass die Agentur tatsächlich ein de-politisiertes Gemeinschaftsorgan darstelle, und dies aus drei Gründen. Die Agentur sei zu abhängig von der materiellen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten, ihre Operationen seien zu sehr als Krisenreaktion konzipiert (»emergency driven«) und letztlich habe auch die Kommission zu viel Einfluss auf die Agentur.

Auch in diesen beiden Aufsätzen ist der Begriff des Politischen ein gerichtet: Die Politisierung der Agentur folgt nicht als Ergebnis ihrer Tätigkeiten, sondern ist als externer Einfluss konzipiert, der der Agentur aufgebürdet wird, als ein ihr äußerlicher Makel, vor dem die Agentur bewahrt werden müsse. Poll-

ak und Slominski eröffnen dieses Argument mit Rückgriff auf den Begriff der »experimentalist governance« (Sabel und Zeitlin 2010a, 2010b). Diese spezifische Analyse beschreibt das *governance framework* der EU wie folgt: Der grundsätzliche politische Rahmen werde von den Primärinstitutionen vorgegeben, die Umsetzung sei aber an relativ autonome Einheiten abgegeben. Ihre Autonomie solle es diesen Einheiten – insbesondere Agenturen – erlauben, möglichst frei von externen, politischen Einflüssen experimentell die bestmögliche, performanteste Umsetzung der vorgegebenen Politik zu finden. Zu diesem Zweck müssten die autonomen Einheiten regelmäßig evaluiert werden, aber aufgrund scheinbar objektiver Kriterien, wie etwa Performance und Effizienz. Und auch diese Kriterien müssten regelmäßig evaluiert werden.

Es bleibt jedoch offen, ob der Begriff der »experimentalist governance« deskriptiv oder normativ zu verstehen ist. Sabel und Zeitlin führen ihn als alternative Konzeption und Analytik des Mehrebenensystems der EU ein, bei Pollak und Slominski ist der Begriff normativ als Forderung an die europäischen Primärinstitutionen formuliert. Auch die italienische Machbarkeitsstudie bewegt sich in auffälliger Nähe zu einer normativen Lesart des Begriffs, sowohl was den experimentellen Prozess der Synthetisierung einer europäischen Grenzschutzpraxis angeht, als auch in der Forderung an die Politik, sich auf die Bestimmung der großen Leitlinien zu beschränken. Aufgrund der Anrufung der Performance, der Effizienz und der Evaluierung erscheint hier das Politische nicht als Gegensatz zu einer vermeintlich neutralen Technik, sondern vielmehr als Gegensatz zu einem liberalen Ökonomismus, der vermeintlich wertfrei, unideologisch die Maximierung der *key performance indicators* bei gleichzeitiger Minimierung der Kosten anstrebt. Erneut wird das Politische als das Negative, Unerwünschte, Partikuläre und Irrationale charakterisiert. Die Evaluierung der Agentur Frontex im Jahr 2010 durch das dänische Wirtschaftsberatungsunternehmen COWI (2009) oder auch die Beauftragung eines weiteren Dienstleisters dieser Art, UNISYS, mit der Erstellung einer Machbarkeitsstudie bezüglich einer europäischen Grenzschutzpolizei (Unisys 2014) fügen sich in die Beobachtung der Existenz einer solchen liberalen ökonomistischen Rationalität auf Ebene der EU ein.

Der Historiker und Politikwissenschaftler Jörg Monar, der sowohl im akademischen, als auch im europäisch-institutionellen Rahmen extensiv zur Entwicklung der europäischen Justiz- und Innenpolitik geforscht hat, nutzt den Begriff der »experimentalist governance« wiederum als eine Analytik (Monar 2010), die insbesondere auf das Feld der europäischen JI-Politik zutreffe. Der Befund der »experimentalist governance« ist für ihn jedoch auch ursächlich für das oftmals konstatierte Demokratie-Defizit in dem Feld, welches sich vor allem in einem Ausschluss des Europäischen, wie auch nationaler Parlamente aus dem *accountability*-Regime ausdrücke. Nützlich scheint der Begriff der »experimentalist governance« vor allem, um die verschiedenen Laboratorien, wie etwa Schengen, rigider zu de-

finieren (vgl. auch Monar 2001). Dennoch wird der Begriff des Laboratoriums, wie auch der Begriff des Experiments, in diesen Beschreibungen hauptsächlich metaphorisch genutzt und nicht, um einen tieferen Einblick in die Prozesse, die zugrundeliegenden Epistemologien, die Abfolge von These, Verifizierung/Falsifizierung, Evaluierung, sowie deren Anordnung in Feedback-Schleifen zu erhalten. An dieser Stelle könnten Erkenntnisse aus der Wissenschaftssoziologie und -ethnologie, wie auch der *Science und Technology Studies* hilfreich sein, um das Zustandekommen höchst spezifischer Praxen in diesen Laboratorien europäischer Governance aufzuschlüsseln. Das politikwissenschaftliche Interesse beschränkt sich jedoch weniger auf den Ort des Laboratoriums und seine kontingenten Praxen, sondern richtet die Analyse auf die Beziehung zwischen dem Laboratorium einerseits und der delegierenden Autorität andererseits (vgl. etwa De Schutter 2010). Dass hierbei vor allem Formen und Praktiken der *accountability* in den Blick geraten, ist nicht überraschend.

Accountability markiert ein weiteres Feld, als es der Rekurs auf die fehlenden Aufsichtskompetenzen des Parlaments und des Gerichtshofs suggeriert. Der Fall des geschassten Dolmetschers auf Samos ist ebenfalls ein treffendes Beispiel für schwache *accountability*, hier im Feld des Arbeitsrechts. Für den Dolmetscher stellte die Agentur die Arbeitgeberin dar. Sie entschied, wo und für welche Aufgaben er eingesetzt wurde, war ihm gegenüber weisungsberechtigt und beschloss auch das kurzfristige Ende seines Einsatzes. Für eine unabhängige Überprüfung dieser effektiven Kündigung gab es jedoch keine passende juristische Instanz, weswegen der Fall bei der Europäischen Ombudsfrau landete – eigentlich der schwächste *accountability*-Mechanismus, den die EU vorweisen kann. Wie schon beschrieben befand diese jedoch, dass Frontex formal nicht die Arbeitgeberin war, weswegen die Beschwerde ins Leere lief. Zwar ist der Europäische Gerichtshof und das ihm beigeordnete Gericht erster Instanz auch für arbeitsrechtliche Fragen in Bezug auf Bedienstete der Gemeinschaften zuständig, wahrscheinlich wäre eine Beschwerde aber auch dort aus ähnlich formalen Gründen abgelehnt worden.

Dieses Beispiel zeigt, dass der politikwissenschaftliche Fokus auf formale Aspekte eine Lücke lässt. Herausgearbeitet wurde schon, dass im Zuge dieser Analysen implizit ein negativer Begriff des Politischen aufscheint, der einem effizienten Wirken der Agenturen entgegenstehe. Diese sollen – dafür steht der Begriff der Autonomie – entfesselt werden, um ihren regulatorischen Aufgaben nachgehen zu können. Der der Autonomie entgegengesetzte Begriff der *accountability* wird zwar nicht negiert, aber er wird dennoch oftmals als Notwendigkeit und nicht als Wert an sich diskutiert. Mit Verweis auf die lediglich regulierende, lediglich koordinierende, lediglich unterstützende Funktion der Agenturen wird er damit beständig heruntergespielt. Dass er aber letztendlich für die politische Frage schlechthin – demokratische Legitimität und Kontrolle – steht, wird dabei verzerrt, entweder mit Verweis auf die technische Natur der Aufgabenfelder oder

durch die Forderung nach einer abstrakten Effizienz des Regierens, welche die Agenturen leisten sollen. Dieses Effizienzdenken stellt die Grundlage der konkreten Austarierung der Balance zwischen *accountability* und Autonomie der Agenturen dar. Sergio Carrera, Leonard den Hertog und Joanna Parkin (2013) weisen daher die Fragestellung *accountability* vs. Autonomie explizit und zu Recht für die JI-Agenturen Frontex, Europol und EASO zurück. Sie verweisen darauf, dass diese Agenturen eben nicht lediglich regulatorische Agenturen seien und bezeichnen dieses Label als anachronistischen Versuch, ein de-politisiertes Bild dieser Agenturen zu zeichnen (343). Aufgrund ihres Ursprungs im JI-Feld, ihrer operativen Tätigkeiten mit Auswirkungen auf Menschen, menschenrechtlichen Implikationen und der Ausübung von Zwangsmitteln durch die Agenturen fordern sie ein verschärftes *accountability*-Regime inklusive verstärkter Kontrolle dieser Agenturen.

Die Agentur trifft im Rahmen ihrer vielfachen Tätigkeiten tagtäglich auf Menschen, die sich aufgrund ihrer Herkunft nur auf eine minimale Basis von Rechten berufen können – vor allem die Menschenrechte sowie die speziellen völkerrechtlichen Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention in ihren europäischen Ausformulierungen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Es handelt sich immer wieder um Fragen von Leben oder Tod, von unrechtmäßigem Freiheitsentzug, von erniedrigender und menschenunwürdiger Behandlung, von Schutz vor Verfolgung und Diskriminierung, vom Recht auf Familie. An den Grenzen Europas werden tagtäglich grundlegendste Rechte von Menschen erneut verhandelt – und missachtet, wie es höchste europäische Gerichte immer wieder haben feststellen müssen.

Gerade aufgrund der minimalen Rechtebasis jener Personen, die von Grenzschutzmaßnahmen betroffen sind, sowie ihre stark eingeschränkten tatsächlichen Möglichkeiten, diese einzufordern, handelt es sich beim Grenzschutz in Europa um eine immanent politische Frage. Diese lässt sich nicht mit vorgeblich apolitischen Fragestellungen nach einer effizienten Grenzschutzkooperation, nach einem *management* von Migration und einem *management* von Grenze kaschieren. Insofern ist Carrera, den Hertog und Parkin zuzustimmen, dass die JI-Agenturen, die auch über ein operatives Mandat verfügen, einer strikteren Form von Aufsicht zu unterstellen sind. Dies gilt um so mehr, wenn dieses Mandat mit einem scheinbar technischem Vokabular der Unterstützung und der Assistenz verschleiert wird.

So schlüssig das Argument von Carrera, den Hertog und Parkin ist, so reproduziert es dennoch eine Unterscheidung zwischen Agenturen, die tatsächlich nur einen technischen, regulierenden Auftrag haben, und operativen Agenturen, vor allem aus dem JI-Feld. Die Kontroverse um die Wiederzulassung des Unkrautvernichtungsmittels Glyphosat im Jahr 2017 hat jedoch beispielhaft unterstrichen,

dass es sich auch bei vermeintlich technischen Fragen – hier die karzinogene Wirkung des Mittels – in Wahrheit um zutiefst politische Fragen handeln kann. Die wissenschaftliche Debatte, ob von Glyphosat ein erhöhtes Krebsrisiko ausgeht und die politische Abwägung um Nutzen und Risiken des Einsatzes zielt im Kern aber ebenso auf eine Frage von Leben und Tod. Die Auseinandersetzung um die Wiederzulassung von Glyphosat stellt einen der seltenen Fälle dar, in der die Entscheidungen einer EU-Agentur, hier die *Europäische Agentur für Lebensmittelsicherheit* (EFSA), derart politisiert waren, dass der Konflikt letzten Endes nicht mehr in rein technischer Manier zwischen der Kommission und der sie beratenden Agentur gelöst werden konnte, sondern die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten einschritten.

Netzwerk des Grenzschutz

In den existierenden akademischen Studien zur Agentur Frontex findet sich eine weitere Fragestellung, die bisher nur angedeutet wurde: welche Primärinstitution oder welches europäische Modell des Regierens – hier vor allem die üblichen Paradigmen intergouvernemental und supranational – sich eigentlich mit der Schaffung der Agentur durchgesetzt habe oder gestärkt wurde. Grundsätzlich wird in der Literatur zur ›agencification‹ davon ausgegangen, dass die Initiative für die Einrichtung einer Agentur stark abhängig von der Kommission ist. Dies erklärt sich vor allem daraus, dass die Forschung primär vormalige Gemeinschaftsagenturen in den Blick genommen hat, also Agenturen aus der Ersten Säule. Auch wenn diese seit dem Vertrag von Lissabon nicht mehr existiert, so war es doch der institutionelle Kontext, in dem diese Agenturen geschaffen wurden. Die Politikfelder, in denen diese Agenturen aktiv sind, zeichnen sich durch eine weitestgehend abgeschlossene Vergemeinschaftung aus. Die einschlägigen Regulierungskompetenzen waren schon an die Kommission abgegeben worden und die Schaffung von Agenturen ließ sich funktional begründen – wenngleich die Literatur hervorhebt, dass jede Agentur ein Fall für sich ist und der politische Prozess der jeweiligen Schaffung einer Agentur auch immer ein Feld politischer Kämpfe darstellt.

Für die Agentur Frontex ist die Ausgangslage jedoch etwas komplizierter. Das Politikfeld des europäischen Grenzschutzes war zwar seit 1999 vergemeinschaftet, doch die fünfjährige Übergangsphase nach Amsterdam gab ihm einen anhaltend intergouvernementalen Charakter. Insbesondere im Entstehungsprozess der Agentur zeigte sich, wie vorsichtig die Kommission agierte, um nicht den Anschein aufkommen zu lassen, sie wolle den Mitgliedstaaten ihre souveränen Kompetenzen des tatsächlichen, tagtäglichen Grenzschutzes beschneiden. Die Ansiedlung der Vorläuferstrukturen SCFIA+ und PCU beim Rat, aber auch die

Konstruktion des *management boards* der Agentur drücken dies besonders deutlich aus. Daher finden sich in der vorliegenden Literatur zur Agentur vielfache Verweise auf ihre Einzigartigkeit. »[It] is quite unusual for an EU agency«, schreibt etwa Neal (2009, 343) mit Verweis auf den Verwaltungsrat der Agentur und erklärt das starke Gewicht der Mitgliedstaaten mit dem Wunsch der Kommission, nicht die Souveränität der Mitgliedstaaten über ihre Grenzen herauszufordern. Ähnlich Ekelund: »In important respects, FRONTEX is a sui generis phenomenon amongst the Community Agencies« (Ekelund 2010, 179) oder, nun mit Verweis auf das Mandat: »This agency may belong to the most common type of agencies, i.e. advisory agencies, but, due to its field of activity, it is truly unique.« (184). Auch die fortgesetzte Abhängigkeit der Agentur von den Mitgliedstaaten wird betont: »To pursue its tasks the agency is also dependent on Member States to contribute resources and information.« (187).

Sarah Léonard (2009) betont in ihrer Diskussion des Agenturphänomens die politischen Auseinandersetzungen zwischen Kommission und Rat respektive Mitgliedstaaten. Letztere sahen einen weiteren Kompetenzausbau der Kommission kritisch, weswegen Léonard die Schaffung von Agenturen als institutionellen Kompromiss deutet:

»The creation of the agencies allowed the regulatory capacity of the EU to increase in a manner more acceptable to the Council than a direct expansion of the Commission would have been. Such a solution did not play into the hands of the Eurosceptics bemoaning the everincreasing ›Eurocracy‹ in Brussels [...]. Moreover, this institutional design was approved by Member States since it ensured their representation in the Management Board of each of these agencies [...].« (375).

Dennoch gehen die meisten Autor_innen davon aus, dass die Etablierung der Agentur als Zugewinn für den supranationalen Aspekt der EU zu werten sei. Die Rechtswissenschaftlerin Roberta Mungianu (2013) betont, dass die Kommission in die Planung von Operationen eingebunden sei und auch der Einsatz von Gast-Offizier_innen als Supranationalisierung zu werten sei, insbesondere da diese EU-Recht – hier: dem Schengener Grenzkodex – unterworfen seien. Auch Rijpma hält die Schaffung der Agentur für ein »re-balancing« der Machtverteilung zwischen Mitgliedstaaten, Rat und Kommission zu Gunsten letzterer. Er betont den Supranationalisierungsaspekt der Agentur, da sie seiner Meinung nach ein Beispiel für eine vertikale – von den Mitgliedstaaten zur EU – anstelle einer horizontalen Kompetenzverlagerung – Delegation auf EU-Ebene zu einer Fachinstanz – darstelle (Rijpma 2012, 88).

In Bezug auf Grenzkontrollen stellt Frontex jedoch keinesfalls eine Supranationalisierung, sondern allenfalls einen ersten Schritt in diese Richtung dar.

Diesen Zwischenzustand der Agentur beschreibt die *Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹* durch die widersprüchliche Analyse der Agentur als »verlängerte[n] Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle« (Huke, Lüddemann und Wissel 2014). Sie heben die inkrementelle Methode der Europäisierung hervor, insbesondere Jens Wissel betont in seiner Fallstudie zur Agentur Frontex den Zugewinn an Einfluss der Kommission, aber auch des Parlaments durch spätere Änderungen der Rechtsgrundlage der Agentur (Wissel 2015, 248). Die *Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹* hat mit ihren Arbeiten (Buckel 2013; Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ 2014; Wissel 2015) eine materialistisch angelegte Analyse der Staatlichkeit der Europäischen Union vorgelegt und dabei die Frage nach dem Ensemble der entstehenden und bestehenden staatlichen Strukturen und Apparate in der EU am Beispiel der Migrationspolitik untersucht.

Es liegt nahe, in ihrer Ausgangshypothese von der Staat-Werdung der Europäischen Union den Grund zu suchen, warum die Widersprüchlichkeit der Agentur in den Arbeiten der Forschungsgruppe nicht zufriedenstellend aufgelöst werden kann. Insbesondere in Wissels Fallstudie lässt sich eine Hypothese der Isomorphie der Staatsapparate lesen, dass also existierende und bekannte nationalstaatliche Institutionen in vergleichbarer Form auf der Ebene der EU im Entstehen seien. Dies wird in der Zusammenfassung der Fallstudie am deutlichsten, wenn er schreibt: »Gleichzeitig wurde aber deutlich, dass FRONTEX noch weit davon entfernt ist, die einmal anvisierte europäische Grenzschutzpolizei zu sein« (Wissel 2015, 252f.) oder auch in einem Zwischenfazit zur zweiten Frontex-Verordnung – der so genannten RABIT-Verordnung aus dem Jahr 2007, auf die später detailliert eingegangen werden wird: »Mit FRONTEX und den RABITS beginnt sich eine europäische Grenzschutzpolizei, die noch 2003 am Widerstand der Mitgliedstaaten scheiterte, durch die Hintertür zu formieren« (235).

Das Argument ließe sich folgendermaßen zusammenfassen. Da sich Nationalstaaten über territoriale Grenzen definieren und ihre Souveränität gerade auch in der Kontrolle über die Grenze ihren Ausdruck findet, ist der Entwicklungsgrad eines supranationalisierten europäischen Grenzschutzes, verkörpert durch eine europäische Grenzschutzpolizei, gleichzeitig ein Maß für die Staat-Werdung der EU. Wie aber in der bisherigen Diskussion gezeigt werden konnte, zeichnet sich die Europäische Union durch eine spezifische exekutive Ordnung aus, die den Staat-Werdungsprozess der (europäischen) Nationalstaaten gerade nicht repliziert, sondern neue Topologien der Exekutive hervorbringt. Damit verhindert die Grundannahme der Isomorphie, diese Prozesse für sich, und eben nicht gegen die Genese der Nationalstaaten interpretiert, zu untersuchen.

Wissel bringt diese Analytik der Isomorphie explizit in seiner Diskussion der Proliferation der pan-europäischen Datenbanksysteme zum Ausdruck: »Diese Form der Informationsbeschaffung zeigt, dass auf der Ebene der EU Prozesse zu beobachten sind, die im 18. Jahrhundert (in Form von demografischen und statis-

tischen Erhebungen) ein wesentliches Kennzeichen der sich entwickelnden Nationalstaaten waren« (Wissel 2015, 248). Es ist jedoch problematisch, die verteilten Echtzeitdatenbanken der Europäischen Union lediglich als modernere Varianten der alten Technologie der Statistik und der Demographie darzustellen. Die beiden Technologien unterscheiden sich insbesondere in den Formen gouvernementalen Zugriffs auf Bevölkerung, die sie jeweils ermöglichen, radikal. Dennoch motiviert der Vergleich einen präziseren Blick auf die Rolle der Statistik wie auch der Polizei in der Genese der europäischen Nationalstaaten.

Die besondere Bedeutung der Statistik als Staatswissenschaft – ihre etymologische Wurzel – wurde insbesondere von Michel Foucault in seinen Vorlesungen zur Gouvernementalität herausgearbeitet. In der Vorlesung vom 29. März 1978 widmet er sich ausgiebig dem Begriff ›Polizei‹ und seiner Genealogie. Im 15. und 16. Jahrhundert bezeichnete der Begriff »ganz einfach eine Form der Gemeinschaft oder eines Vereins, der durch eine öffentliche Autorität geleitet wird« (Foucault 2004b, 450). Doch ab dem 17. Jahrhundert nahm der Begriff eine neue Bedeutung an: »Man [beginnt] die Gesamtheit der Mittel ›Polizei‹ zu nennen, durch die man die Kräfte des Staates erhöhen kann, wobei man zugleich die Ordnung dieses Staates erhält« (451). Jeder Staat bedürfe einer guten ›Polizei‹, da nur so das Gleichgewicht zwischen den europäischen Staaten zu erhalten sei. Voraussetzung dafür sei jedoch die Statistik: »Polizei und Statistik bedingen sich gegenseitig, und die Statistik ist ein gemeinsames Instrument für die Polizei und das europäische Gleichgewicht« (455). Aber, so Foucault, wenngleich ohne ›Polizei‹ kein Staat zu machen sei, so habe das Projekt der ›Polizei‹ »in den verschiedenen Staaten natürlich nicht dieselbe Form, denselben theoretischen Bau angenommen, und es wurden auch nicht dieselben Mittel verwendet« (455). Die ›Polizei‹, so folgert Foucault, sei vielmehr nichts anderes als »die ganze Regierungskunst« (459). Dieser historische Begriff der ›Polizei‹ ließe sich daher gegenwärtig wohl noch am ehesten mit *policy* übersetzen, also die Ebene zwischen Politik und Praxis, für die es im Deutschen vielleicht gerade deswegen kein eigenes Wort gibt, weil sich der Ursprung – ›Polizei‹ – in den Begriff für einen sehr konkreten Staatsapparat weiterentwickelt hat. Foucault bespricht dieses deutsche Spezifikum anhand der Entwicklung der ›Polizeiwissenschaften‹ und der Vorstellung eines ›Polizeistaates‹, welche beide ihren Ursprung in Deutschland haben.

Dieser genealogische Exkurs zu diesem spezifischen Wissen-Macht-Komplex unterstreicht die Bedeutung der Statistik als Grundlage gouvernementalen Handelns – der ›Polizei‹. Die Formen des aus dieser Wissensart entspringenden Regierens sind jedoch nicht durch sie festgelegt, sondern resultierten in den jeweiligen Staaten in spezifische gouvernementale Praktiken und Rationalitäten. Und insbesondere die Formen der Staatsapparate entwickelten sich daher verschieden. Die große Varianz in der Institutionalisierung des Grenzschutzes in den europäischen Nationalstaaten, der am Anfang dieses Kapitels herausgearbeitet wurde, ist

im Lichte dieser Perspektive naheliegend und bestätigt sie gleichzeitig. Für die Frage der Staat-Werdung der Europäischen Union, und damit für eine kritische Europaforschung bedeutet diese Einsicht jedoch, dass eine gouvernementalitäts-theoretische Perspektive unabdingbar ist, um überhaupt nachzeichnen zu können, welche Problematisierungen das Regieren Europas in den Blick nimmt und welche neuen Formen staatlicher Apparate geschaffen werden, um diese Probleme zu bearbeiten. Das Ringen um den Stellenwert und die Bedeutung der Grenze in Europa, die Rationalität eines *integrated border management* in Europa, die Herausforderung einer Verbindung existierender nationalstaatlicher Apparate des Grenzschutzes bei gleichzeitiger Wahrung der nationalstaatlichen Souveränität, all dies ist der Frage der Grenzschutzpolizei und damit der Agentur Frontex eingeschrieben und bedingt ihre Spezifität. Daher ist die Frage nach der Existenz oder Herausbildung eines Pendantes des Bundesgrenzschutzes auf europäischer Ebene irreführend. Vielmehr gilt es, erst die Herausbildung einer europäischen Gouvernementalität zu untersuchen, bevor die konkreten Formen der Staatsapparate – sowie ihre Wechselwirkungen mit materiellen, sozio-ökonomischen Bedingungen – untersucht werden können.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung zur Frage der integrierten Grenzverwaltung im Jahr 2002 festgehalten hat, existieren hohe verfassungsrechtliche Hürden für die Schaffung einer tatsächlichen europäischen Grenzschutzpolizei. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissaboner Vertrag im Jahr 2009 festgehalten: Das Aufgehen der Bundesrepublik in einem ›europäischen Bundesstaat‹ sei grundsätzlich nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Dieses müsse erst durch eine neue Verfassung ersetzt werden, bevor die ›Vereinigten Staaten von Europa‹ entstehen könnten. Damit stellt sich vielmehr die Frage, welche konkreten und neuen Formen das Regieren in Europa entwickelt und annimmt. Und tatsächlich ist die Entwicklung der Agentur Frontex eine produktive Wendung dieser Sackgasse der Europäisierung. Die Europäisierung des Grenzschutzes ist weniger durch die verfassungsrechtlichen Probleme gehemmt, als dass letztere eine neue Parametrisierung des Problems Grenze ergeben. Deswegen entsteht die Agentur nicht als Proto-Grenzschutzpolizei, sondern aus der in den einschlägigen Dokumenten – insbesondere der Mitteilung der Kommission zur integrierten Grenzverwaltung – separat diskutierten Frage der Vernetzung und Harmonisierung der bestehenden Grenzschutzapparate.

Dass auch in den existierenden Apparaten der Nationalstaaten die Europäisierung als Chance für die Etablierung neuer Formen des Regierens gesehen werden, unterstreicht auch die *Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹* immer wieder – gerade im Hinblick auf die Vermeidung von *accountability*. Europäisierung wird hier auch als Tendenz zu sich verselbständigten, neuen europäischen Staatsapparaten gelesen. Auch die italienische Machbarkeitsstudie argumentiert beständig in Richtung einer hohen Autonomie der kommenden europäischen Grenzschutzpo-

lizei. Bemerkenswerter als dieser Umstand ist jedoch die Diskussion der Form der Staatsapparate in der Studie. Die Form der nationalstaatlichen Apparate wird abgelehnt, ihrer Replikation auf europäischer Ebene wird eine klare Absage erteilt: zu schwerfällig, zu bürokratisch, zu unflexibel. Die Autor_innen der Studie wünschen sich keinesfalls eine »europäische Bundespolizei«, vielmehr entwickeln sie eine Vision von netzwerkförmigen, dynamischen Assemblagen, die zu einem neuen Dispositiv der Sicherheit gerinnen und in denen sich gouvernementale Praxen in flexiblen Arrangements sedimentieren sollen.

»Experimentalist governance«, die Delegation von exekutiven Aufgaben an spezialisierte Fachinstanzen namens Agenturen, Autonomie von der formalen Politik als Zugewinn für die Fähigkeit zu Regieren, multiple Delegierende von exekutiven Kompetenzen, Vernetzung, Harmonisierung und eine neue europäische exekutive Ordnung: An dieser Stelle ist klar, dass Europäisierung, dass das europäische Projekt nicht das Projekt der Gründung eines europäischen Nationalstaats ist, sondern dass im Zuge der Vergemeinschaftung von Politik eine neue Regierungskunst, eine europäische Gouvernementalität im engen Sinne des Begriffs entsteht. Damit ist es insbesondere Aufgabe der kritischen Europaforschung, diese neuen Formen auf ihre Rationalitäten und Funktionsweisen zu untersuchen.

Die Agentur Frontex stellt ein geeignetes Untersuchungsobjekt für eine solche Untersuchung dar. Denn als Agentur entspringt sie einer schon vielfach untersuchten, spezifischen Form des Regierens Europas. Aufgrund ihrer operativen Seite trägt sie aber gleichzeitig zum Transfer der Rationalitäten und Mechanismen in einen neuen exekutiven Bereich bei. Da auf die Operationen der Agentur später noch eingegangen wird, soll an dieser Stelle zuerst eine Betrachtung der regulierenden, harmonisierenden Seite der Agentur vorgenommen werden. Der Zweck dieser Analyse ist nicht, einen Kontrast zwischen dieser vermeintlich harmlosen, unschuldigen Seite der Agentur im Gegensatz zu den im Charakter repressiveren Operationen zu entwickeln. Vielmehr eröffnet die Untersuchung der Spezifität des Regierens durch Netzwerke und Harmonisierung einen Anknüpfungspunkt an die Arbeiten Andrew Barrys zum Regieren Europas.

Technologische Zone

Der britische Soziologe Andrew Barry hat mit seiner Studie »Political Machines. Governing a Technological Society« (2001) eine fundierte Analyse der neuen Modi des Regierens in Europa vorgelegt. Ausgangspunkt seiner Untersuchung ist der Befund, dass wir – insbesondere in Europa – in einer technologischen Gesellschaft leben, sich daraus neue Herausforderungen an die Regierungskunst ergeben und sich dies auch in die Konzeptionen des Regierens in Europa ein-

schreibt. Aus dieser Fragestellung entwickelt Barry eine beeindruckende Studie des europäischen Projekts.

Barry beginnt mit einer De-Essentialisierung des politischen Projekts Europa: »The European Union should not be understood as ›a state‹, but as a series of imperfect zones of circulation« (64). Dies eröffnet eine Perspektive, die nicht von den tradierten Formen (national-staatlicher) politischer Institutionen und ihrer Aushandlungsprozesse ausgeht, sondern die das Politische als Index in einen Raum der Auseinandersetzung, der Konflikte und des Dissens wahrnimmt (7). Das vorrangige Problem der Regierungskunst Europas sei die Herstellung und Stabilisierung dieser Zonen der Zirkulation. Barry führt daher den Begriff der technologischen Zonen ein, denn Technologie sei der Frage des Regierens als zentrales Problem eingeschrieben: »To begin to understand how modern government is possible over extended areas of territory it is critical to understand the spatial connectedness of technical devices« (12). Die Herstellung dieser mannigfaltigen Verbindungen, die das Regieren erst ermöglichen, sei die zentrale Herausforderung, insbesondere für das im Entstehen begriffene europäische Projekt. »Technical connections rarely function smoothly, and, unlike railway lines, they do not necessarily follow well-defined paths. Moreover, as both engineers and sociologists of technology know, creating and maintaining a network requires work and repair« (15).

Barry versteht daher den Prozess der europäischen Integration als einen technologischen. Es geht um die Herstellung und Aufrechterhaltung von Verbindungen zwischen existierenden Systemen, deren Interoperabilität Voraussetzung für die Errichtung technologischer Zonen in Europa ist. Ähnlich argumentieren auch die Wissenschaftshistoriker Thomas Misa und Johan Schot (2005), die den Einsatz von Technologie und die Konstruktion von Infrastruktur als deren materielle Manifestation mit dem Begriff der »hidden integration« Europas beschreiben, die in den gängigen Darstellungen der europäischen Einigung kaum Eingang fände. Wie im vorherigen Kapitel schon gezeigt werden konnte, war eine zentrale Rationalität der europäischen Einigung vor dem Schengener Ereignis in der Tat die Herstellung von Zirkulation. Die Binnengrenzen wurden als Hindernis für eine freie Zirkulation in Europa problematisiert und gemeinsam mit divergierenden technischen Normen und inkompatiblen bürokratischen Verfahren genannt. Das Weißbuch von 1985 drängte auf die Beseitigung physischer, technischer und fiskalischer Barrieren, um Europa als technologische Zonen errichten zu können.

Barry insistiert auf die Aufhebung der vermeintlichen Dichotomie zwischen Technologie einerseits und Politik andererseits. »There is no straightforward opposition between technology, on the one hand, and human and social capabilities, on the other; nor is there such an opposition between the realm of technology, and the realm of politics« (Barry 2001, 8), vielmehr seien »technical designs and devices [...] bound up with the constitution of the human and the social« (9). Al-

ternativ gelte es, »arrangements« – Assemblagen – zu betrachten: »arrangements of artifacts, practices and techniques, instruments, language and bodies. These arrangements make up what we tend to think of as persons and institutions: states, markets, families and so on« (Barry 2001, 11).

In der Tat lässt sich etwa der Schengener Prozess nicht ohne die ihm zugrundeliegende Technologie der dezentrierten Computernetzwerke, das Schengener Informationssystem, denken. Die technologische Errungenschaft der vernetzten Informationssysteme, die in den 1970er Jahren verfügbar wurden und die vollkommen neue Polizeipraxen, wie etwa die Rasterfahndung, erst ermöglichten, sind der Imagination eines Raums ohne Binnengrenzen zentral eingeschrieben. Ohne die Vorstellung einer Möglichkeit, an jedem Punkt der Grenze nahezu in Echtzeit auf den Informationsbestand einer Multiplizität von nationalen Polizeiinstitutionen zugreifen zu können, lässt sich der Schengenraum nicht als Kontrollkontinuum denken. Die reziproke Beziehung zwischen Technologie und Vorstellungen von sozialer und politischer Ordnung zeigt sich hier besonders deutlich. Die Verfügbarkeit der Technologie der Computernetzwerke macht eine Territorialität Europas erst denkbar, bedingt aber zugleich die Vorstellung, dass eine Regierung von Bevölkerung nicht mehr ohne den ubiquitären Zugriff auf Daten stattfinden kann und dass dieser legitim sei. Aufgrund dieser neuen gouvernementalen Rationalität werden so immer weitere Kategorien von Daten, wie etwa biometrische Marker oder temporale Archive (etwa von vergebenen Visa oder Ein- und Ausreisehistorien) nun auch gespeichert und abrufbar gemacht.

In der Herstellung von technologischen Zonen (der Zirkulation) spielt die Praxis der Standardisierung, der Harmonisierung eine kritische Rolle. Sie generiert erst die neuen Räume des Politischen. Und in der Tat ist Harmonisierung der Schlüsselbegriff für ein Verständnis der politischen Praxen der europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission. Im Gegensatz zur Regulierung, welche vor allem in den USA eine wichtige Rolle spielt, indem ein Rahmenwerk für soziale, politische und ökonomische Aktivitäten gesetzt wird, bedeutet Harmonisierung im europäischen Sinne die Herstellung von Kompatibilität existierender nationaler Rahmenwerke.

»Two terms should figure in any analysis of the technological formation of Europe. The first is ›harmonisation‹, the second is ›network‹. The idea of harmonisation and the network have been key terms in the everyday talk in the European institutions; figuring in large numbers of policy documents. In their constant repetition they link together a whole series of apparently disparate policy areas: environmental protection, film, competition, innovation, regional and social policy. They are also both evidence of *spatialising projects*: efforts to establish links which cut across and disrupt national boundaries. In different ways, the various projects of harmonisation and networking are intended

to forge technical connections across Europe; to integrate Europe through the formation of a series of European technological zones.« (67f.)

Die Praxis der Harmonisierung bedeutet, bestehende Regelungen aneinander anzupassen und vor allem, die beständigen Prozesse der Standardisierung – die nie abgeschlossen sind – in Bezug zueinander zu setzen, etwa durch die Vernetzung bestehender nationaler Regulierungsbehörden oder durch die Schaffung neuer technischer Komitees. Das Ziel der Harmonisierung sei die Intensivierung der Mobilität, der Zirkulation (70). Dennoch, so Barry, werde durch Harmonisierung eben kein »huge centralised European state« geschaffen (72), Harmonisierung stütze sich vielmehr auf »a much more dispersed set of governmental institutions which exist as much within the so-called ›private‹ as the ›public‹ sector and take the form of laboratories, expert committees and testing stations as much as conventional administrative offices« (72). Dennoch sei der reine Akt der Standardisierung nicht ausreichend, vielmehr bedürfe er Akteuren, die die Standards in Realität umsetzen (75).

Die Herleitung des Arguments von Andrew Barry – welche in ihrer Knappheit die Vielschichtigkeit seiner Gedanken nicht annähernd zur Geltung bringen kann – verleitet zu der Schlussfolgerung, dass seine Studie als ein Beitrag zur Debatte um das Agentur-Phänomen auf der Ebene der Europäischen Union angelegt sei. Die Diskussion der Vernetzungs- und Harmonisierungspraxis, die beständige Frage nach den Modi des Regierens in Europa, die Rolle von Technologie, die Benennung der Notwendigkeit von Akteuren zur Realisierung der Standards fügt sich nahtlos in die weiter oben diskutierte Literatur zur »agencification« Europas ein, insbesondere jene zur Schaffung der frühen, regulativen Agenturen. Barry bezieht sich in seinem Argument jedoch ausschließlich auf technische Standardisierungskomitees. Europäische Agenturen tauchen in seiner Studie nicht auf. Der Grund dafür liegt gegebenenfalls in dem langen Zeitraum, in dem die Studie entstanden ist. Auch wenn sie im Jahr 2001 erschienen ist, so stützt sie sich vor allem auf Forschungen in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren, also vor der Ausprägung des Agentur-Phänomens in der Europäischen Union.

Gemeinsam mit William Walters hat Andrew Barry einen Beitrag zur Frage der Technologie und der europäischen Regierung verfasst (Barry und Walters 2003), in dem die grundsätzlichen Überlegungen aus *Political Machines* um eine Genealogie der neuen Formen, Europa zu regieren, ergänzt werden und der Begriff des Netzwerks eine zentrale Rolle spielen (312ff.). Das Auftauchen des Netzwerks im Sinne der Informationstechnologie verorten Barry und Walters im Weißbuch der Delors-Kommission »Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century« (Europäische Kommission 1994). Den Anbruch der Informationsgesellschaft in den 1990er Jahren nimmt die Kommission zum Anlass, ein neo-keynesianistisches Investitionsprogramm für

Europa zu entwerfen, welches sich vor allem durch eine flächendeckende Bereitstellung von Breitbandanschlüssen als infrastrukturelle Grundlage der Informationsgesellschaft, aber auch durch die Schaffung materieller Infrastrukturen der Konnektivität – die *Trans-European networks* – auszeichnete.

Das Weißbuch stellte damit einen sozialdemokratischen Gegenentwurf zur neoliberalen Vision des Binnenmarktes dar. Zwar setzte sich letztere durch, doch die Idee des Regierens durch Netzwerke findet sich im Weißbuch »European Governance« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b) der Prodi-Kommission wieder. Der Begriff der *governance* markiert eine spezifische Form des Regierens. »Governance is about process, practice, procedure, whereas government is conventionally equated with the fixed institutional structures of politics and administration« (Barry und Walters 2003, 317) und »[i]nstead of reproducing a state-like structure at a European level, governance is premised on linkage, connection, articulation, and feedback. It does not seek to formally subsume smaller territories within a larger one; it does not seek to supplant one expertise with a superior model; it does not aspire to fold bureaucracies into superagencies« (317).

Ironischerweise wird hier ein Agenturbegriff als Gegensatz zu den real existierenden europäischen Agenturen genutzt. Die Formulierung »super-agency« lässt sich gegebenenfalls eher als Verweis auf die Entstehung des US-amerikanischen *Department of Homeland Security* lesen, welche tatsächlich eine Subsummierung bestehender Bürokratien unter einen gemeinsamen Agenturmantel war. Die europäischen Agenturen sind den Apparaten des Regierens, die Barry und Walters mit *governance* beschreiben, wesentlich näher. Es ist kein Zufall, dass diese Verbindung aus sozialdemokratischer Vision von Gesellschaft und Technologie und neoliberaler Ordnung durch den Mitte-Links-Politiker Prodi zur Zeit von Tony Blairs *New Labour* und Gerhard Schröders *Drittem Weg* propagiert wird. Barrys Forschungen fanden zu einem Zeitpunkt statt, als diese Entwicklungen erst begannen, sich abzuzeichnen. Es ist jedoch eindeutig als ein Beleg seiner präzisen Analytik zu bewerten, dass seine Arbeit eine so passende Theoretisierung des Regierens in Europa ab dem Jahr 2000 liefert.

Barrys Analyse der technologischen Zonen und die Rolle der Harmonisierung und der Netzwerke lässt sich auf die Agentur Frontex übertragen. Schon 2007 bezeichnete Christoph Marischka die Agentur als »Vernetzungsmaschine« (Marischka 2007), vor allem in Bezug auf existierende nationale Grenzschutzagenturen und andere europäische Einrichtungen wie etwa *Europol* oder das *Europäische Satellitenzentrum* SatCen. In der Tat ist die Agentur mit einer Reihe von anderen Organisationen vernetzt. Sehr plastisch ist dies anhand einer Folie zum *Europäischen Patrouillennetzwerk* EPN zu verdeutlichen (siehe Abbildung), welches die Logos der involvierten Organisationen, hier vor allem nationale Grenzschutzeinheiten, auflistet (Lukas 2016, 5). Im Rahmen des *integrated border management* der Europäischen Union gibt es jedoch weitergehende Kooperationen, neben *Europol*

EPN platform for interagency cooperation at sea

- Frontex has focused on strengthening cooperation with relevant EU Agencies/Bodies working in the field of maritime security and safety.
- EPN platform has served to gather the main authorities operating at sea carrying out coastguard functions at national level.
- EPN platform - providing opportunities for cross-sectoral operational approach when acting at maritime domain.
- Frontex has developed EPN also towards implementation of European Coast Guard Functions.



Folie EPN Platform for interagency cooperation at sea (Lukas 2016, 5)

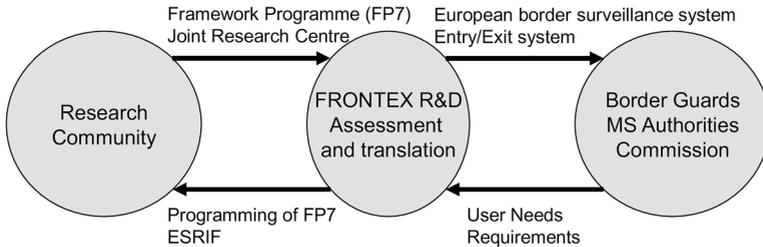
und SatCen auch mit GMES (Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung, ein Programm der EU, welches mittlerweile unter dem Namen Copernicus firmiert), der Antikorruptionsbehörde der EU (OLAF), aber auch etwa mit der Grundrechteagentur der EU (FRA) oder intergouvernementalen Organisationen wie UNHCR oder IOM. Hinzu kommen Vernetzungen mit Grenzschutzbehörden in Drittstaaten, entweder von Nachbarstaaten der EU oder Verbündeter, wie etwa der USA.

Bei genauerer Betrachtung der Vernetzungstätigkeit der Agentur fällt jedoch auch die Ebene der Subnetzwerke auf, die Pollak und Slominski herausgearbeitet haben. Die Vernetzung der Agentur geht tiefer, und zwar entlang der verschiedenen Abteilungen der Agentur. Nachfolgend soll dies anhand der Aufgabenfelder Ausbildung, Forschung&Entwicklung und auch der Risikoanalyse nachgezeichnet werden.

In der von Frontex in Auftrag gegebenen Schrift »Beyond the Frontiers. Frontex: The first five years« (Lodge 2010) wird die Research&Development-Abteilung (R&D) der Agentur wie folgt eingeführt: »Frontex has no laboratories. Nor does it have scientists to populate them. But the agency does have a group of highly qualified professionals who understand what is happening across a broad spectrum of relevant research« (53). Der damalige Leiter der Abteilung, Erik Berglund, wird in Bezug auf die Anfänge der Abteilung wie folgt charakterisiert: »Berglund



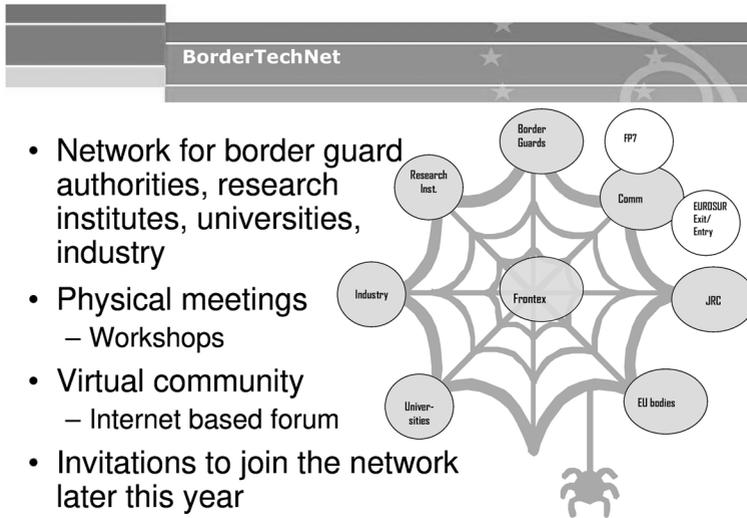
- Two-way link between researchers and end-users
- Strong position in EU security research



Folie Frontex in Research and Development (Berglund 2008, 7)

realised that his first challenge would be to establish a more prominent role for Frontex in European-wide research and development: »We needed to occupy some ground in the external world if we were to be effective. And the big opportunity at that time was to get into the EU security research which had just restarted in earnest that year« (Lodge 2010, 53). In einer Präsentation beschrieb Berglund das *mission statement* der R&D-Abteilung als »Follow up on developments in research relevant for the control and surveillance of external borders and disseminate this information to the Commission and the Member States« (Berglund 2007c, 12). In einer anderen Präsentation beschrieb er die Rolle der Abteilung als Verbindungsglied zwischen Forscher_innen und Nutzer_innen.

Zu diesem Zweck ist die Abteilung mit Universitäten, Industriekonzernen, Drittstaaten wie etwa den USA, Forschungsabteilungen in den Mitgliedstaaten, dem Generaldirektorat der Kommission, DG ENTR (Enterprise and Industry) und hier besonders relevant mit dem Sicherheitsforschungsbereich des FP7-Rahmenforschungsprogramms der EU, weiteren EU-Agenturen wie etwa der *Europäischen Verteidigungsagentur* (EDA) und mit dem *Joint Research Council* (JRC) der EU vernetzt (Berglund 2007b, 14). Hinzu kommt der Besuch von Fachkonferenzen und eine Auswertung der wissenschaftlichen Literatur zu den relevanten Themen. Diese sind im Bereich der Meeresüberwachung vor allem



Folie BorderTechNet (Berglund 2007c, 16)

Radartechnologien und elektro-optische Sensoren für den Einsatz auf See, an Land, in der Luft und sogar im Weltraum, zudem Systeme zum automatischen Verfolgen (tracking) von Booten. Für den Bereich der Landgrenze kommen noch seismische Sensoren hinzu, Sensoren, um Menschen und unbelebte Objekte innerhalb geschlossener Räume (etwa LKWs) aufzuspüren, der gesamte Bereich der Biometrie und Forschung zu elektronischen Ausweisdokumenten sowie sogenannte C4I-Systeme (command, control, communication, computers and intelligence), also Plattformen für das Sammeln und Übermitteln von Daten zum Zweck der Steuerung operativer Aktivitäten (12). Eine etwas breitere Aufmerksamkeit haben auch die Drohnen-Forschungsprogramme der Agentur erlangt, die den Einsatz von unbemannten Flugzeugen in der Grenzüberwachung vorantreiben sollen. Auch wenn die Abteilung die Entwicklungen der Grundlagenforschung verfolgt, so steht die Anwendungs- und Einsatzorientierung stark im Vordergrund. Denn es geht darum, den potenziellen Nutzer_innen, also den Grenzschützer_innen der Mitgliedstaaten, einsatzfähige, funktionierende Produkte zur Verfügung zu stellen. Hier steht insbesondere die Interoperabilität im Vordergrund. Berglund argumentiert, dass Interoperabilität nicht lediglich eine technische Frage sei. Interoperabilität sei die »Fähigkeit diverser Systeme und Organisationen, zusammenzuarbeiten« (Berglund 2008, 12) und damit eine

Funktion nicht nur der Technologie, sondern auch der Doktrin, der Organisation, der Kultur, des Vertrauens und der Sprache. Interoperabilität benötige daher »ständige Kooperation« und Standards (Berglund 2008, 12).

Gerade die Betonung von Aspekten wie Kultur, Vertrauen und ständige Kooperation verweisen darauf, dass es sich nicht mehr lediglich um eine Vernetzung auf der Ebene von Einrichtungen oder Organisationen handeln kann, sondern dass es hier auch um Kontakte und direkte Kommunikation zwischen Personen gehen muss. Und in der Tat unterhält die R&D-Abteilung der Agentur das so genannte *Border Tech-Net*, ein Netzwerk für Grenzschutz- und Forschungsinstitutionen, Universitäten und Konzerne, welches Workshops (»physical meetings«) organisiert, aber auch eine »virtual community« in Form eines Internetforums⁸ unterhält. Dieses Forum beschreibt sich als »a web-based platform for sharing, exchanging and disseminating information in the field of Research and Development in the border-security domain«, es stehen Konferenzeinladungen, Projekte, Forschungsergebnisse und Projektbeschreibungen zur Verfügung.

Auch die Risikoanalyseeinheit (RAU) der Agentur betreibt ihre eigene Form des *community buildings*. Der damalige Leiter der Risikoanalyseabteilung, Javier Quesada, wird in der Fünf-Jahres-Schrift folgendermaßen zitiert: »We created a whole EU community which we call the FRAN – Frontex Risk Analysis Network [...] We had to work on this a lot, invest a lot of time and effort, and still do. But it has been worth it« (Lodge 2010, 64). Neben dem FRAN betreibt die RAU auch ein Programm namens FRONBAC, *Frontex Borders Analytical Community*, um Analysestandards zu entwickeln und damit den Austausch zwischen verschiedenen Risikoanalyseeinheiten zu fördern. Denn wie im nächsten Kapitel herausgearbeitet wird, beansprucht Frontex keinesfalls ein Monopol, oder sieht Risikoanalyse als Alleinstellungsmerkmal. Vielmehr sollen auch die einzelnen Mitgliedstaaten verstärkt Risikoanalyse betreiben und dazu Expert_innen ausbilden lassen. Denn die Mitgliedschaft in der *community* auf EU-Ebene, sei es im Rahmen von R&D oder der Risikoanalyse, bringt auf der nationalen Ebene den Expert_innen-Status mit sich.

Dies zeigt sich auch in den Ausbildungsaktivitäten der Agentur. Eine Präsentation der Ausbildungsabteilung von Frontex aus dem Jahr 2008 (Frontex Training Unit 2008) listet drei Ziele auf, die von der Agentur im Rahmen der Ausbildung verfolgt werden. Das erste Ziel ist die Entwicklung und Umsetzung des *Common Core Curriculums*, als Basis, auf der alle weiteren Trainings aufbauen sollen. In einem zweiten Schritt sollen dann spezialisierte Ausbildungseinheiten entwickelt werden, um Hundeführer_innen, Expert_innen für die Erkennung gestohlener Autos und gefälschter Dokumente sowie Ausbildung für die Mannschaften von Flugzeugen und Helikoptern (4) auszubilden. In einem dritten Schritt soll dann

8 <http://btn.frontex.europa.eu/>

ein Netzwerk von Ausbildungsexpert_innen initiiert werden, welches nationale Polizeiakademien, Universitätsnetzwerke, dedizierte Partnerakademien und Expert_innen in der Erkennung von gefälschten Dokumenten zusammenbringen soll (5).

Dass Netzwerke weder ausschließlich als technische Apparatur noch als politische Organisationsform zu sehen seien, hebt Andrew Barry immer wieder hervor: »The discourse of networks and networking has a performative and technological as much as a representational function. Networks do not so much reflect social, political and technological reality; they provide a diagram on the basis of which reality might be refashioned and reimagined: they are models of the political future« (Barry 2001, 87). Er betont zwei Gründe, warum das Netzwerk-Modell sich so dominant in das europäische Regieren eingeschrieben habe. Zum einen als die schon erwähnte Kompromissformel zwischen Sozialdemokratie und Neoliberalismus: »There was a sense in which the network was used in the European Union as a way of both transcending the political conflict between social democracy and neo-liberalism, and as a way of developing a form of public intervention which would animate social and economic actors instead of creating a dependent or protective relation between the state and its clients« (89). Zum anderen, um die herkömmlichen Skalen Nationalstaat und suprastaatliche Einheit durchschneiden zu können: »A second reason for the dominance of the network model in Europe was the way that it made possible to rethink the political structure of Europe. For it suggested, for some, the possibility of an ordering of political space which by-passed the nation-state« (90). Damit stellt der Anbruch der Ära der Netzwerke im europäischen Regieren ein fundamentales Ereignis dar, denn es bedeutete gleichzeitig die Ablösung eines territorialen Verständnisses von Souveränität (91):

»Traditionally, the space of government has been conceived in terms of a relation between a national population and a national territory. ›Societies‹ and ›economies‹ have been contained within the territorial boundaries of the nation-state. Here, however, I argue that government operates not just in relation to spaces defined and demarcated by geographical or territorial boundaries but in relation to zones formed through the circulation of technical practices and devices. Practices of government are as much oriented towards the problems of defending, connecting and reconstructing such technological spaces, as with older concerns with the defence and demarcation of physical territory.« (2f.)

Das Netzwerk, insbesondere das Netzwerk von Expertise, stellte auch das Fundament der italienischen Machbarkeitsstudie dar. Es ist eindrucksvoll, wie weit die Argumente und Erwägungen der Studie mit der von Barry herausgearbeiteten Analytik des Netzwerk-Modells des Regierens übereinstimmen. Ein reines Netzwerk-Modell wurde verworfen, da die Autor_innen der Studie befürchteten, dass sich die Knotenpunkte des Netzwerkes verselbständigen könnten und

das Netzwerk so auseinanderdrifte. Die präsentierte Lösung, das ›hypothesised model‹, sah daher ein schlankes Sekretariat vor. Doch dieses Sekretariat solle, auch dies wurde betont, kein privilegierter Knotenpunkt im Sinne einer lediglich flachen Hierarchie darstellen. Vielmehr sei es die Aufgabe des Sekretariats, das Netzwerk zu organisieren und zu erhalten. Kommunikation solle ermöglichen, die Wahrnehmbarkeit der einzelnen Knoten solle erhöht und die Topologie des Netzwerkes solle gemappt werden. Die Studie diskutierte damit explizit die Herstellung einer im weiteren Sinne technologischen Zone des europäischen Grenzschutzes, inklusive der beständig notwendigen Reparaturarbeit, um Kohärenz und Stabilität des Netzwerks zu gewährleisten. Selbst wenn die Studie eher mit der kurzen Periode der Ad-Hoc-Zentren zwischen 2002 und 2004 assoziiert ist, so wurden diese Zentren, oder zumindest ihre Expertise, weitestgehend in die Agentur Frontex und ihre Abteilungen integriert.

Dass das Modell der Netzwerke auch in der Agentur Frontex ein leitendes Paradigma ist, konnte anhand von drei Aufgabenfeldern gezeigt werden. Diese drei Aufgabenfelder – Ausbildung, Forschung&Entwicklung und Risikoanalyse – entsprechen noch weitestgehend der etablierten Agentur-Typologie, die eine europäische Agentur als mit der Harmonisierung oder Regulierung bestimmter Aufgabenfelder auf europäischer Ebene beauftragt sieht. Inwiefern ist jedoch die Analyse Barrys hilfreich für das Verständnis des anderen Teils der hybriden Agentur, also dem operativen Aspekt des Einsatzes an den Außengrenzen der Europäischen Union, dem direkten Ausüben exekutiver Befugnisse in Form von Grenzkontrollen und dem Abfangen oder Unterbinden von Migration?

Nach meinem Dafürhalten wäre es falsch, die Operationen der Agentur mit der Verteidigung und Erhaltung der deterritorialiserten, technologischen Zone des Grenzschutzes in Europa gleichzusetzen. Migration wird in Europa bedauerlicherweise immer wieder als Bedrohung charakterisiert, doch nicht als Bedrohung der Grenzen *per se*, sondern als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, der allgemeinen Prosperität, der inneren Sicherheit, etc. Wie alle Technologien wird die Grenze für einen bestimmten Zweck mobilisiert, welcher der Technologie nicht essentiell eingeschrieben ist. Mit einem Verweis auf Foucaults Insistieren, das Disziplinardispositiv in Bezug auf seine inneren Beziehungen und nicht als unvermeidbare Konsequenz einer wie auch immer gearteten historischen Logik zu erklären, fordert Barry eine ähnliche – genealogische – Herangehensweise an die Erforschung technologischer Zonen ein (Barry 2006, 243). Er schlägt vor, die komplexen Bedingungen der Herausbildung und Weiterentwicklung der technologischen Zonen in den Blick zu nehmen und gerade nicht anzunehmen, dass die spezifische Form einer solchen Zone mit einem bestimmten politischen Bedürfnis korrespondiere. Unter Hinzuziehung des Deleuz'schen Begriffs beschreibt Barry die Zone als *agencement* oder auch Assemblage, in der *agency* in eine bestimmte Richtung beschleunigt und intensiviert werde, die Ent-

wicklung aber unvorhersehbar sei und höchst dynamische Effekte zeitige (241). Insbesondere seien solche Zonen pfad-abhängig (242). Barry schlägt hier eine Brücke zu der Arbeit von Aihwa Ong und Stephen Collier zu globalen Assemblagen (Ong und Collier 2005), die ebenso den instabilen Beziehungen zwischen Technologien und Politiken nachspüren.

Für die Untersuchung der technologische Zone des europäischen Grenzschutzes bedeutet dies, sich mit den technologischen Entscheidungen und deren politischen Implikationen auseinanderzusetzen. Um dies zu tun, wird das nächste Kapitel die Technologie der Risikoanalyse, die die Agentur als Ausgangspunkt all ihres Handelns beschreibt, einer Untersuchung unterzogen werden.

Risiko

Dieses Kapitel baut auf dem Begriff der technologischen Zones des europäischen Grenzschutzes, wie ich ihn im vorherigen Kapitel eingeführt habe, auf und untersucht die Wissensproduktion der Agentur in Form der Risikoanalyse. Ich zeige, wie der Begriff des Risikos eine Basis sowohl für den Schengener Apparat, den Rat wie auch die Kommission bildet, um auf ihr gemeinsam die technologische Zone des Grenzschutzes zu errichten. Ich zeige jedoch ebenso, dass der Begriff des Risikos von den beteiligten Akteuren unterschiedlich interpretiert wird. Hat etwa der Begriff für die Kommission seinen Ursprung in den Debatten um das Vorsorgeprinzip und ›European governance‹, so verweist er für den Schengener Apparat vielmehr auf eine antizipative Polizeipraxis. Diese unterschiedlichen Rationalitäten schlagen sich im spezifischen Risikobegriff der Agentur, den ich als ›bricolage‹ untersuche, nieder. Im Rückgriff auf den Forschungsstand zum Begriff des Risikos kann ich zeigen, dass der Risikobegriff der Agentur weder eine neutrale noch verifizierbare Wissensproduktion induziert, sondern vielmehr Migration als Quelle einer beständigen Bedrohung und Herausforderung Europas konzipiert.

Der *European Day For Border Guards* (ED4BG), seit der Umbenennung der Agentur 2016 der *European Border and Coast Guard Day* (EBCG Day), wurde im Jahr 2010 zum ersten Mal von der Agentur organisiert und findet seitdem jährlich in Warschau statt. Er ist gleichzeitig Fachtagung, Netzwerk-Event und Industriemesse: »EBCG Day presents Europe's border-guard community with an opportunity to share experiences and best practice. It provides a forum for topical discussion, exchange of views between key border-management players, and a platform to bring together the worlds of public service and private industry« (Frontex 2019). Auf einer eigenen Webseite¹ präsentiert sich der Event mit seinem Programm, das aus Reden und Vorträgen, Podiumsdiskussionen und Zeremonien besteht. Es gibt ein Kinoprogramm, Multimediagalerien zeigen den Event der vorherigen Jahre und es gibt auch einen Photowettbewerb, bei dem die besten von Border Guards eingereichten Photographien prämiert werden.

1 <https://ebcgday.eu>



Videostill »Risk Analysis in Border Management«. Screenshot/Youtube

Flankiert wird der ED4BG von einem Format mit dem Titel *ED4BG on the road*, einer Serie von Videomitschnitten von Präsentationen oder Workshops, die von Mitarbeiter_innen der Agentur durchgeführt wurden. Im Jahr 2014 führte der *ED4BG on the road* in die rumänische Hauptstadt Bukarest. An der nationalen Polizeiakademie organisierte die Agentur den Workshop »Risk Analysis in border management«. Die ersten 90 Minuten des Workshops wurden als Stream live im Internet übertragen und sind auf der Videoplattform YouTube immer noch abrufbar². Die beiden Mitglieder der Risikoanalyseeinheit der Agentur (risk analysis unit, RAU) Szabolcs Csonka und Dora Alexandra Chira präsentieren das Konzept der Risikoanalyse, erläutern dessen Bedeutung für die Arbeit der Agentur und machen die Tätigkeit anhand vieler Beispiele plastisch. Szabolcs Csonka gibt im ersten Teil einen Überblick über den »strategic sector« der RAU, im zweiten Teil erläutert Dora Alexandra Chira den »operational sector«, also die Bedeutung von Risikoanalyse für die Planung und Durchführung von Operationen.

Beide Sprecher_innen erscheinen routiniert, insbesondere bei den fachlichen Teilen der Vorträge, reagieren auch recht sicher auf Nachfragen, zu denen es immer wieder kommt, und geben sich überdies Mühe, das Publikum mit einzu-beziehen. Das Publikum, so scheint es, besteht aus Polizeischüler_innen, kurze Schwenks der Kamera zeigen junge Gesichter, kurze Haarschnitte und Blautöne von Uniformen. Für den Livestream gibt es eine Moderatorin, diese begrüßt aber nur kurz das Publikum und zieht sich dann bis zur Halbzeitpause zurück. Gefilmt wird mit zwei Kameras, eine schräg von der Seite, eine frontal aus dem Publikum.

2 <https://www.youtube.com/watch?v=SS5TezXHZR8>

Die Präsentierenden schauen nie direkt in die Kamera, sondern adressieren das uniformierte Publikum. Es entsteht daher der Eindruck, dass die beiden Vortragenden sich in einer für sie gewohnten Umgebung wähen: ein steriler Seminarraum in einer Polizeiakademie, vor einem uniformierten Publikum von angehenden *law enforcement officers*. Die beiden Risikoanalyst_innen fallen schnell in einen gewohnten Vortragsmodus und bieten jeweils eine Präsentation dar, die sie wahrscheinlich schon oft in ähnlichen Settings in ganz Europa vorgetragen haben. Die Sprache ist direkt, unverklausuliert, wenig diplomatisch: Es ist nur virtuell eine öffentliche Präsentation, als Zuschauer hatte ich das Gefühl, an der Sitzung einer geschlossenen Gesellschaft teilzunehmen. Nur an einer Stelle, ganz am Ende des Videos, bittet Dora Alexandra Chira darum, eine sehr spezifische Frage zu den verfügbaren Technologien der RAU erst im zweiten, nicht-öffentlichen Teil der Veranstaltung beantworten zu dürfen.

Einem jungen Polizeischüler aus dem Publikum scheint aber ebenfalls nicht ganz klar zu sein, warum diese Präsentation zur Risikoanalyse, also dem taktisch-strategischen Umgang mit Informationen, öffentlich gemacht wird. Dies insbesondere, nachdem Dora Alexandra Chira mehrfach betont hat, wie raffiniert, gut vernetzt und wohlinformiert die »facilitation networks«, die Netzwerke der Schleuser und Schlepper seien, und dass diese ihre Praktiken und Routen beständig an die Praxis des Grenzschutzes anpassen würden. Über eine Frage macht er dies zum Thema:

Polizeischüler: »As you said earlier, facilitators are moving the routes, they have their own analysis risk ...«

Dora Alexandra Chira: [lacht laut] »Yes I think they have a risk analysis unit also ...«

Polizeischüler: »... because they want to success, so this is just a fight between us and them based on information, who gets the more information, the better information, so, why don't we have to try to not let out our real information to combat them?«

[Dora Alexandra Chira zögert]

Polizeischüler: »How do they obtain their information?«

Dora Alexandra Chira: »Believe me, the facilitation networks, especially those from Istanbul, are really well organised. And they have people everywhere, they have some liaison officers everywhere. In the countries of origin, in the countries of transit, in countries of departures, so they are really really well organised. You know, we cannot adapt our work on their methods, we have to be cleverer than them, so we have to have more information, something to also anticipate their movements, that's why we are intelligence driven agency.«
(*Risk Analysis in Border Management* 2014, ab 75'20")

Dieser kurze Austausch stellt einen bemerkenswerten Moment dar. Das Aufeinandertreffen des Grenzschutzes mit der Logistik der irregulären Migration wird hier nicht als Frage der Durchsetzung von Recht und Gesetz, als humanitärer Auftrag oder als Wahrung der Integrität eines Territoriums charakterisiert. Das Aufeinandertreffen ist ein Kampf der Informationen, und Sieg oder Niederlage entscheidet sich lediglich im Zugang zu besseren Informationen. Damit wird der Konflikt grundlegend als symmetrisch charakterisiert, was seinen Ausdruck im Besonderen darin findet, dass die Risikoanalystin die eigenen Strukturen (»risk analysis unit«, »liaison officers«) auch beim Gegner erkennt.

Wie lässt sich in einer Auseinandersetzung der Informationen eine Asymmetrie, ein Vorteil der eigenen Seite herstellen? Die Antwort des Polizeischülers ist klar: Das eigene Wissen, auch die eigenen Methoden der Wissensproduktion dürfen nicht preisgegeben werden, es muss geheimes Wissen, Herrschaftswissen bleiben. Die Risikoanalystin widerspricht ihm. Den Schleppern und Schleusern nachzueifern, ihre Methoden zu kopieren, selbst im Verborgenen zu agieren, sei der falsche Weg. Der Grenzschutz müsse schlauer sein, und schlauer zu sein bedeute, sich Zugang zu noch mehr Informationen zu sichern und aus ihnen einen Vorsprung und einen Vorteil zu generieren. Es gehe darum, die Bewegungen des Gegners vorhersagen zu können, antizipative Strategien zu entwickeln, um ihm immer einen Schritt voraus zu sein. Dies sei die Vorgehensweise der Agentur und Dora Alexandra Chira wiederholt das Mantra, welches in keiner Selbstbeschreibung der Agentur fehlt: Frontex sei »intelligence driven«. So etwa das *mission statement* als Teil des Arbeitsprogramms für das Jahr 2006: »The activities of FRONTEX are intelligence driven. FRONTEX complements and provides particular added value to the national border management systems of the Member States and to the freedom and security of their citizens« (Frontex 2005, 3).

Dem Gebrauch des Begriffs »intelligence« wohnt eine Ambivalenz bei. Der Begriff lässt sich nicht direkt ins Deutsche übersetzen, möglich sind »Aufklärung« (im Sinne von militärischer Feindaufklärung), »Information« (etwa in dem englischen Ausdruck »an item of intelligence«), »Einsicht« (im Sinne von Analyse). Die Europäische Union übersetzt den Begriff »intelligence-driven« normalerweise als »erkenntnisgestützt«. Weitere mögliche Übersetzungen rücken den Begriff in die Richtung der Geheim- und Nachrichtendienste (etwa in »Central Intelligence Agency«), was auch die eigentliche Assoziation des Begriffes darstellt. Daraus ergibt sich auch die Ambivalenz. Denn das kennzeichnende Merkmal von Geheimdiensten ist gerade, dass sie geheimes Wissen erheben und organisieren. In der Tat sind auch die »intelligence products« der Agentur, also die verschiedenen Formate der Risikoanalysen sowie eine Vielzahl von weiteren internen Dokumenten kaum zugänglich. Je spezifischer, desto geheimer, dies gilt auch für Frontex. Auch Versuche, per europäischer Informationsfreiheitsgesetzgebung auf Agenturanalysen zuzugreifen, werden oftmals mit Verweis auf die öffentliche Sicherheit

abgelehnt (vgl. Semsrott und Izuzquiza 2018). Die Agentur produziert Geheimwissen, agiert also auch im Verborgenen.

Dennoch ist die Aussage Dora Alexandra Chiras, Frontex habe im Gegensatz zu den Schleppern und Schleusern nichts zu verbergen, ernst zu nehmen. Doch sie bezieht sie nicht auf die Informationen und Analysen, sondern auf die Methode der Risikoanalyse als Praxis der Wissensproduktion. Diese kann nur bedingt geheimgehalten werden, da ihre Verbreitung in den europäischen Grenzschutzinstitutionen und bei anderen mit Grenze und Migration befassten Akteuren grundlegende Voraussetzung dafür ist, »noch viel mehr« Informationen zu sammeln und so die Schlepper und Schleuser zu besiegen.

Zone

Im vorherigen Kapitel wurde die Europäisierung des Grenzschutzes in der Europäischen Union als Herstellung einer technologischen Zone analysiert. Aufgrund des operativen Charakters der Agentur soll allerdings der Technologiebegriff ein wenig dezentriert werden. Andrew Barrys Überlegungen zu den technologischen Zonen ergaben sich im Speziellen aus der Frage des Regierens einer technologischen Gesellschaft. Beim europäischen Grenzschutz geht es jedoch nicht an erster Stelle um das Regieren der europäischen Gesellschaften, sondern um das Regieren der mobilen Bevölkerung der Migration. Damit soll keineswegs behauptet werden, dass die Regierung der Migration keine Implikationen für das Regieren Europas hätte – nach meinem Dafürhalten ist genau das Gegenteil der Fall. Mein Argument ist vielmehr, dass die gouvernementalen Logiken, die sich aus der Frage des Regieren der technologischen Gesellschaft in Europa ergeben und die sich in einer spezifischen europäischen exekutiven Ordnung der Agenturen und Netzwerke niedergeschlagen haben, nun auch ihre Anwendung auf andere Politikfelder finden. Dies lässt sich anhand der Genese des Risikobegriffs der Agentur zeigen.

In einem späteren Aufsatz beschreibt Barry drei Typologien technologischer Zonen (Barry 2006, 240f.). Als erste führt er die metrologische Zone ein, in der es primär um die Entwicklung gemeinsamer Messstandards und -praktiken geht. Im Hinblick auf meine Fragestellung ließe sich sagen, dass es der metrologischen Zone um das Problem der Datenerhebung geht. Die zweite Typologie ist die infrastrukturelle Zone, die sich durch gemeinsame Verbindungsstandards auszeichnet, welche die Integration von Kommunikations- und Produktionssystemen ermöglicht. Als dritte und letzte Typologie folgt die Zone der Qualifikation, in der gemeinsame Standards entwickelt werden, welche die Qualität von Objekten und Praktiken bewertbar und vergleichbar machen. Dies beinhaltet auch die Entwicklung technischer Apparate, die eine solche Qualifizierung ermöglichen. Ich wür-

de hinzufügen, dass dies nicht unbedingt auf materielle Geräte beschränkt sein muss, sondern auch Praktiken oder Prozeduren beinhalten kann. Festzuhalten ist noch, dass diese Typologien nicht in einem hierarchischen Verhältnis stehen, es nicht um die sukzessive Herstellung einer Abfolge dieser Errungenschaften geht. Klar ist auch, dass sich die Typologien überlappen können, dass eine technologische Zone gleichermaßen mit Messstandards, deren Kommunikation als auch mit deren Vergleichbarkeit befasst sein kann. Dennoch helfen diese Idealtypologien, um sich durch ihre spezifischen Problemstellungen und Bewältigungsstrategien den zugrundeliegenden Herausforderungen auf dem Weg zur Zone annähern zu können.

Wie in der folgenden Rekonstruktion der Genese des spezifischen Risikobegriffs der Agentur gezeigt werden wird, spielen zu gewissen Zeitpunkten alle drei Ausprägungen eine Rolle in der Frage, wie sich die technologische Zone des Grenzschutzes in Europa etablieren lässt. Die Erhebung von Daten über Grenze und Migration stellt sich ebenso wie die Frage, wie sich diese Erhebungsprozesse, die zumeist von nationalstaatlichen Akteuren praktiziert werden, in ein größeres, europäisches System des Datenaustausches integrieren lassen. Wie ich jedoch zeigen kann, fällt zwei Jahre vor der eigentlichen Errichtung der Agentur eine gemeinsame Entscheidung von Rat und Kommission, die Zone des Grenzschutzes als Zone der Qualifikation zu errichten und die Praxis der Risikoanalyse in deren Zentrum zu stellen.

Szabolcs Csonka, der erste Vortragende in dem Video, war nach eigener Aussage schon 2003 im Risikoanalysezentrum RAC in Helsinki, Finnland beschäftigt. Das RAC bestand zwischen 2003 und 2005 und ist eines der Zentren aus der Phase der Ad-Hoc-Zentren. Es wurde 2005 anlässlich der Gründung der Agentur von ihr absorbiert und als eigenständige Abteilung – die *risk analysis unit* RAU – integriert. Der Leiter des RAC war Ilkka Laitinen und seine Berufung zum ersten Exekutivdirektor der Agentur unterstreicht die zentrale Stellung, die die Risikoanalyse für die Praxis der Agentur von Beginn an innehatte.

Szabolcs Csonka nutzt in seiner Präsentation einen kurzen Rückblick in das Jahr 2003 als Argument, um die zentrale Bedeutung der Qualifikation für die Praxis der Risikoanalyse hervorzuheben. Er schildert, mit welchen Problemen das RAC konfrontiert war, als es 2003 die ersten Erhebungen und Berichte aus den Mitgliedstaaten empfing und daraus eine erste Risikoanalyse erstellen sollte.

»So we need a common approach, for interoperability, [...] we need to understand each other. We need to cooperate, we need to know, we need to harmonise definitions. Every member state has its own risk analysis, but when you want to put this together, then you will have a problem.

And I experienced this problem personally when I had a chance to work in the Risk Analysis Centre in Helsinki, which was an ad-Hoc centre based on

the ... let's say a council decision, and it was tasked to implement the CIRAM, which was drawn in 2003 by a Council expert group, by member state experts from various countries, smart and experienced people, and this model was first time applied by this Risk Analysis Centre, basically ... having the document according to the CIRAM principles, we had to draw the first European risk analysis product.

And the first problem what we really had and faced, that we don't have data. We had the questionnaire, we distributed the questionnaire, but when the questionnaires arrived, we had various answers from various angles from various perspectives, and we wanted to summarise the magnitude of the threat, the magnitude of the number of illegal border crossings, the pressure at the European borders, it was difficult. And even available statistics, statistical data from EUROSTAT, from other sources, CIREFI working group and so on, they were just not comparable, because there was no common definition and no common principle based on which these countries could have exchanged their data and information. So basically, that's the main goal of this risk analysis model was to make a harmonised environment for exchanging data, and once you can exchange the data, you can set up priorities, you can tell where the problem is at the border, and you can also plan various actions to be implemented at the borders jointly.« (*Risk Analysis in Border Management* 2014, ab 21'26")

Das Problem, mit dem das RAC 2003 konfrontiert war, war also weniger der mangelnde Rücklauf der ausgefüllten Fragebogen, die vielleicht für sich selbst genommen auch jeweils aussagekräftig waren, sondern die Tatsache, dass die Antworten nicht vergleichbar waren und daher kein Lagebild für die gesamte europäische Außengrenze generiert werden konnte. Die Lösung für dieses Problem besteht nach Csonka im Einsatz eines Modells, des *Common Integrated Risk Analysis Model* (CIRAM), welches eine »common definition« und ein »common principle« einführe, um die nationalen Risikoanalysen zueinander in Bezug setzen zu können. Ein explizit mathematisches oder statistisches Modell, um an den verschiedenen Orten der Grenze erhobene quantitative Daten in eine allgemeine Risikoprognose einfließen zu lassen und daraus eine Wahrscheinlichkeitsverteilung der Risiken zu berechnen scheint das CIRAM daher nicht zu sein. Vielmehr gibt das CIRAM den mit der nationalen Risikoanalyse befassten Stellen eine gemeinsame Fragestellung, einen Interpretationsrahmen und eine Analysemethodologie vor und integriert sie darüber in das Ensemble eines europäisierten Grenzschutzes.

Im Jahr 2012 veröffentlichte die Agentur zwei Dokumente, in denen das CIRAM – präziser die Version 2.0 – in aller Ausführlichkeit beschrieben wird. Das erste Dokument, »Common integrated risk analysis model. A comprehensive update. Version 2.0« (Frontex 2012a) beschreibt die allgemeine Methodologie

der Risikoanalyse, während das zweite Dokument, »Guidelines for risk analysis units: structure and tools for the application of CIRAM version 2.0« (Frontex 2012b), ein über 100 Seiten dickes Handbuch darstellt, welches nicht nur der Risikoanalystin eine genaue Vorlage für die Erstellung einer Risikoanalyse liefert, sondern auch eine Anleitung für den Aufbau einer Risikoanalyseeinheit darstellt.

Die *Guidelines* halten bezüglich des CIRAM fest: »[I]ts fundamental purpose remains to establish a clear and transparent methodology for risk analysis which should serve as a benchmark for analytical activities, thus promoting harmonisation and the preconditions for efficient information exchange and cooperation in the field of border security« (6). Das Ziel des Updates sei es: »[To] promote a common understanding of risk analysis while simultaneously explaining how this tool can contribute to greater coherence in the management of the external borders« (6). Außerdem: »[The] updated CIRAM strives to offer guidance and to generate a clear path for improvement and harmonisation of techniques for capturing, filtering and verifying a wide range of data and intelligence sources. It therefore represents the first major step in the process to upgrade Europe-wide monitoring of cross-border activities that will involve dialogue with and input from Member States« (7). Transparente Methodologie, Harmonisierung, effizienter Informationsaustausch, ein gemeinsames Verständnis der Herangehensweise, Stärkung der Kohärenz, Anleitung oder Lenkung statt Anweisung von oben, Dialog sowie ein europaweiter Upgrade-Prozess sind die Schlüsselwörter der Einleitung, welche sich damit wie ein Glossar der ›sanften‹ Gouvernamentalität der europäischen Governance liest. Deswegen wird in den *Guidelines* einem zentralisierten Modell des Grenzschutzes auch explizit eine Absage erteilt. Vielmehr gehe es darum, nur gewisse Funktionen in der Agentur zusammenzufassen – Risikoanalyse und regionale Strategieplanung – um »the economy of scale and consistency of a professional approach« zu gewährleisten (12). Hier taucht wieder der schlanke Ökonomismus auf, der sich auch als Motiv durch die Entstehungsgeschichte der Agentur zieht.

In den folgenden Kapiteln der *Guidelines* folgen detaillierte Instruktionen bezüglich des Aufbaus einer Risikoanalyseeinheit, zu deren Schaffung die Mitgliedstaaten explizit aufgefordert werden (14). Personeller Ausstattung einer solchen Einheit widmet sich Kapitel 4 (im Anhang finden sich sogar Vorlagen für Stellenausschreibungen), danach folgen Kapitel zur Ausbildung und Weiterentwicklung, Logistik und Unterstützung inklusive einer detaillierten Diskussion der notwendigen Hardware- und Softwareausstattung sowie Strukturierung der Arbeitsabläufe. Ein eigenes Kapitel widmet sich dem ganzen Spektrum von »assessment techniques«, also Techniken, wie aus Rohdaten eine Analyse generiert werden kann. Hier zeigt sich die Anlehnung der Risikoanalyse an das weite Feld des Risikomanagements, wie er etwa in der globalen ISO-Norm 31000 kodifiziert wurde. Neben Methoden der Datenerhebung (Feldforschung, struktu-

rierte und semi-strukturierte Interviews, Umfragen) werden vor allem analytische, empirische und diagnostische Methoden diskutiert. Diese sind größtenteils Risikomanagement-Handbüchern entnommen, die auch im Anhang gelistet werden. Ein weiteres Kapitel diskutiert die Sammlung und das Management von Daten, die *Guidelines* schließen mit einer Auflistung der möglichen Produkte, also in welche Berichtsformate die Risikoanalyse münden kann. Damit unterscheiden sich die *Guidelines* nur wenig von Richtlinien, wie sie etwa auch Forschungskonsortien vorgeben würden. Risikoanalyse zielt darauf ab, Kohärenz in der Analyse und Bewertung herzustellen, gemeinsame Sprache, Kommunikations- und Präsentationsformen festzulegen und somit die Basis für die technologische Zone des europäischen Grenzschutzes zu etablieren.

Soweit zur Funktion des CIRAM innerhalb der Risikoanalyse und seinem Stellenwert als technologisches *device* der Zone der Qualifikation. Damit ist aber noch nicht die Entscheidung erklärt, die Zone des Grenzschutzes vordergründig nicht als metrologische oder infrastrukturelle Zone zu etablieren. Dazu gilt es, den Ursprung der Risikoanalyse und des CIRAM zu rekonstruieren. Die Quellenlage für diese Frage ist jedoch recht dünn. Die Einleitung der *Guidelines* beispielsweise hält nur fest, dass die Version 2.0 aus einem Konsultationsprozesses der Agentur mit den jeweiligen nationalen Risikoanalyseexpert_innen hervorgegangen sei.

Auch das *Update*, das allgemeinere Handbuch, welches die Version 2.0 des CIRAM vorstellt, enthält kaum Referenzen auf die vorherige Version oder deren Entstehungsprozess und erlaubt es daher auch nicht, den Ursprüngen des Modells, seiner Konzeption von Risiko und den benutzten Definitionen nachzugehen. Für ein Modell, welches sich dezidiert als technisch, ja fast schon wissenschaftlich versteht und welches seine Adäquatheit für die Frage des europäischen Grenzschutzes aus der Tatsache ableitet, dass es beständig evaluiert wird, dass es beständig durch Feedback aus dem Feld verfeinert wird, stellt dies einen erheblichen Mangel dar. Es finden sich lediglich zwei kleine Hinweise. In der einleitenden Zusammenfassung wird festgehalten: »The Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) was originally developed in 2002 by a European Council Expert Group, and resulted in the Helsinki Risk Analysis Centre (RAC) being established and tasked with compiling joint risk assessments at the European level« (Frontex 2012a, 5). Obwohl mit dem *Europäischen Rat* die falsche Institution benannt wird, was zunächst außer Acht gelassen werden soll, deckt sich dies mit der Schilderung von Szabolcs Csonka. Zum Unterschied zwischen CIRAM 1.0 und 2.0, wie auch zu der dem CIRAM zugrundeliegenden Rationalität findet sich eine Seite weiter eine kleine Notiz:

»A key development in the current CIRAM update is the adoption of a management approach to risk analysis that defines risk as a function of threat, vulnerability and impact. Such an approach endeavours to reflect the spirit of

the Schengen Borders Code and the Frontex Regulation, both of which emphasise risk analysis as a key tool in ensuring the optimal allocation of resources within constraints of budget, staff and efficiency of equipment.« (Frontex 2012a, 6)

Da die Konstruktion des Frontex'schen Risikobegriffs noch gesondert diskutiert werden wird, soll an dieser Stelle den zwei legislativen Referenzen nachgegangen werden. Der Verweis auf die Frontex-Verordnung erweckt jedoch den Anschein eines Zirkelschlusses, da es sich hier lediglich um den Bezug auf Artikel 4 der Verordnung handelt, der die Agentur mit der Durchführung von Risikoanalysen beauftragt. Der Verweis auf den ›Geist‹ des Schengener Grenzkodex ist ebenso nicht weiterführend, um die Zentralität der Risikoanalyse für den Grenzschutz zu verstehen. Das *Update* verweist in zwei Fußnoten lediglich auf den achten Erwägungsgrund des Kodex, welcher die Analyse von Risiken für die innere Sicherheit und Bedrohungen der Außengrenze als Teil von Grenzkontrolle beschreibt (7f.), sowie auf Artikel 12 des Kodex (border surveillance), in dessen dritten Absatz mandatiert wird, dass die Anzahl und Methoden der mit der Grenzüberwachung betrauten Grenzschrützer_innen an die bestehenden oder vorhergesehenen Risiken und Bedrohungen angepasst sein sollen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2006). Aus diesen Referenzen lässt sich nicht ableiten, was die grundsätzliche Motivation der Risikoanalyse ausmacht.

Ein Blick in mein Archiv der Europäisierung des Grenzschutzes in der Zeit zwischen Amsterdam (1997) und der Gründung der Agentur (2004) ist auf den ersten Blick hin ebenso nicht hilfreich. Die Schlussfolgerungen der Präsidentschaft in Tampere (1999) und Laeken (2001), zwei der wichtigen Ereignisse auf dem Weg des europäischen Grenzschutzes, erwähnen den Begriff des Risikos kein einziges Mal. Die Schlussfolgerungen von Nizza (2000), die wiederum kaum auf Migration oder Grenzschutz Bezug nehmen, erwähnen den Begriff des Risikos jedoch über 20 Mal. Die vielfach Erwähnung ist eingebettet in eine Diskussion des so genannten Vorsorgeprinzips (›precautionary principle‹), welches besagt, dass die Politik angehalten sei, mögliche Schäden an der Umwelt oder an der Gesundheit der Bevölkerung zu vermeiden, selbst wenn sich diese Schäden aufgrund fehlender oder unvollständiger wissenschaftlicher Erkenntnisse noch nicht konkret abschätzen lassen. Dieses Prinzip wurde zum ersten Mal auf der Klimakonferenz UNCED 1992 in Rio de Janeiro, Brasilien, festgehalten und führt damit den Begriff der Ungewissheit in die Politik ein (vgl. ausführlicher Aradau und Van Munster 2007, 101; Ben Anderson 2010).

Die Diskussion des Europäischen Rates in Nizza stellten eine Antwort auf die Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000a) dar. Als eins von vier Zielen der Mitteilung hatte die Kommission festgehalten: »[To] build a common under-

standing of how to assess, appraise, manage and communicate risks that science is not yet able to evaluate fully« (2). Damit waren nicht nur die Begriffe des Risikos und der Ungewissheit, sondern auch die Praktiken des ›risk assessment‹ und ›risk management‹ auf der Ebene der EU angekommen. In dem schon zitierten Weißbuch »European Governance« der Kommission, welches die Blaupause für die zweite *agencification*-Welle der Europäischen Union darstellt, stellte die Kommission dann sechs Monate später die Verbindung zwischen Expert_innenwissen, Agenturen und Risikomanagement her (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b). Unter Punkt 3.2, »Better policies, regulation and delivery« bemängelt die Kommission, dass Rat und Parlament ihr nicht genug Spielraum für die Umsetzung von *policy* ließen. Dies mache Legislation unnötig komplex, da eine Unmenge von Detailregelungen in die Gesetzestexte einfließen müssten, obwohl die Kommission diese eigentlich auch im regulatorischen Prozess und von Fall zu Fall bestimmen könne, so sie denn ein solches Mandat habe.

Unter Verweis auf die BSE- und Dioxin-Krisen argumentiert die Kommission ferner – unter der Zwischenüberschrift »Confidence in expert advice...« – dass die Rolle, aber auch Transparenz ihrer Expert_innenkomitees³ gestärkt werden müsse und führt als Beispiel ihren Vorschlag zur Schaffung der *European Food Authority* (der späteren *European Food Safety Authority*) an, inklusive dem Verweis auf die Schaffung von europäischen Expert_innen-Netzwerken zu diesem Zweck. All dies gelte um so mehr, so die Kommission, wenn es um die Anwendung des Vorsorgeprinzips gehe und die Europäische Union ihre Rolle bezüglich ›risk assessment and risk management‹ (im Originaltext hervorgehoben) wahrnehmen wolle.

Hier findet sich in wenigen Absätzen der von Barry, aber auch von der *agencification*-Literatur so präzise beschriebene Zusammenhang zwischen Regulierung/Harmonisierung, europäischen Netzwerken, der Rolle von Technologie und Expert_innenwissen sowie der Herausbildung einer neuen exekutiven Ordnung auf europäischer Ebene durch die Schaffung von Agenturen und Netzwerken wieder. Im Zentrum dieser Erörterung steht der Begriff des Risikos und die abgeleiteten Praktiken des *risk assessment* und des Risikomanagements. Für die Kommission stellt der Befund der »Risikogesellschaft« (Beck 1986) den Hebel dar, der die neue exekutive Ordnung der *European Governance* endgültig motiviert. Der Begriff des Risikos, hier noch sehr eng naturwissenschaftlich als Umwelt-

3 Die Kommission führt an, dass schon 1997 das »system of scientific committees« grundlegend überholt wurde. Es sind diese wissenschaftlichen Komitees, deren Arbeit die empirische Grundlage für Andrew Barrys Arbeit *Political Machines* bilden. Diese Komitees können in gewisser Weise als Proto-Agenturen bezeichnet werden und der hier von der Kommission geschilderte Zusammenhang erklärt, wieso Barrys Arbeit so passend auf das Agenturphänomen angewendet werden kann.

oder Gesundheitsrisiko konzipiert, ist in der Europäischen Union zutiefst in die Rationalität der neueren europäischen Agenturen eingebettet.

Die Gründung der Grenzschutzagentur Frontex stellte jedoch eine Ausweitung des Agenturprinzips dar. Im vorherigen Kapitel konnte herausgearbeitet werden, dass aufgrund des Echos der Dritten Säule Frontex eine hybride Form darstellt, einerseits mit einem harmonisierenden Auftrag, der sich auch bei den anderen europäischen Agenturen findet, andererseits aber auch mit einem – anfänglich schwachen – operativen Mandat. Diese Hybridität oder Ambivalenz findet sich auch bezüglich des Risikobegriffs, der der Agentur eingeschrieben wurde. Denn entgegen der wissenschaftlichen, objektiv existierenden Risiken, die von BSE, Dioxin oder Tankerunglücken ausgingen und die die Motivation für die Gründung und Beauftragung entsprechender Risikomanagement-Agenturen darstellten, gilt dies für den Grenzschutz und das ›Risiko der Migration‹ nicht. Schon die Wissenschaftlichkeit ist nicht gegeben, wie etwa die Politikwissenschaftlerin Helena Ekelund in ihrem Aufsatz zur Gründung der Agentur festhält (Ekelund 2014, 111). Und in der Tat ist die Fragestellung, wie Migration als Bedrohung, Gefahr oder eben Sicherheitsrisiko konstruiert wird, Ausgangspunkt der reichen und vielfältigen Literatur der *securitisation studies*. Während die Kopenhagener Schule die Konstruktion vor allem diskursiv analysiert, vertritt die Pariser Schule die Haltung, dass die Konstruktion Ergebnis bürokratischer Praktiken seien und spricht daher von einer »gouvernementality of unease« (Bigo 2002). Beide Schulen stimmen jedoch darin überein, dass Migration kein objektives Risiko darstellt.

Der Politikwissenschaftler Andrew Neal kann jedoch zeigen, dass versicherheitsliche Diskurse und Praktiken in der Gründung der Agentur eine eher untergeordnete Rolle spielen. Sein Argument ist vielmehr, dass Frontex Ergebnis des Scheiterns der Versicherheitlichung und ihrer Logik der Ausnahmestände und Krisen sei und sich dies in der Zentralität des Risikobegriffs für die Agentur ausdrücke (Neal 2009, 334). Dieses Argument korrespondiert mit dem Entstehungsprozess der Agentur, wie er im vorherigen Kapitel nachgezeichnet werden konnte. Zwar spielen externe Ereignisse, wie etwa die exzeptionellen Anschläge des 11. Septembers 2001 oder als Krise verstandene, vermehrte Ankünfte von Flüchtlingsbooten durchaus eine Rolle in den Aushandlungsprozessen, die zur Gründung der Agentur führten. Zentraler, dies belegen gerade die langwierigen Diskussion vor 2004, war jedoch die Herstellung einer europäischen Grenzschutzkooperation bei gleichzeitiger Wahrung einer Balance zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten.

Wie sich zeigen wird, nehmen der Begriff des Risikos und die Technologie des Risikomanagements hierbei eine immer zentralere Rolle ein. Doch die Übertragung dieser Perspektive erforderte verschiedene Übersetzungsschritte, die im Folgenden herausgearbeitet werden sollen. Denn zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Weißbuchs »European Governance« im Juli 2001 (Kommission der Eu-

ropäischen Gemeinschaften 2001b) bezieht sich auch der Risikobegriff der Kommission noch auf die einschlägigen Themen wie Umwelt und Gesundheit, eine Anwendung auf die Frage der Migration und des Grenzschutzes lässt sich noch nicht erkennen. Die technologische Vorstellung, nicht nur der Kommission, bezüglich einer Zone des Grenzschutzes in der Europäischen Union orientierte sich im Jahr 2001 noch an den Vorstellungen der Kommunikationsnetzwerke und der Datenbanken, also am großen Vorbild des Schengener Informationssystems (SIS).

Schon im Mai 1999 hatte der Rat die Einrichtung eines *Early Warning Systems for the transmission of information on illegal immigration and facilitator networks* (EWS) (Rat der Europäischen Union 1999b) beschlossen und beim CIREFI⁴ angesiedelt. Zwar war mir der Text der Entschließung des Rates nicht verfügbar, jedoch handelt es sich offensichtlich um eine Kommunikationsnetzwerk, also eine technische Infrastruktur zum Datenaustausch etwa über sich ändernde Migrationsrouten (vgl. Müller 2003, 315). In ihrer Mitteilung »On a Common Policy on Illegal Migration« aus dem November 2001 legte die Kommission dann einen Aktionsplan vor, der unter Punkt 4 »Information Exchange and Analysis« unter anderem den Ausbau des Frühwarnsystems vorsah. Das EWS wurde als »standardised, permanent communication framework enabling a Member State to report illegal migration phenomena instantly« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a, 15) beschrieben, seine Umsetzung sei aber immer noch in einer rudimentären Phase. Die Hauptprobleme sah die Kommission in der Unzulänglichkeit der existierenden administrativen und technischen Infrastruktur, wenngleich auch die geringe Nutzung durch die Mitgliedstaaten bemängelt wurde. Die Kommission schlug daher vor: »the EWS should be developed as a web-based secure intranet site. Admittedly, the success of this approach depends very much on the possibility of operational services accessing the system without difficulty« (15). Eine bessere, modernere und benutzerfreundlichere Technologie solle das Problem des mangelnden Engagements lösen. Der Begriff des Risikos und die Tätigkeit der Risikoabschätzung taucht in dieser Mitteilung nur zweimal auf, einmal in Bezug auf die Vergabe von Visa und ein zweites Mal in der doppelten Formulierung »threat and risk assesment« (19), und zwar in einem klar kriminologischen Bezug, denn diskutiert wird die herausragende Rolle, welche *Europol* in der Bekämpfung von »Schleppernetzwerken« spielen könnte.

Lediglich sechs Monate später, im Mai 2002, wurde das *Early Warning System* schon wieder *ad acta* gelegt. In der Mitteilung »Towards Integrated Border Management of the External Borders of the Member States of the European Union« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002) ist das EWS nicht

4 CIREFI ist das Zentrum für Information, Reflexion und Austausch im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung, ein beim Rat der Europäischen Union angesiedeltes Expert_innen-Forum, vgl. Kapitel Grenze.

mehr enthalten. Der technologische Enthusiasmus der Kommission war zwar weiter ungebrochen, jedoch verkehrte sich das Verhältnis zwischen Technologie einerseits und Engagement und Einbeziehung der Mitgliedstaaten andererseits. Ersteres war nun nicht mehr Lösung für Letzteres. Unter der Überschrift »A permanent process of data and information exchange and processing« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002, 15f.) wird die Einrichtung einer »security procedure« (PROSECUR) vorgeschlagen, die sich zwar einer Vielzahl von technologischen Instrumenten (das SIS, »various electronic data banks«, »channels for exchange of information«, »an encrypted Intranet« sowie »traditional means of telecommunication«) bedienen solle. Der Kommission war es aber wichtig zu betonen, dass PROSECUR auf keinen Fall als Datenbanksystem oder Computernetzwerk zu verstehen sei und schon gar nicht die Etablierung einer Verwaltungsstruktur bedeute. Vielmehr gehe es um eine Prozedur oder einen »code of conduct«, um direkte Verbindungen und Austausch zwischen den relevanten Sicherheitsbehörden herzustellen, und zwar im gleichen Maße zwischen den Sicherheitsbehörden eines Mitgliedstaates, wie auch zwischen den Sicherheitsbehörden verschiedener Mitgliedstaaten. Die Topologie der PROSECUR sah keine Hierarchisierung zwischen nationaler und europäischer Ebene vor. Vielmehr zielte sie auf eine Transformation der Grenzschutzkooperation in einem tieferen Sinne ab: durch die Etablierung einer Praxis, eines »Conduct« und nicht durch die Bereitstellung von technologischer Infrastruktur. Die existierenden nationalen Grenzschutzinstitutionen in einen beständigen Modus des Austausches und der Kooperation zu versetzen, dies war demnach die zentrale Problemstellung der Europäisierung des Grenzschutzes. Und die Lösung des Problems sah die Kommission nicht mehr in der Herstellung einer infrastrukturellen Zone durch die Etablierung eines Computersystems, sondern lediglich die Nutzung dieser modernen Technologien zum Zwecke der Herstellung eines Austausches, um gemeinsame Bewertungen und Einschätzungen vornehmen zu können.

Zur Herstellung einer solchen Zone der Qualifikation schlug die Kommission nun die Nutzung der Technologie der Risikoanalyse vor. Diese wurde in der Mitteilung direkt im Anschluss thematisiert, und zwar nun ein erstes Mal über den Terminus »common integrated risk analysis« (*cira*⁵) (16ff.). Was dies konkret bedeuten solle, blieb zu diesem Zeitpunkt aber noch unbestimmt, weswegen die Kommission einen zweistufigen Prozess vorschlug. In einem ersten Schritt sollten die für eine Risikoanalyse relevanten Indikatoren bestimmt werden. Es ging um die Konstruktion eines Risikomodells, wenngleich die Kommission offen ließ, wer dieses Modell erstellen solle. Im zweiten Schritt folgte die Forderung

5 *cira* stellt kein offiziell genutztes Akronym dar, was ich über die Kleinschreibung und die Schriftart von nun an markiere.

nach einer kontinuierlichen Anwendung des Modells, um die operativen Tätigkeiten des Grenzschutzes besser strukturieren zu können. Beauftragt werden sollte die *external borders practitioners common unit* mit dem zweiten Schritt, wobei die Kommission eine enge Einbeziehung *Europol's* vorschlägt.

In den sechs Monaten zwischen den beiden Mitteilungen der Kommission lässt sich ein entscheidender Strategiewechsel feststellen. Anstelle einer technischen Infrastruktur schwenkt die Kommission auf ein sozio-technisches Konstrukt als Grundlage für den Grenzschutz in Europa um. Es lassen sich zumindest zwei Gründe dafür annehmen. Zum einen würde die Installation einer technischen Infrastruktur inklusive der möglichen Konflikte über deren Administration und Verfügungsgewalt erneut Fragen bezüglich eines europäischen Suprastaats heraufbeschwören. Dies wollte die Kommission vermeiden und setzte statt der Herstellung einer infrastrukturellen Zone vielmehr auf eine immaterielle Zone der Qualifikation. Zum anderen hatte die Kommission zu diesem Zeitpunkt schon den gouvernementalen Pfad der exekutiven Ordnung der Agenturen und ihrer Netzwerke eingeschlagen, zu deren Durchsetzung sich der Begriff des Risikos nun besonders elegant mobilisieren ließ.

Offen blieb nur die Frage, wie nun ein Risikobegriff bezüglich der Migration konstruiert werden könnte. In der Mitteilung nahm die Kommission keine genaue Bestimmung des Risikobegriffs vor. Dies war jedoch auch gar nicht nötig, denn hier boten sich die Vorarbeiten der Schengen-Kooperation und des Rats an. Der Rat hatte durch Amsterdam den Schengener Apparat der 1990er Jahre in die fünf-stufige Hierarchie von Arbeitsgruppen und -komitees absorbiert. Eine dieser Arbeitsgruppen, die *Working Party on Schengen Evaluation*, hatte im Februar 2002, also genau zwischen den beiden Kommissionsmitteilungen, den ersten Band des *Schengen-Katalogs* fertiggestellt. Er wurde vom Rat unter dem Titel »External borders control, removal and readmission: recommendations and best practices« veröffentlicht und stellte das Praxis-Handbuch für die Kontrolle und Überwachung der europäischen Außengrenze dar (vgl. Kapitel Grenze). In einem Vorwort durch den damaligen spanischen Innenminister und amtierenden Präsidenten des Rats, Mariano Rajoy, wurde erklärt, dass der Katalog keinen rechtlich bindenden Charakter habe, sondern vielmehr erklärenden Charakter. Durch eine tabellarische Gegenüberstellung des vom *Schengener Besitzstand* verlangten Kontrollniveaus mit den bekannten *best practices* sollte der Katalog Unsicherheiten zerstreuen, die durch die Einführung des *Schengener Besitzstandes* entstanden sein könnten. Er sei daher ein »working tool« (Rat der Europäischen Union 2002a, 3). Der Katalog nutzte einen Risikobegriff rund 40 Mal, und zwar genau in der Bedeutung als Risiko für Grenze und innere Sicherheit, welches vor allem durch Migration erzeugt werde. Auch auf die Praxis der »Risikoanalyse« wurde immer wieder Bezug genommen. Der ehemalige Schengener Apparat thematisierte in diesem Handbuch für den europäisierten Grenzschutz daher eine ähnliche Fragestellung wie auch

die Kommission: Wie lässt sich eine Kooperation der nationalen Grenzschutzinstitutionen herstellen, die sich durch gegenseitiges Vertrauen auszeichnet (Rat der Europäischen Union 2002a, 16)? Auch der Rat sah in der Verfügbarkeit und dem Austausch von Informationen über die Situation an der Grenze den Schlüssel für die Antwort auf diese Frage: »Terms such as risk analysis, intelligence, data-flow management, situational awareness, reaction capability and information exchange with other Schengen States can be used when evaluating and developing these methods« (16).

Diese diversen Begriffe verweisen letztendlich alle auf eine kooperative Praxis des Datenaustausch und der gemeinsamen, geteilten Analyse. Der Begriff des Risikos und die Praxis der Risikoanalyse oder des *risk assessment* liegen nun genau in der Schnittmenge der Vokabularien von Kommission und Rat, wenngleich mit den Begriffen noch unterschiedliche Bedeutungen verbunden waren. Verband die Kommission mit »Risiko« eine Legitimation für ein neues, technokratisches Regieren Europas in Zeiten der Ungewissheit, so stellte er für den Rat eine passende Umschreibung für die Herausforderungen eines europäisierten Grenzschutzes dar, der gleichzeitig eine spezifische Praxis induzierte. »Risiko« stellte als ambivalenter und noch nicht präzise bestimmter Begriff eine mögliche Basis für die technologische Zone des Grenzschutzes dar. Als Projektionsfläche war der Begriff sowohl für die Vorstellungen des Rates, als auch der Kommission kompatibel. Am 14. Juni 2002, also wenige Wochen nach der zweiten Kommissionsmitteilung beschloss der Rat daher in seinem »Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union« (Rat der Europäischen Union 2002b) »common integrated risk analysis« (*cira*) als integralen Praxisbestandteil des Grenzschutzes in der Europäischen Union einzuführen. Die *external borders practitioners common unit* unter Beratung durch *Europol*, CIREFI sowie unspezifizierten dritten Stellen wurde beauftragt, die Kategorien von Informationen zu bestimmen, welche an der Außengrenze gesammelt werden sollten – also die Grundlage des Risikoanalysemodells zu erstellen.⁶ Eine Woche später beschloss der Europäische Rat in Sevilla, dass bis Juni 2003 ein »common risk analysis model« (*cram*) vorzubereiten sei, um »common integrated risk assessment« (*cira/2*) durchführen zu können (Europäischer Rat 2002, 8) – hier wird nun der Begriff des Modells ein erstes Mal eingeführt.

6 Der Management-Plan des Rates listet im Anhang 1 die zu unternehmende Maßnahme »Common integrated risk analysis« (Rat der Europäischen Union 2002b, 30) und verweist auf RIO I und RIO II. Das Akronym steht für »Risk Immigration Operation«, RIO I referenziert eine Operation der fünf EU-Mitgliedstaaten Italien, Frankreich, Spanien, Deutschland und Belgien in Kooperation mit weiteren Staaten, in dessen Rahmen im April und Mai 2002 an 25 Flughäfen verstärkt Kontrollen durchgeführt wurden. Ob im Rahmen dieser Operationen auch mit Risikoanalyse experimentiert wurde oder ob die Expert_innengruppe aus diesen Operationen hervorging, konnte nicht rekonstruiert werden.

Ausweislich eines Fortschrittsberichts des Rates fand dann im Juli 2002 die erste Diskussion zum »common risk analysis model« (cram) im Forum der SCIFA+ statt, wobei diese Gruppe gemeinsam mit *Europol* als verantwortlich geführt wird (Rat der Europäischen Union 2002c, 8). Ein weiterer Fortschrittsbericht aus dem Juli 2003 führt dann zusätzlich auch noch die *Working Party on Frontiers* – eine weitere Arbeitsgruppe des JI-Rates – als verantwortlich (Rat der Europäischen Union 2003f, 14). Das Projekt zur Erstellung eines »common risk analysis model« (cram) wurde demnach am 23. Juli 2002 von SCIFA+ genehmigt – eine andere Quelle datiert die Genehmigung auf den 23. Juni 2002 (Rat der Europäischen Union 2003e, 7) – und das Produkt, das »common integrated risk analysis model« CIRAM wurde am 28. Januar und am 10. April 2003 durch die Arbeitsgruppe präsentiert. *Europol* gab zudem einen separaten Bericht zu dem Modell ab. Schon im März 2003 war das *Risk Analysis Centre* (RAC) in Helsinki, Finnland gegründet worden, welches nun bis Juni 2003 eine erste Risikoanalyse vorlegen sollte – vermutlich ist es dieser erste Auftrag, dessen Scheitern Szabolcs Csonka in seiner Präsentation so anschaulich dargestellt hat.

Eine letzte ausführliche Stellungnahme zum CIRAM findet sich noch im Bericht der griechischen Ratspräsidentschaft anlässlich des Gipfels in Thessaloniki 2003. Demnach wurde das Projekt, im Rahmen dessen das Modell formuliert wurde, durch Finnland angeleitet, neun weitere Staaten nahmen daran teil (Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich), und auch die Kommission sowie *Europol* waren daran beteiligt. Präzisere Informationen zur Zusammensetzung der Expert_innengruppe scheinen öffentlich nicht verfügbar sein, ebenso finden sich keinerlei Berichte oder andere Dokumente, die diese Beta-Version des CIRAM dokumentieren. Hervorzuheben ist, dass *Europol* prominent in der Ausformulierung des Modells involviert war. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass Personal des ehemaligen Schengener Apparates, insbesondere Untergliederungen des JI-Rates wie die *Working Party on Schengen Evaluation*, die *Working Party on Frontiers* und CIREFI an der Ausarbeitung des Modells beteiligt waren.

Damit konnte der Ursprung der Risikoanalyse als technologisches *device* der Zone des europäisierten Grenzschutzes rekonstruiert werden. Die Praxis der Risikoanalyse greift zum einen Rationalitäten der Schengen-Kooperation und der Europäisierung des JI-Politikfelds auf, zum anderen ergibt sie sich aus der Mobilisierung des Risikobegriffs durch das Vorsorgeprinzip, welches ein Regieren Europas durch Netzwerke der Expertise motiviert.

Infrastruktur

Bevor nun im nächsten Abschnitt der spezifische Risikobegriff der Agentur einer Untersuchung unterzogen werden wird, möchte ich noch einen kurzen Exkurs einschieben. Denn auch wenn die technische Infrastruktur des *Early Warning Systems* zugunsten der immateriellen Technologie der Risikoanalyse anfänglich aufgegeben wurde, so bedeutet dies nicht, dass die Einrichtung solcher Systeme der Aggregation von Daten keinen prominenten Platz mehr in der politischen Imagination eines europäisierten Grenzschutzes eingenommen hätte. Das Gegenteil ist der Fall, wie es sich am Beispiel der *Europäischen Grenzüberwachungssysteme Eurosur* zeigen lässt. *Eurosur* kann als Weiterentwicklung des Frühwarnsystems interpretiert werden. Mit der kursorischen Untersuchung *Eurosur*s möchte ich zeigen, dass ein bestimmter Typus von Technologie zur Herstellung verschiedener technologischer Zonen genutzt werden kann und die Umorientierung auf europäischer Ebene in Richtung einer Zone der Qualifikation ebenso auf die Technologie der Datenaggregation zutrifft. Wie schon beschrieben wurde, interpretierten sowohl Rat als auch Kommission initial das Frühwarnsystem als geeignetes Mittel, um eine Europäisierung des Grenzschutzes herzustellen. Diese würde sich, zugespitzt, automatisch aus der reinen Verfügbarkeit von Daten über die gesamte europäische Grenze ergeben. Diese Vorstellung lässt sich bezüglich *Eurosur* nicht mehr finden.

Am 16. März 2005 nahm der Rat die Entscheidung 2005/267/EC zur Errichtung eines »secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services« (Rat der Europäischen Union 2005) an, die explizit Bezug auf die Erwähnung des EWS in der Kommissionsmitteilung aus dem Jahr 2001 nahm. Als ICONET bezeichnet wurden die Einrichtung und der Betrieb der Kommission übertragen.⁷ 2008 schlug die Kommission vor, die Verwaltung des Systems an Frontex abzugeben (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008d) und in die Informationsinfrastruktur der Agentur einzubetten (vgl. Horii 2016, 7).

Aufbauend auf der immer noch geheimen BORTEC-Studie der Agentur aus dem gleichen Jahr (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008b; Sontowski 2017) wurde zudem 2013 das *Europäische Grenzüberwachungssystem Eurosur* geschaffen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013b). Anders als das zentralisierte SIS mit seinem Hauptsitz in Straßburg ist es als »System der Systeme« angelegt, es ist – analog zur Agentur – als Vernetzung

7 Eine präzisere Beschreibung der Subkomponenten des ICONET sowie der redundanten Datensammlung des CIREFI und Frontex findet sich im *Commission Staff Working Document*, welches die erste Frontex-Evaluation der Kommission begleitet (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008c, 11ff.).

bestehender Grenzüberwachungssysteme konzipiert. Es wird zwar von Frontex verwaltet, doch erneut geht es nicht um die Ersetzung nationaler Grenzüberwachungssysteme, sondern um deren Vernetzung und Einbeziehung in ein größeres Dispositiv (Bellanova und Duez 2016). Trotz seines Namens ist die Zielsetzung des Systems nur in zweiter Linie eine Echtzeitüberwachung der europäischen Grenze. Einerseits sind die technischen Herausforderungen zu groß (Walters 2017b, 800f.), andererseits würde eine solche Fähigkeit schwerwiegende ethische Probleme bezüglich der Rettung von Migrant_innen mit sich bringen (Jeandesboz 2011).

Gerade aufgrund der technischen Herausforderungen einer Echtzeitüberwachung argumentiert Martina Tazzioli, *Eurosur* operiere nicht in der Gegenwart, sondern dass das Ziel *Eurosurs* die Schaffung eines Archivs der »migratory events« der Vergangenheit sei, um Risikoanalysen für die Zukunft erstellen zu können (Tazzioli 2018). Der gleiche Modus der Kritik, also ein Hinterfragen der tatsächlichen technischen Kapazitäten, wird von ihr jedoch nicht auf die *soft technology* der Risikoanalyse angelegt. Die These, aus einem stetig wachsenden historischen Archiv von Migrationsbewegungen ließen sich – trotz Tazziolis Betonung der inhärenten Unvorhersehbarkeit, die dem Begriff des Risikos eingeschrieben ist – Rückschlüsse auf die Zukunft ziehen, erscheint wenig schlüssig, gerade weil die konkreten Modi dieser Wissensproduktion weder analysiert noch skizziert werden und das Argument daher thesenhaft bleibt. Zudem hebt die Literatur zu den Grenzregimen hervor, dass ihr *modus operandi* ein beständiges Reparieren und Reagieren sei, sie also tatsächlich vor allem in der Gegenwart operierten. Die Unmöglichkeit einer vollständigen Kontrolle der Migration entspringt aus ihrer Exzessivität, die gerade keine historische Kontinuität und Kalkulierbarkeit ihrer Praktiken impliziert, sondern sich ebenfalls im Hier und Heute immer wieder neu entfaltet.

Der berechtigte Einwurf Tazziolis, die Echtzeitfähigkeiten *Eurosurs* nicht überzubewerten, korrespondiert daher nicht mit ihrer gleichzeitigen Überbewertung der Fähigkeiten, aus den in *Eurosur* eingespeicherten Daten Prognosen erstellen zu können. Die von Tazzioli postulierte »epistemology of the event« oder auch »sight epistemology« (6) überhöht den reinen Datenpunkt einer Sichtung und eines Abfangens eines Schiffes auf dem Mittelmeer. Denn es handelt sich lediglich um Daten, die für sich kaum spezifisches Wissen darstellen. Hilfreicher ist die genealogische Untersuchung, die William Walters (2017b) bezüglich *Eurosur* vorgenommen hat und in der er die Idee der »situational awareness«, die *Eurosur* zugrunde liegt, historisch untersucht hat, um aus ihr den Begriff der »Situation« abzuleiten. Für diese hebt er hervor, dass sie nur entstehen könne, wenn eine bestimmte Technologie ein kontinuierliches Berichten, Datensammeln und »sense-making« (797) erlaube. Für Walters operiert *Eurosur* daher in der neuen Raum-Zeit der »near real time« und es gehe um die Herstellung eines »situatio-

nal picture«, »a multi-layered graphical representational practice designed to sort, map, synthesize and make use of heterogeneous data flows« (Walters 2017b, 806). In diesem Sinne sei *Eurosur* weniger ein technisches System als eine Assemblage, also ein fluides, instabiles Ensemble, welches aber nun die verschiedenen an *Eurosur* beteiligten Akteur_innen in einer »synthetischen Situation« (Cetina 2009) versammle.

In ähnlicher Weise kann die Soziologin Sabine Ellebrecht zeigen, dass es sich bei *Eurosur* um eine Technologie handelt, die in erster Linie der Herstellung einer europäisierten europäischen Grenze als imaginierbares und wissbares Objekt, sowie der Vernetzung der mit ihr befassten *border guards* dient:

»Yet neither the two EUROSUR pilot projects nor the Commission's legislative proposal of 12 December 2011 are concerned with the apparatus of border surveillance technology. Their focus is rather the establishment of a communication platform that regulates the exchange of information via standardized solicited input and representation of data. Merely criticizing EUROSUR as a surveillance behemoth overlooks the changes that an ›intelligent information system‹ brings at the inter-organizational and administrative levels. In fact, the EUROSUR project aims to achieve the goals detailed above [border protection, information sharing, and cooperation; bk] less by reinforcing the EU's external borders than by means of inter-organizational co-operation and information sharing. The EUROSUR network is the implementation of the latter. The visualization in a common European situational picture of data captured nationally is supposed to provide an image of the added value of information sharing. This visualization lends plausibility to the idea of integration – i.e. the Europeanization of border management.« (Ellebrecht 2014, 234)

Eurosur ist trotz seines inhärent metrologischen und infrastrukturellen Charakters erneut in erster Linie eine Antwort auf die ursprüngliche Frage, wie es vertrauensvolle Zusammenarbeit und Austausch zwischen den verschiedenen mit Grenzschutz betrauten Akteur_innen in der Europäischen Union geben könne. Die Synthetisierung eines ›situational pictures‹ aus heterogenen Datenquellen ist Voraussetzung für eine gemeinsame und von den Akteur_innen geteilte Bewertung, das gemeinsame ›sense making‹ bezüglich der Ereignisse an der Grenze. *Eurosur* unterscheidet sich damit essentiell von der Idee des EWS, vielmehr ist es fundamental von der Idee der Risikoanalyse geprägt.

Darüber hinaus können sowohl Satoko Horii als auch die Politikwissenschaftlerin Regine Paul überzeugend darlegen, dass der Effekt der Risikoanalyse auf die Europäische Union gerichtet ist, da deren Ergebnisse in verschiedene europäische Mechanismen einfließen. Horii führt hier vor allem den *European External Borders Fund* und die Schengen-Evaluation einzelner Mitgliedstaaten an und argumentiert, dass die Risikoanalyseprodukte der Agentur politische Effekte zeitigten

(Horii 2016). Paul vertieft diese Analyse, in dem sie nicht einfach nur der Frage nachgeht, ob Risikoanalyse politische Effekte erzeuge. Vielmehr kann sie anhand einer Untersuchung der Schengen-Evaluation, des *Internal Security Funds* sowie der *impact level*⁸ von *Eurosur* zeigen, dass Risikoanalyse integrative Effekte beinhaltet: »Overall, risk analysis seems to serve as a magic bullet with which EU-level actors seek to solve a wide array of coordination and regulatory problems in the multi-level governance setting« (Paul 2017, 15).

Sind Risikoanalyse, und in Ableitung davon der europäisierte Grenzschutz, das Aggregat von Agentur, *Eurosur*, Finanzierungstöpfen, Evaluationsmechanismen, Datenbanken und Informationssystemen vollkommen unabhängig von Migration zu analysieren? Stellen die Bewegungen der Migration lediglich ein Bühnenbild dar, vor dem sich das Drama der fortschreitenden Europäisierung des Grenzschutzes abspielt? Regine Paul hebt in einem weiteren Aufsatz hervor, dass Risikoanalyse ein Instrument für das Management sowohl externer als auch interner Risiken darstelle, »the societal risks perceived in the context of irregular border crossings and cross-border crimes, and the specific institutional risks emerging from member state emergency claims« (Paul 2018, 19, Hervorhebung im Original). Risikoanalyse, wie sie Frontex betreibt, sei daher, so Paul, intrinsisch mit dem Projekt der europäischen Integration verwoben. Die Analyse der Europäisierung des Grenzschutzes sei im Kern eine Studie über das Regieren Europas. Gleichzeitig brächten die eingesetzten gouvernementalen Technologien, wie sie etwa die Risikoanalyse darstellt, bestimmte Konzeptionen ihrer Objekte, hier: der Migration, hervor. Dies wird Gegenstand des nächsten Abschnittes sein.

Modell

Die Risikoanalyse, wie sie von der Agentur und wie sie vom CIRAM beschrieben wird, konzeptionalisiert Migration als Risiko. Die vielfachen und heterogenen Migrationen in Richtung Europäische Union werden als Quelle eines Risikos für die Integrität der europäischen Außengrenze und damit für die innere Sicherheit der Europäischen Union interpretiert. Doch der Begriff des Risikos ist schillernd, insbesondere die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen haben sich ihm aus fundamental verschiedenen Richtungen angenähert.

Genau zu bestimmen, wie das CIRAM Risiko konzeptionalisiert, stellte eine große Herausforderung für mich dar. Mit der Ausnahme von Andrew Neal findet sich in der akademischen Literatur, die sich mit der Agentur und ihrer Risikoanalyse beschäftigt, keine detaillierte Auseinandersetzung mit ihrem spezifischen

8 Siehe dazu Kapitel Hotspot.

Risikobegriff. Meistens wird lediglich die offizielle Definition der Agentur reproduziert, ohne deren einzelnen Elemente oder deren Zusammensetzung zu hinterfragen. Eine lange Zeit nahm ich den Begriff des CIRAM, also die Behauptung, es handle sich um ein Modell, viel zu wörtlich und ging tatsächlich davon aus, dass es sich um ein mathematisch-statistisches Modell zur Berechnung einer Wahrscheinlichkeitsverteilung für die europäische Grenze handele. Erst durch eine aufmerksamere Lektüre sowohl des *Updates* als auch der *Guidelines*, sowie durch die genealogische Rekonstruktion des Aufstiegs des Risikobegriffs im Zusammenhang mit der exekutiven Ordnung der Agenturen und der Etablierung der technologischen Zone des europäischen Grenzschutzes ergab sich für mich eine andere Perspektive. Aus der Tatsache, dass der Begriff des Risikos eine für alle an der Europäisierung des Grenzschutzes beteiligten Institutionen eine praktikable Basis darstellte und Risikoanalyse als Instrument für die Vertiefung der Harmonisierung, der Integration des europäischen Grenzschutzes funktionierte, ergibt sich die Annahme, dass die konkrete Prognosefähigkeit oder auch eine wissenschaftliche Fundiertheit des Modells gar nicht die oberste Priorität bei dessen Schaffung hatte.

Die konkrete Problemstellung der Herstellung eines europäisierten Grenzschutzes bestand darin, die bestehenden Institutionen und Praktiken zu vernetzen, zu kombinieren, in einen Praxismodus des Austausches und der Kooperation zu versetzen. Stellt das CIRAM das sozio-technische *device* dar, um diese Entwicklung anzustoßen und zu verstetigen, so ist die Annahme naheliegend, dass das Modell selbst Ergebnis einer Rekombination von Konzepten und Elementen ist, die schon existierten und nun neu zusammengefügt wurden. Hilfreich für diesen Perspektivwechsel auf das CIRAM erwies sich der Begriff der *Bricolage*, der von Claude Lévi-Strauss 1962 in seinem Buch »La pensée sauvage« geprägt wurde, welches 1968 in deutscher Übersetzung erschien (Lévi-Strauss 1968). Im ersten Kapitel, »Die Wissenschaft vom Konkreten«, führt er die Figur des Bastlers ein, des *Bricoleur*, und kontrastiert ihn mit der Figur des Ingenieurs. Präziser werden die beiden Weisen, wie sich die beiden Figuren in ein Verhältnis zur Umwelt setzen, verglichen:

»Der Bastler ist in der Lage, eine große Anzahl verschiedenartigster Arbeiten auszuführen; doch im Unterschied zum Ingenieur macht er seine Arbeiten nicht davon abhängig, ob ihm die Rohstoffe oder Werkzeuge erreichbar sind, die je nach Projekt geplant und beschafft werden müssten: die Welt seiner Mittel ist begrenzt, und die Regel seines Spiels besteht immer darin, jederzeit mit dem, was ihm zur Hand ist, auszukommen, d.h. mit einer stets begrenzten Auswahl an Werkzeugen und Materialien, die überdies noch heterogen sind, weil ihre Zusammensetzung in keinem Zusammenhang zu dem augenblicklichen Projekt steht, wie überhaupt zu keinem besonderen Projekt, son-

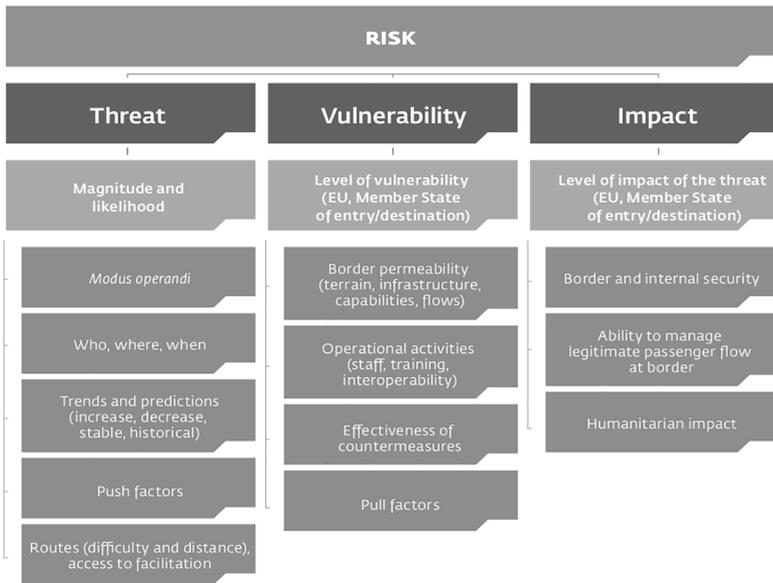
dern das zufällige Ergebnis aller sich bietenden Gelegenheiten ist, den Vorrat zu erneuern oder zu bereichern oder ihn mit den Überbleibseln von früheren Konstruktionen oder Destruktionen zu versorgen. Die Mittel des Bastlers sind also nicht im Hinblick auf ein Projekt bestimmbar [...]; sie lassen sich nur durch ihren Werkzeugcharakter bestimmen – anders ausgedrückt und um in der Sprache des Bastlers zu sprechen: weil die Elemente nach dem Prinzip ›das kann man immer noch brauchen‹ gesammelt und aufgehoben werden. Solche Elemente sind also nur zur Hälfte zweckbestimmt: zwar genügend, daß der Bastler nicht die Ausrüstung und das Wissen aller Berufszweige nötig hat; jedoch nicht so sehr, daß jedes Element an einen genauen und fest umrissenen Gebrauch gebunden wäre. Jedes Element stellt eine Gesamtheit von konkreten und zugleich möglichen Beziehungen dar; sie sind Werkzeuge, aber verwendbar für beliebige Arbeiten innerhalb eines Typus.« (30f.)

Nun lässt sich für die Genese der Risikoanalyse und des CIRAM kaum von *dem* Bastler sprechen, dafür waren zu viele, eigensinnige Akteure an der ersten Formulierung und der Fortschreibung des Modells beteiligt. Der Begriff *Bricolage* bezeichnet jedoch gleichzeitig Prozess wie auch Resultat und ist damit eine adäquate Beschreibung des CIRAM. Anders als die von mir zuvor imaginierte Herangehensweise der Ingenieurin, die mit einer grundlegenden Bestimmung des Problems beginnt und sich dann die notwendigen Materialien und Werkzeuge zurechtlegt, um ein Problem zu bearbeiten, hier: ein Risikomodell zu erstellen, wird bei der *Bricolage* das schon Vorhandene neu zusammengesetzt, ohne dass dessen Elemente – das Repertoire – notwendigerweise in einem intrinsischen Zusammenhang mit der Problemstellung ständen. Lévi-Strauss nutzt den Begriff des Dialogs, um den Prozess zu beschreiben, in dem alle Einzelteile des Repertoires auf ihre Bedeutung und ihren möglichen Beitrag befragt werden. Dies ist auch für die Entstehung des Risikobegriffs der Agentur plausibel.

Die nach wie vor gültige Version 2.0 des CIRAM definiert Risiko daher wie folgt:

»For the management of the external borders, risk is defined as the magnitude and likelihood of a threat occurring at the external borders, given the measures in place at the borders and within EU, which will impact on the EU internal security, on the security of the external borders or on the optimal flow of regular passengers, or which will have humanitarian consequences.« (Frontex 2012a, 12)

Präziser definiert besteht der Risikobegriff aus drei Komponenten, *Threat*, *Vulnerability* und *Impact*, die jeweils in eigenen Kapiteln des Updates definiert werden: »Threat is defined as a force or pressure acting on the external borders. It is to be characterised by its magnitude and likelihood« (20) und das Modell führt



Grafik Risk analysis diagramm (Frontex 2012a, 13)

als Faktoren »Modus Operandi«, »Who, where, when«, »Trends and predictions«, »Push factors« und »Routes« auf.

Vulnerability wird wie folgt definiert: »Vulnerability is determined by the capacity of a system to mitigate a threat. Vulnerability is understood as the factors at the borders or in the EU that might increase or decrease the magnitude or likelihood of the threat« (Frontex 2012a, 27), als Faktoren werden »Border permeability (terrain, infrastructure, capabilities, flows)«, »Operational activities (staff, training, interoperability)«, »Effectiveness of Countermeasures« und »Pull factors« gelistet.

Und *Impact*, die dritte Komponente: »Impact is defined as the effects of a threat on the internal security and on the security of the external borders. Impacts can also be analysed in terms of the effects on the optimum flow of passengers at the borders, and in terms of humanitarian consequences« (30), mit den Subkomponenten »Border and internal security«, »Ability to manage legitimate passenger flow at border« sowie »Humanitarian impact«.

Es handelt sich jedoch um kein präzises Modell, deren Komponenten klar voneinander abgegrenzt sind, vielmehr stellen die Komponenten eine Heuristik dar, um zu einer Abschätzung des Risikos an bestimmten Grenzabschnitten zu gelangen. Das Modell besteht aus verschiedenen Perspektiven auf das Problem

des europäisierten Grenzschutzes und es zielt darauf ab, diese Perspektiven in einen Dialog miteinander zu bringen:

»Defining risk as a function of threat, vulnerability and impact ($Risk = f(T,V,I)$) subject to the constraints of budget and resources is a pragmatic way of structuring the information concerning risk. There are different ways of combining threats, vulnerabilities and impacts. The three components are not isolated, and are not to be assessed in rigid sequence. Rather, each component is seen as a different angle from which to study the risk, the assessment of one component providing material and ideas for the assessment of the other two components.« (13)

Das CIRAM zielt damit nicht nur auf eine gemeinsame kommunikative Basis ab, sondern formuliert eine multiperspektivische, aber dennoch bindende Methode der Wissensproduktion bezüglich der Grenze und der Migration, inklusive grundlegender Annahmen über diese beiden Felder. Zugespitzt gesprochen stellt das CIRAM eine Methodologie dar, das beständige Aufeinandertreffen zwischen Migration und Grenze abzubilden, für den Grenzschutz lesbar zu machen und somit eine gouvernementale Grundlage zu bilden. Es wäre jedoch übertrieben, von einer Modellierung oder gar einer Theoretisierung zu sprechen, dies würde das ›Modell‹ überbewerten und es fälschlicherweise in die Nähe von Sozial- oder Kulturwissenschaften rücken. Trotz der teilweisen Methodenüberschneidung stellt das CIRAM vielmehr einen handwerklichen Werkzeugkasten dar, der auf die Erzeugung einer Vielzahl von Wissensprodukten mit überschaubarer Halbwertszeit abzielt. Es geht um Momentaufnahmen, die die notwendige Reparaturarbeit der Zone, wie sie Barry beschrieben hat, oder die »quick fixes« nach Sciortino (2004) ermöglichen.

Sofern die Charakterisierung des CIRAM als Bricolage, als Re-Komposition, als Re-Arrangement vorher bestehender Elemente zutrifft, sollte es möglich sein, den Ursprung dieser Elemente sowie die ihnen zugrundeliegenden Rationalitäten nachzuvollziehen. Auf der Suche nach der Genese des Risikobegriffs der Agentur war ein kleiner inhaltlicher Fehler im *Update* hilfreich. Denn bezüglich der Entstehung des CIRAMs hält es fest: »[it] was originally developed in 2002 by a European Council Expert Group« (Frontex 2012a, 5). Im vorherigen Abschnitt konnte jedoch rekonstruiert werden, dass die besagte Expert_innengruppe beim Rat der Europäischen Union, und nicht beim Europäischen Rat angesiedelt war. Nun wäre es nicht das erste Mal, dass Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union verwechselt worden wären, die respektive Namensgebung stellt in der Tat eine etwas ungelene Nomenklatur dar. Doch dieser kleine Fehler zieht sich überraschenderweise durch verschiedene Publikationen. Die schon erwähnte Schrift zum fünf-jährigen Bestehen der Agentur reproduziert diesen Fehler ebenso: »In 2002 the current foundation of Frontex's intelligence operation was developed by

a European Council Expert Group. Known as the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM), it was designed to allow the compilation of risk assessments at the European level. In 2005 that responsibility devolved to Frontex« (Lodge 2010, 66). Der gleiche Fehler findet sich aber auch in einer externen Evaluation der Agentur, die 2009 durch die Beratungsfirma COWI aus Dänemark durchgeführt wurde: »RAU uses the Common Integrated Risk Management [sic!] Model (CIRAM) developed by a European Council Expert Group in 2002« (COWI 2009, 47). Dieses Faktum wird dann noch in verschiedenen akademischen Aufsätzen reproduziert, wobei dies für die vorliegende Analyse unerheblich ist.

Natürlich lässt sich nicht einfach rekonstruieren, wie dieser Fehler genau entstanden ist und wie er durch die verschiedenen Publikationen reproduziert wurde. Normalerweise entstehen Reproduktionen von Fehlern durch unhinterfragtes Abschreiben, weswegen ich die Existenz eines Dokuments innerhalb der Agentur postulieren würde, in der die Entstehung des CIRAMs einmal (falsch) festgehalten wurde und welches seitdem als Standardreferenz weitergegeben wurde. So fand der Fehler seinen Einzug in diverse Publikationen. Die Gegenhypothese, dass der gleiche Fehler mehrfach und unabhängig voneinander begangen wurde, ist wenig wahrscheinlich. Daher motivieren diese Überlegungen die Annahme, dass das institutionelle Gedächtnis innerhalb der Agentur bezüglich der Entstehung und der ursprünglichen Grundannahmen des CIRAM unterentwickelt ist oder vielleicht gar nicht mehr existiert. Damit stellt sich die Frage, inwiefern die dem Modell zugrundeliegenden Annahmen überhaupt dokumentiert, überprüfbar und verifizierbar sind.

Die Entdeckung des Fehlers war jedoch vor allem in anderer Hinsicht produktiv, denn er war für mich der Anlass, die COWI-Evaluation genauer zu lesen. Die Evaluation, die wohl im Jahr 2008 vorgenommen wurde, unterstreicht die fortgesetzte enge Zusammenarbeit der Agentur mit *Europol* in der Risikoanalyse: »Europol would like to further enhance the mutual cooperation in the field of threat and risk analysis« (48). Wichtiger ist jedoch, dass in dem Bericht eine kurze Beschreibung des CIRAM 1.0 enthalten ist:

»The first CIRAM brings together aspects of crime intelligence (threat assessment) and risk assessment, the latter focusing on the weaknesses of border management systems at the external borders of the European Union. CIRAM provides for a common foundation on the risk analysis methodology that has to be applied at Member States level.

CIRAM was updated in 2007 by Frontex and Member States. The current CIRAM does not elaborate more sophisticated methodologies such as indicators to be used when assessing vulnerabilities in border controls at EU and Member State level or how to assess future developments. This leaves room for some further improvement [...].« (47)

CIRAM 1.0 unterschied lediglich zwischen Bedrohung einerseits und Risiko andererseits. Gegenüber dem *Schengener Grenzkodex* ist die Bedeutung der beiden Begriffe vertauscht, da im achten Erwägungsgrund von den Risiken für die interne Sicherheit, aber von der Bedrohung der externen Grenzen gesprochen wird. Im CIRAM 1.0 wird jedoch Bedrohung als etwas externes gewertet und in einem kriminologischen Sinne gedeutet, während der Begriff des Risikos Schwachstellen, »weaknesses« der Grenzverwaltungssysteme markiert. Das CIRAM 1.0 stellt ein hybrides Modell dar, einerseits eine kriminologische Bedrohungsanalyse, andererseits eine evaluative Schwachstellenanalyse. Andrew Neal charakterisiert diese doppelte Modellierung als »bifurcated modality« (Neal 2009, 349), seine Quelle ist eine Rede Laitinens aus dem Jahr 2006, die nicht mehr verfügbar zu sein scheint.

Neals Argument hebt die technokratische Managementrationalität des Risikos hervor: »The prevalence of the concept of ›risk‹ is one of the most intriguing aspects of FRONTEX, as it seems to represent a move away from the political spectacle of the security emergency in favour of a quieter and more technocratic approach« (348). Allerdings rekonstruiert er den Ursprung der doppelten Modellierung des Risikobegriffs der Agentur nicht. Aufgrund der im vorherigen Abschnitt skizzierten Genese des Risikobegriffs in Bezug auf die Frage des Grenzschutzes lässt sich dies aber nun vornehmen.

Der Aufstieg der Rationalität des Risikomanagements lässt sich als Beitrag der Kommission beschreiben. Diese hatte Risikomanagement über den Verweis auf das Vorsorgeprinzip und die Positionierung des Risikobegriffs im Zentrum der exekutiven Ordnung der Agenturen als gouvernementale Rationalität auf europäischer Ebene eingeführt. Sie hatte zudem immer wieder auf die enge Einbindung der anderen großen JI-Agentur – *Europol* – in den Erstellungsprozess des CIRAM gedrungen. Diese Agentur, die mit der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität beauftragt ist, hatte allem Anschein nach die Komponente der »crime intelligence (threat assessment)« beigesteuert. Ebenso vertreten in der Erstellung des CIRAM war zudem der alte Schengener Apparat, nun über die Arbeitsgruppen des JI-Rats verteilt. Dieser war seit 1990 mit zwei großen Fragen befasst, zum einen die Herausforderung einer kooperativen (Grenzschutz-)Polizeipraxis in Europa, zum anderen die Aufgabe, dass jeder nationale Abschnitt der Schengener Außengrenze ein vergleichbar hohes Kontrollniveau aufweisen müsse. Es ist letztere, evaluative Praxis der Schwachstellenanalyse, die sich als Risiko – »risk assessment [...] focusing on the weaknesses of border management systems at the external borders« – in der ersten Version des CIRAM wiederfindet.

Das CIRAM 2.0 versteht sich nicht mehr als hybrides Modell einer gleichzeitigen Bedrohungs- und Risikoanalyse. Vielmehr positioniert das überarbeitete Modell einen neuen Risikobegriff als übergreifendes Konzept, welches nun auf drei Säulen – den oben aufgeführten Komponenten – aufsetzt: »A key development in the current CIRAM update is the adoption of a management approach

to risk analysis that defines risk as a function of threat, vulnerability and impact« (Frontex 2012a, 6). *Threat*, Bedrohung, blieb erhalten. Risiko 1.0, die Schwachstellenanalyse, wurde nun zu *Vulnerability*. Neu hinzu kam der Begriff *Impact*, der, wie das Zitat belegt, erneut auf die Risikomanagement-Rationalität verweist, und diese nun explizit in das Modell integrierte.

Die Komponente *Impact*, das neue Feature des CIRAM 2.0, erscheint als die am wenigsten wissenschaftliche, sondern als politisch motivierte Komponente. Konnten Satoko Horii und Regine Paul zeigen, dass die vorgeblich neutrale und lediglich technische Risikoanalyse durchaus politisch, also harmonisierend oder sogar integrierend wirkt, so lässt sich anhand der Komponente *Impact* konvers festhalten, dass es den verschiedenen europäischen Institutionen in der Neuformulierung des CIRAM gelungen ist, übergeordnete Rationalitäten im Modell zu verankern. Diese müssen nun bei der Erstellung von Risikoanalyseprodukten immer mitbedacht werden. Der Faktor »border and internal security« lässt sich zugespitzt dem Ji-Rat zuordnen. »[A]bility to manage legitimate passenger flow« liest sich wie eine Chiffre für den *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* als Raum der Mobilität, die gleichzeitig die Rationalität der Zirkulationsfreiheiten auf die Zeiten der Globalisierung überträgt. »[H]umanitarian impact« wiederum kann als Zugeständnis an die beständige Kritik an der europäischen Migrations- und Grenzpolitik verstanden werden, welche insbesondere vom Europäischen Parlament immer wieder aufgegriffen wurde. Die Komponente *Impact* lässt sich daher als eine maximale Verdichtung der verschiedenen politischen Rationalitäten interpretieren, die die Genealogie des europäischen Grenzregimes bilden.

Diese Einflussnahme auf die Wissensproduktion der Agentur muss in ihrem zeitlichen Kontext interpretiert werden. Nicht zufällig fällt das Update auf das CIRAM 2.0 in die Zeit des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon (1. Dezember 2009), der endgültig die Säulen-Konstruktion Maastrichts beendete und die schrittweise Einführung eines *integrated management system for external borders* mandatierte (TFEU Art. 77) (vgl. Takle 2012). Ebenfalls im Jahr 2009 wurde das Haager Programm (2004-2009), also das zweite Fünf-Jahres-Programm nach dem Tampere Programm (1999-2004), durch das Stockholmer Programm abgelöst (Europäischer Rat 2010), welches der Entwicklung vergemeinschafteter Asyl-, Migrations- und Grenzpolitiken einen neuen Schub verleihen sollte (Guild, Carrera und Eggenschwiler 2010; Bendel 2011; Ratfisch 2015). Zudem wurde 2011 auch eine Änderung der Frontex-Verordnung verabschiedet (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2011), die gerade im Bereich der Risikoanalyse (geänderter Art. 4) zwei substanzielle Änderungen beinhaltet: Zum einen wurden nun die Mitgliedstaaten zum ersten Mal verpflichtet, relevante Informationen an die Agentur weiterzugeben. Zum anderen wurde die Komponente *Vulnerability* als Evaluationsmechanismus vertieft: »For the purpose of risk analysis, the Agency

may assess, after prior consultation with the Member States concerned, their capacity to face upcoming challenges, including present and future threats and pressures at the external borders of the Member States [...]« (Art. 4). Dies unterstreicht erneut den Befund einer Integration durch Expert_innenwissen und Wissensproduktion.

Wie sind nun jedoch die beiden älteren Komponenten des Risikobegriffs der Agentur, *Threat* und *Vulnerability* zu bewerten und was sagen sie über die Perspektive der Agentur auf Grenze und Migration aus? Um diese Frage zu beantworten, ist es hilfreich, vorliegende theoretische Arbeiten zum Begriff des Risikos heranzuziehen.

Der Soziologe und Kriminologe Henning Schmidt-Semisch erläutert in seinem gleichbetitelten Beitrag zum »Glossar der Gegenwart« (Bröckling, Krassmann und Lemke 2013), dass der Begriff Risiko mit dem entstehenden Fern- und Seehandel in den italienischen Stadtstaaten des 12. und 13. Jahrhunderts aufgekommen sei und sich vom italienischen Wort für »etwas wagen« – *riscare* – ableite. Die zu der Zeit entstehenden mathematischen Subdisziplinen Stochastik und Statistik, so Schmidt-Semisch weiter, transformierten das Wagnis in etwas Kalkulierbares. Nun ließ sich nicht nur die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines negativen Ereignisses berechnen, sondern das mathematische Produkt der Wahrscheinlichkeit mit der (monetären) Schadenshöhe etablierte nun auch ein Maß, einen Erwartungswert, der eine Quantifizierung des Schadensfalls ermöglichte.

Der Risikobegriff als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe ist vor allem in den Naturwissenschaften, der Versicherungsmathematik, aber auch der Betriebswirtschaftslehre zu finden. Besonders letztere entwickelte aus diesem quantitativen Risikobegriff eine eigene Praxis des Risikomanagements, welche in einer eigenen ISO-Norm (ISO 31000: Risk Management – Principles and Guidelines for Implementation) global normiert ist. Mit dem Anstieg globaler Risiken – hier sind einerseits Phänomene wie Klimawandel oder Ernährungssicherheit, andererseits der proklamierte *War on Terror* nach 2001 zu nennen – hält die Praxis des Risikomanagements aber auch Einzug in Governance-Strategien (vgl. Renn 2008; Aven und Renn 2010; Amoore und De Goede 2005, 2008). Und auch das CIRAM folgt dieser mathematischen Definition: »risk is defined as the magnitude and likelihood of a threat occurring at the external borders [...]« (Frontex 2012a, 12).

Der Befund der globalen Risiken insbesondere als Resultat der Modernisierung und Technisierung der (westlichen) Gesellschaften motiviert bei dem Soziologen Ulrich Beck den Begriff der »Risikogesellschaft«. Der Modernisierungsprozess, so Beck, produziere Risiken und Gefährdungen und nun stelle sich in der »reflexiven Moderne« nicht mehr nur die Frage nach der Verteilung von Reichtümern, sondern ebenso die Frage nach der Verteilung der Risiken und ihrer Folgen. Dies stelle eine Herausforderung an das Regieren dar: »Das Versprechen

auf Sicherheit wächst mit den Risiken und muß gegen eine wachsame und kritische Öffentlichkeit durch kosmetische oder wirkliche Eingriffe in die technisch-ökonomische Entwicklung immer wieder bekräftigt werden« (Beck 1986, 26). Zu betonen ist hier die Formulierung »Versprechen auf Sicherheit«, welches auch der Soziologe Niklas Luhmann in seiner »Soziologie des Risikos« hervorhebt. Im Mittelpunkt seiner Theoretisierung steht die Deutung des Risikos als Folge einer Entscheidung, was auch die etymologische Wurzel des Wagnis aufgreift: Ein Wagnis wird eingegangen, es konfrontiert einen nicht unerwarteterweise. Daher lehnt Luhmann die Opposition »Risiko vs. Sicherheit« ab, da letztere lediglich eine »soziale Fiktion« bezeichne (Luhmann 1991, 28). Vielmehr sei von der Unterscheidung »Risiko vs. Gefahr« her zu denken (30ff.), denn Risiken seien als Folgen von Entscheidungen systemimmanent, während Gefahren externen Ursprungs seien.

Die Beck'sche Analyse der Risikogesellschaft – ähnlich auch der Soziologe Anthony Giddens – ist vor allem bezüglich des Agierens der Kommission instruktiv. Das Vorsorgeprinzip, welches anlässlich der Klimakonferenz in Rio de Janeiro 1992 seine erste Kodifizierung fand, aber auch die Schiffsunglücke und Lebensmittelkrisen der 1990er Jahre sind die Argumentationsfolie, vor der die Kommission die neue exekutive Ordnung der Agenturen propagierte. Ihr Ziel ist es, der Öffentlichkeit, also den Bürger_innen Europas zu demonstrieren, dass die Europäische Union nicht nur handlungsfähig sei, sondern das immanente Versprechen auf Sicherheit durch die Mobilisierung von Expert_innenwissen auch einlösen könne.

Im Befund der Risikogesellschaft, und noch stärker in der Praxis des Risikomanagement existiert Risiko als ein objektiv bestehendes Phänomen. Für Versicherungsunternehmen stellt das Risiko den Gegenstand ihres Geschäfts dar, und Gefahren wie Klimawandel oder auch die Unbeherrschbarkeit der Atomkraft sind objektive Risiken, die zwar Gegenstand von Diskurs sein, aber kaum grundlegend geleugnet werden können. Die Sozialwissenschaftlerin Deborah Lupton unterscheidet daher zwischen drei Perspektiven auf Risiko, die sich entlang einer Skala bezüglich der sozialen Konstruiertheit von Risiko anordnen lassen (Lupton 1999b, 5f.). Die Perspektive der Risikogesellschaft, also vor allem Beck und Giddens, schwanke, so Lupton, zwischen einer realistisch und schwachsozialkonstruktivistischen Haltung. Die kulturell-symbolische Perspektive – hier führt Lupton vor allem die Arbeiten aus dem Umfeld der britischen Ethnologin Mary Douglas an – seien in der Mitte zu platzieren, denn Douglas et al. interessierten sich weniger für die Realität von Risiken, sondern wie diese politisiert würden. Die dritte Perspektive auf Risiko, so Lupton weiter, seien nun die Arbeiten, die im Anschluss an Foucaults Überlegungen zur Gouvernementalität entstanden sind – Lupton bezieht sich hier vor allem auf die Arbeit des französischen Philosophen, Soziologen und Versicherungswissenschaftler François Ewald: »They are, therefore, not interested in investigating the nature of risk

itself, but rather the forms of knowledge, the dominant discourses and expert techniques and institutions that serve to render risk calculable and knowable, bringing it into being« (6).

Gerade angesichts der Tatsache, dass der Begriff Migration eine Vielzahl zutiefst heterogener sozialer Praktiken zu fassen versucht und selbst Ergebnis eines sozialkonstruktivistischen Prozesses ist, dem spezifische Wissens- und Machtformen eingeschrieben sind, liegt es nahe, eine gouvernementalitätstheoretische Perspektive auf den Risikobegriff der Agentur zu wählen. Eben weil der Risikobegriff Migration als Quelle von Risiko identifiziert und in letzter Konsequenz darauf abzielt, Migration berechenbar, wissbar und regierbar zu machen, kann der Frontex'sche Risikobegriff nicht unabhängig von dem Wissen-Macht-Komplex der Migration und ihrer Regierung analysiert werden. Vielmehr ist er intrinsischer Teil dieses Komplexes. Auch die Interpretation des CIRAM als Bricolage, als Re-Arrangement existierender Elemente, als Ergebnis eines Dialogs der Bastlerin mit den ihr zur Verfügung stehenden Komponenten, ist immanent anschlussfähig an eine Foucault'sche Interpretation des Risikobegriffs.

Die Politikwissenschaftler_innen Claudia Aradau und Rens van Munster haben den Begriff des Risikos in Bezug auf den globalen ›War on Terror‹ untersucht (Aradau und Van Munster 2007) und schlagen in einer dezidierten Abgrenzung zum Beck'schen Risikobegriff vor, Risiko in Anlehnung an Foucault (1978, 119f.) – Dispositiv als das Netzwerk heterogener Elemente – als ein Dispositiv zur Regierung sozialer Probleme zu konzeptionalisieren. Das Dispositiv des Risikos, so Aradau und van Munster, kombiniere gouvernementale Rationalitäten und Technologien und schaffe so eine spezifische Beziehung zur Zukunft, die sowohl deren Beobachtung, als auch einen Versuch, diese kalkulierbar zu machen, einschließe, um die potentiell schädlichen Effekte beherrschbar zu machen: »Thus, a dispositif of risk goes beyond the ecological, economic and terror risks identified by Beck to link in a continuum, ordinary, everyday risks such as crime risks and extraordinary and catastrophic risks such as terror risks« (Aradau und Van Munster 2007, 97f).

Aus dieser Perspektive entwickeln die beiden Autor_innen den Begriff des »precautionary risk«, in Abgrenzung zum »insurantal risk«. Denn die bis dahin vorliegenden gouvernementalitätstheoretischen Theorien zum Risiko, insbesondere von François Ewald oder auch des Soziologen und Sozialhistorikers Jacques Donzelot hatten das Dispositiv des Risikos vor allem im Zusammenhang mit der Frage der Versicherung einer genealogischen Untersuchung unterzogen. Zusammengefasst skizzieren sie zwei Typologien eines gouvernementalen Risikodispositivs, zum einen die kollektive, sozialstaatliche Versicherung wie etwa Arbeitslosenversicherung oder Rentenversicherung, welche nicht nur ein Individuum, sondern auch die Gesellschaft insgesamt gegenüber den Folgen des dem Kapitalismus inhärenten Risikos wachsender Ungleichheit absichere. Zum anderen die

neoliberale Variante der individualisierteren Vorsorge – Aradau und van Munster nutzen hier den Begriff der ›prudence‹. Auch Luptons Übersicht über diese durch Foucault inspirierten Perspektiven auf Risiko (Lupton 1999a, Kap. 5), aber auch Schmidt-Semischs kurzer Text zum Risiko verweisen vor allem auf die subjektivierenden Aspekte eines gouvernementalen Risikobegriffs. Gemein ist all diesen Perspektiven daher, dass sie sich in dem von Foucault skizzierten Dreieck aus Sicherheit, Territorium und Bevölkerung bewegen und daher die gouvernementalen Rationalitäten in Hinsicht einer engen Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung formuliert sind.

Dies gilt jedoch weder für den ›War on Terror‹, noch die Migration. Rens van Munster nutzt in seiner Arbeit zum Regieren der Migration in Europa durch Risiko dazu den Begriff des »governing without governing society« (Van Munster 2009, 121):

»Rather than a sovereign politics of exception, security has taken the form of knowledge-driven risk interventions targeted at ›risky places‹ (borders, third countries), ›risky activities‹ (unauthorized movement) and ›risky categories‹ (asylum-seekers, undocumented immigrants). Whereas traditionally the space of governance has been conceived in terms of a relation between a national population and national territory defined by the geographical border, security governance in the EU has been first and foremost oriented towards the problem of connecting and reconstructing the EU as a zone of mobility. In this image of the AFSJ [area of freedom, security and justice; bk], targeted forms of risk management are about ruling the interstices, and stitching the holes and breaches in the security system.« (121f.)

Denn so kalkuliert die gouvernementalen Diskurse zu Alters- und Gesundheitsvorsorge – insbesondere im Neoliberalismus – auch sein mögen, so wohnt ihnen dennoch immer noch ein Element der Fürsorge bei. Der Hintergrund für den Appell, Verantwortung für den eigenen Körper zu übernehmen und den Konsum von Nikotin einzustellen, stellt sicherlich eine Berechnung des volkswirtschaftlichen Schadens und der Kosten für das Gesundheitssystem dar. Dennoch enthält diese Gouvernementalität auch einen dezidiert subjektivierenden Aspekt, welcher auf die Leiden für den eigenen Körper, aber auch die Gefährdung der Familie und des Umfelds funktioniert. Findet eine ähnliche Anrufung, ein ähnlicher Appell an die Migration statt? Die Europäische Union führt zwar immer wieder Kampagnen in den Herkunftsregionen der Migration durch, die mit Verweis auf die (Todes-)Gefahren der Migration einen ähnlichen Appell an die individuelle Verantwortung oder Vernunft formulieren, dies sind aber nicht die Appelle des Grenzschutzes – und auch ihr fürsorglicher Charakter ist zu bezweifeln. Aus der Perspektive des Grenzschutzes stellt die Migration die Quelle des Risikos dar, sie ist nicht eine Bevölkerung, die von einem Risiko betroffen ist. Vom Risiko der Migration

betroffen, so das Argument des Grenzschatzes, sind die Grenzen und abgeleitet davon die innere Sicherheit Europas. Das gouvernementale Dispositiv des Risikos, wie es die Grenzschutzagentur nutzt, baut daher auf grundlegend anderen Annahmen auf als das Dispositiv des Versicherungsrisikos.

In Bezug auf den ›War on Terror‹ schlagen Aradau und van Munster daher den bereits erwähnten Begriff des »precautionary risk« vor. Auch diese beiden Autor_innen leiten ihn aus dem Vorsorgeprinzip, dem *precautionary principle*, ab. Nach dem Geographen Ben Anderson zeichne sich die Logik der ›precaution‹ durch zwei Aspekte aus, zum einen durch die potentielle Irreversibilität eines Risikoereignisses, zum anderen durch die Bedingung der Ungewissheit (›uncertainty‹) (Ben Anderson 2010, 789). Aradau und Van Munster fassen erstere über die Möglichkeit eines katastrophalen Ereignisses, während die Ungewissheit im Zentrum ihrer Überlegungen zum Übergang vom ›insurantal risk‹ zum ›precautionary risk‹ steht. Die Logik des *insurantal risk* sei es, über mathematisch-statistische Methoden das Risiko kalkulierbar zu machen, Statistik und Expertise sind also grundlegende Bedingungen für diese Logik. In Bereichen, in denen jedoch Ungewissheit herrsche oder in denen ein Risiko statistisch und stochastisch nicht mehr greifbar sei, sei dieses Risiko auch nicht mehr versicherbar. Daraus ergebe sich die Konsequenz, dass statt Versicherung Vorsorge – *precaution* – getroffen werden müsse. Die Rationalität der Versicherung müsse daher einer neuen Gouvernementalität weichen:

»Despite its familiar ring, precaution can neither be reduced to traditional responsibility in the face of dangers nor to neo-liberal prudentialism. [...] Precautionary risk introduces within the computation of the future its very limit, the infinity of uncertainty and potential damage. It is therefore exactly the opposite of prudence: [...] [it] demands that we act under scientific and causal uncertainty.« (Aradau und Van Munster 2007, 101)

Dies bedeute jedoch nicht, dass die vormaligen genutzten Rationalitäten und Technologien nicht mehr genutzt, sondern dass sie nun neu arrangiert werden: »Precautionary risk has not, however, spelled the death of insurantal risk or of prudentialism. It has reconfigured them in a new dispositif that deploys already available rationalities and technologies of risk and adds a precautionary element« (102).

Im Weiteren wenden sich die Autor_innen einer Diskussion zu, was das Paradigma des ›precautionary risk‹ für den ›War on Terror‹ bedeute. Diese ist aus verschiedenen Gründen nicht auf den Grenzschutz und das ›Risiko der Migration‹ anwendbar. Ein Hauptunterschied ist, dass sich in Bezug auf den ›War on Terror‹ die Ungewissheit vor allem aus infinitesimalen Wahrscheinlichkeiten und infinit großen Schäden – Katastrophen – ergibt, was für den Grenzschutz aber in dieser Form nicht zutrifft. Es sollen jedoch noch zwei Schlussfolgerungen festgehalten werden.

Aradau und Van Munster folgern, dass die Gouvernamentalität des *precautionary risk*, welche sie auch als »governmental dispositif at the limit« (Aradau und Van Munster 2007, 107) beschreiben, im Gegensatz zu Becks Annahme, die fundamentale Kondition der Risikogesellschaft führe zu einer deliberativeren, demokratischeren Form der Politik unter Einbeziehung von Expert_innenwissen, tatsächlich antidemokratische Formen hervorbringe:

»[The] precautionary principle privileges a politics of speed based on the sovereign decision on dangerousness. The precautionary dispositif of risk reconfigures the debates between securitization as the introduction of speed and urgency at the heart of democracies [...] and a risk-based approach that emphasizes the everyday practices of bureaucrats and security professionals [...]. Decisionism and speed coexist with routines and everyday practices of the police, the military, immigration officials and other managers of unease.« (107)

Die zweite Schlussfolgerung ergibt sich aus der Bedingung der Ungewissheit, die zu einer massiven Ausweitung der Überwachung der gesamten Bevölkerung führe. Das Dispositiv des *precautionary risk* operiere in einem Grenzbereich des Wissbaren und daher gelte es, beständig eine größere Datenbasis zu schaffen, um die Grenze zwischen dem Wissbaren und dem Bereich der Ungewissheit immer weiter zu verschieben. Diese beiden Aspekte – antidemokratischer »decisionism« der Bürokratie und Ausweitung von Überwachung – lassen sich auch in Bezug auf die Risikoanalyse der Agentur sowie des von ihr abgeleiteten Handeln übertragen.

Die Aussage der am Anfang des Kapitels zitierten Risikoanalytikerin Dora Alexandra Chira – »we have to have more information, something to also anticipate their movements« – ist ebenso Wiederhall dieser neuen Rationalität wie die beständige Erweiterung des Grenzschutzdispositivs um Überwachungssysteme und Datenbanken. Gleichzeitig ist Chiras Charakterisierung der Netzwerke der Schlepper und Schleuser, oder der *modi operandi* der Migration im Allgemeinen die Quelle der Ungewissheit. Denn in ihrem Vortrag betont sie immer wieder, dass die »facilitation networks« ihre Taktiken und Strategien immer weiter anpassen, sie deutet an, dass die Netzwerke sogar Gegen-Aufklärung betrieben. »To anticipate their movements« ist die zentrale Herausforderung und Problemstellung des Grenzschutzes und es gibt keine Formel, keine Mathematik, keine statistische Gewissheit und auch kein historisches Archiv, über das sich das zukünftige Verhalten der Netzwerke und der Migration ableiten ließe. Auch in dieser Hinsicht gilt es daher, *precaution* zu zeigen.

Daher lässt auch das CIRAM 2.0 keinen Zweifel daran, dass die Grenze und die Migration nicht kalkulierbar sind, weswegen klargestellt wird, dass die Nutzung der mathematischen Darstellung $risk = f(T, V, I)$ nur im übertragenen Sinne, also als Beziehung zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen, gemeint ist:

»The risk level can be determined by using a mathematical formula including the measurements of threat, vulnerability and impact. However, the measures employed for assessing threats, vulnerability and impact can be crude, simplistic and misleading. Expressing risk level numerically is likely to convey a false sense of precision to the decision-makers. Quantitative estimates of risk levels will only apply for particular cases where a large amount of data is available and outcomes can be validated over time.« (Frontex 2012a, 13f.)

Dieses Zitat untermauert damit eindrucksvoll, dass Aradaus und van Munsters Konzept des *precautionary risk* auf das CIRAM anwendbar ist. Die Unkalkulierbarkeit der Grenze und der Migration wird hier gepaart mit dem Verweis auf den bürokratischen *decisionism*, wie auch mit der Hoffnung, dass ein Mehr an Daten – *big data* – doch wieder den Schlüssel für eine Kalkulierbarmachung der Grenze darstellen könne.

Wie konzeptionalisiert das Risiko-Dispositiv des Grenzschutzes nun Migration? Migration wird vor allem im Rückgriff auf das ökonomistische Modell der Push- und Pull-Faktoren erklärt. Das Modell gibt vor, Migrationsbewegungen als Funktion von Faktoren in den Herkunftsländern, die Menschen zur Migration motivieren und Faktoren in den Aufnahmeländern, die Migrant_innen anziehen, zu erklären. Stärkere abstoßende Faktoren wie etwa Armut, Krieg oder Desertifizierung führen nach dem Modell zu Migration, ebenso wie stärkere anziehende Faktoren, wie etwa verfügbare Arbeitsplätze oder Zugang zu sozialen Sicherungssystemen. Die Migrationswissenschaftler Alejandro Portes und József Böröcz konnten schon 1989 durch eine Auswertung einer Vielzahl empirischer Studien zu spezifischen Migrationsbewegungen zeigen, dass das Push-Pull-Modell nicht adäquat ist, um Migration zu verstehen oder zu erklären (Portes und Böröcz 1989). Die an die beiden Autoren anschließende akademische Debatte kritisierte am Push-Pull-Modell vor allem den zugrundeliegenden methodologischen Nationalismus, da Migration lediglich als Bewegung von einer nationalen Einheit in eine andere charakterisiert wird, die mangelnde Einbeziehung historischer Entwicklungen, die fehlende Theoretisierung subjektiver Erfahrungen im Migrationsprozess sowie des Einflusses anderer sozialer Strukturen, wie etwa Familie oder Diasporen. Hinzu kommt, dass das Modell der Push- und Pull-Faktoren vor allem im Hinblick auf die Arbeitsmigration aufgestellt wurde und seine Anwendung auf Fluchtbewegungen – so sich diese Formen der Migration überhaupt kategorisch trennen lassen – daher in Frage gestellt wird.

Aufgrund seiner scheinbar »naheliegenden Annahmen« (607) erfreut sich das Modell dennoch weiter anhaltender Beliebtheit, weswegen es grundsätzlich nicht verwunderlich ist, dass es als grobe Heuristik, regionale Migrationsbewegungen zu prognostizieren, Eingang in das Risikomodell der Agentur gefunden hat. Eigentümlich an dem Modell der Agentur ist jedoch, dass die Push-Faktoren der

Komponente *Threat* zugeordnet werden, während die Pull-Faktoren Teil der Komponente *Vulnerability* sind. Aus dieser Aufspaltung des Push-Pull-Modells ergeben sich zwei grundsätzlich verschiedene Rationalitäten, wie auf diese Faktoren einzuwirken sei.

Als Agentur, die mit der Koordination des europäischen Grenzschutzes beauftragt ist, verfügt Frontex weder über ein Mandat, noch die Kapazitäten, auf die als Push-Faktoren konzeptionalisierten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in den Herkunftsregionen der Migration einzuwirken. »Well, that, I think is beyond our competence« antwortet Szabolcs Csonka daher auf den Vorschlag, »more jobs for migrants, offering them reason to stay in their country« könne eine Maßnahme sein, die der europäische Grenzschutz in den Herkunftsländern der Region ergreifen könne, um die Sicherheit der europäischen Grenzen zu erhöhen. Zudem, fügt er hinzu, könne diese Maßnahme sogar kontraproduktiv sein: »This is one way to think how to prevent migrants, but, [korrigiert sich] migration, but there are also debates about this. If you make, or invest in a country to let's say make better conditions for migrants is not necessarily to prevent, because that might be more resources for them to migrate« (32'00"). Prävention von Migration sei aber auf jeden Fall das richtige Stichwort, weswegen er andere Vorschläge, »intelligence«, »posting liaison officers«, »helping them to secure their borders« für wesentlich besser befindet. Da der europäische Grenzschutz nicht direkt auf die Motivation zu migrieren einwirken kann, gehe es darum, die Möglichkeiten zu migrieren einzuschränken. Daher beschäftigt sich die *Threat*-Komponente des Risikos weniger mit der Migration selbst, sondern konzentriert sich auf die Zerschlagung der Logistik der Migration: die Netzwerke der Schlepper und Schleuser, die »facilitation networks«. *Modus operandi, Who, where, when, Routes, access to facilitation*. All diese Elemente der Komponente *Threat* sind die Fragestellungen einer Organisation, die mit der Bekämpfung organisierter Kriminalität befasst ist. Hier zeigt sich der Einfluss *Europol's* auf das CIRAM, und er führt zu einer Perspektive auf Migration, die die Bekämpfung von irregulärer Migration als Verbrechensbekämpfung sieht. Dies war auch die Perspektive des maltesischen Majors Alexander Dalli, der die Schlepper und Schleuser an der Grenze »erbarmungslos« zur Strecke bringen wollte.

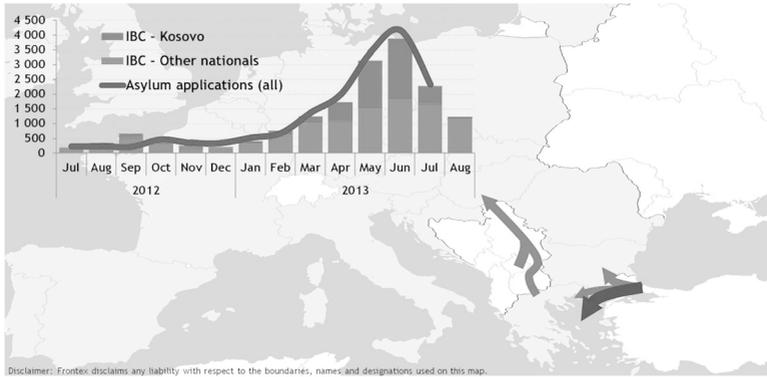
Wie konzeptionalisiert nun die Komponente *Vulnerability*, die im CIRAM 1.0 noch Risiko hieß, die Migration? Hierfür ist es hilfreich, genauer zwischen den Begriffen *Threat*, Bedrohung einerseits und Risiko andererseits zu unterscheiden. In der Einleitung zu dem Special Issue »Security, Technology of Risk, and the Political« arbeiten Claudia Aradau, Luis Lobo-Guerrero und Rens van Munster die Unterschiede zwischen den Begriffen sowie deren Implikationen für eine Praxis der Sicherheit heraus.

»Risk-based perspectives to security differ considerably from their threat-based counterparts in how they approach the question of security and in the policy prescriptions and governmental technologies they instantiate. Whereas the latter tend to emphasize agency and intent between conflicting parties, risk-based interpretations tend to emphasize systemic characteristics, such as populations at risk of disease or environmental hazard. Moreover, threat-based interpretations rely on intelligence in an attempt to eliminate danger, while risk relies on actuarial-like data, modelling and speculations that do not simply call for the elimination of risk but develop strategies to embrace it. In short, whereas the concept of threat brings us in to the domain of the production, management and destruction of dangers, the concept of risk mobilizes and focuses on different practices that arise from the construction, interpretation and management of contingency.« (Aradau, Lobo-Guerrero und Van Munster 2008, 148)

Diese Unterscheidung zwischen Bedrohung und Risiko, also die ›bifurcated modality‹ des CIRAM 1.0, beschreibt auch die Differenz zwischen diesen beiden Komponenten im CIRAM. Denn für die Komponente *Threat* konnte analog schon herausgearbeitet werden, welche Bedeutung ›Intelligence‹ und die Eliminierung, die Auslöschung von Gefahren externen Ursprungs haben. Das für risikobasierte Perspektiven auf Sicherheit beschriebene Modellieren und Spekulieren, das ›Umarmen‹ oder ›Einbeziehen‹ der Quelle der Unsicherheit, hier: der Migration, lässt sich nun für die Komponente *Vulnerability* nachzeichnen, der das Element der Pull-Faktoren zugerechnet werden.

»What are the pull factors?«, fragt Szabolcs Csonka und beantwortet die Frage gleich selbst: »Social welfare and things which attract migrants. It can be also migrant communities living there, all things which are positive, which are attract migrants from various source countries« (27'00"). Ähnlich etwas später auch Dora Alexandra Chira: »In opposition to the push factors, we have the pull factors, are the circumstances who attract the migrants to a certain areas, like for example job opportunities. Everybody will go where they will have the possibility to have a job. Usually, a really well paid job. Then, better living condition, access to medical care, to education, very important is the presence of diaspora, usually migrants travel to those country where diaspora is already well established« (66'20"). Hier wird anschaulich, dass alles, was für Migrant_innen positiv sei und diese anziehe, im CIRAM einen Aspekt der *Vulnerability*, eine Schwächung des Grenzschutzes darstellt. Da diese Faktoren aber normalerweise außerhalb des Mandats des Grenzschutzes liegen, können sie nicht einfach, wie ein ›facilitation network‹, zerschlagen werden. Vielmehr gilt es, diese Faktoren nun in eine Analyse des ›Risikos der Migration‹ miteinzubeziehen.

Migration Across the Western Balkan (Jan-Aug 2013)



FRONTEX

Videostill »Risk Analysis in Border Management«. Screenshot/Youtube

Szabolcs Csonka beschreibt in seinem Vortrag zwei kleinteilige und daher besonders plastische Beispiele, in denen Pull-Faktoren eine maßgebende Rolle spielen. Im ersten ging es um einen Fall aus dem Jahr 2013, als vermehrt russische Bürger_innen tschetschenischer Herkunft an der polnisch-weißrussischen Grenze Asyl beantragten, nachdem ihnen die Einreise durch die polnischen Behörden verweigert wurde. Dieser Anstieg der Zurückweisungen und Asylanträge wurde durch die Agentur untersucht und es stellte sich heraus, so Csonka, dass das Gerücht, in Deutschland gäbe es zu der Zeit besonders einfachen Zugang zu Sozialhilfe, die Ursache für den Anstieg in der Migration sei. Nach einer Informationskampagne der Bundesregierung in den relevanten Transitorten dieser Migration sei diese wieder zurückgegangen: »And, as you can see, the flow afterwards went back to the normal level« (*Risk Analysis in Border Management* 2014, ab 35'00").

Das zweite Beispiel handelte von einem Anstieg der Asylantragszahlen in Ungarn:

»Another example, this is the border of Hungary with Serbia, and the migration flow which is coming across the Western Balkan via Turkey and Greece and also partly composed migrants from the area of Kosovo. You can see in the chart, the green part is about the Kosovo nationals or people from the Kosovo area, and the rest is the other nationalities, usually coming along the route from via Turkey and Greece, Pakistanis, Afghans and this kind of nationalities. In January, there was a change in the Hungarian asylum and immigration law, which let's say was a bit more open policy for migrants, and having heard that

and know about this, suddenly, migrants started to come towards Hungary, mostly Kosovo nationals, where you could see the highest increase, and after again, similarly to the Chechens, due to the open migration policy, in a few days, even before they were interviewed, they just left and they went further on towards their intended destination countries. The problem again was not at the border, the border itself could not solve it, so after June, they amended the migration policy and also made some subsequent measures, and as you could see, I mean the Hungarian border guards, or police that time, and you could see that the trend went back again to the normal.« (ab 36'30")

In beiden Beispielen hebt Szabolcs Csonka hervor, dass die Frage des Grenzschutzes nicht das Problem darstellte und dass der Grenzschutz auch nichts oder nur sehr wenig zur Lösung des ›Problems‹ hätte beitragen können. Vielmehr ging es darum, ganz im Sinne des Managements der Kontingenz, ein Gerücht zu zerstreuen oder eine Asylgesetzgebung zu verschärfen, um die Kurven – beide Fälle wurden im Vortrag mit einer Kurvengraphik illustriert – wieder auf ein Normalmaß zu reduzieren. Diese wiederholte Formulierung erinnert in frappierender Weise an Foucaults Diskussion der Unterschiede zwischen den zwei gouvernementale Typologien der Disziplinarapparaten und Sicherheitsdispositiven.

In der dritten Vorlesung zu »Sicherheit, Territorium, Bevölkerung« vom 25. Januar 1978 (Foucault 2004b, 87ff.) arbeitet er diese anhand der Frage der »herrschenden Krankheiten« heraus. Zentraler Unterschied ist ihm zufolge das Konzept der Normierung, Normalisierung oder der Normalisierungstechnologien. Die Disziplin, so Foucault, zielt darauf ab, jedes Individuum zu normieren, etwa die Haltung und Bewegungsabläufe von Soldaten in der Armee, und spalte zugleich zwischen dem Normalen und dem Anormalen – hier wird das Beispiel der Isolierung der an Lepra Erkrankten von den Gesunden angeführt. Die Sicherheit operiere nun vollkommen anders, sie richte ihre Bemühungen nicht mehr auf das Individuum. Am Beispiel der Pockenimpfung als Sicherheitsdispositiv führt Foucault aus, wie auch dieses Dispositiv erst von der Wissenschaft der Statistik ermöglicht wurde. Die Bekämpfung der Krankheit der Pocken richtete sich nun nicht mehr gegen die erkrankten Individuen, sondern zielte nun vielmehr auf die messbaren, wissbaren Schwankungen des Erkrankungsgrades bestimmter Bevölkerungssegmente ab. ›Normal‹ kennzeichnete nun nicht mehr eine arbiträre Norm, sondern eine Qualifizierung als normal wurde durch den Vergleich mit dem Ergebnis der statistischen Wissensproduktion über die Gesamterkrankungen in der Bevölkerung möglich. Normalisierung bedeute im Sicherheitsdispositiv nicht mehr die Abspaltung der Kranken von den Gesunden, sondern sie konstruiere ein Kontinuum der Bevölkerung, in welches nun im Fall einer Krise, also dem Ausbruch der Krankheit, interveniert werden müsse. Der Ort der Intervention – Stadt- oder Landbevölkerung, Jugend oder Alte – werde durch die Kalkulation des

jeweiligen Risikos bestimmt, so konnten die gefährlichsten Zonen bestimmt werden, in denen eine Intervention von Nöten war. Doch im Gegensatz zur Disziplin, die die Krankheit bei allen Erkrankten auszulöschen suche und diese überdies von den Gesunden isoliere, gehe es der Sicherheit lediglich darum, einen Normalzustand, ein normales Niveau der Erkrankungen wiederherzustellen:

»Man hat also die normale, pauschale Kurve, die verschiedenen als normal betrachteten Kurven, und worin besteht die Technik? Sie besteht darin, zu versuchen, die ungünstigsten, im Verhältnis zur normalen, allgemeinen Kurve am stärksten abweichenden Normalitäten zurechtzustutzen, sie auf diese normale, allgemeine Kurve herunterzudrücken. [...] Auf dieser Spielebene der Differential-Normalitäten, ihres Auseinandernehmens und ihres wechselseitigen Herunterdrückens [...] agiert die Präventionsmedizin.« (Foucault 2004b, 97f.)

Im Gegensatz zur Komponente des *Threat*, die vor allem auf die Eliminierung der Logistik der Migration ausgerichtet ist, begegnet die Komponente der *Vulnerability* der Migration im Sinne einer Krankheit, die nicht ausgelöscht werden kann, aber deren Aufkommen fallweise bekämpft werden muss, um sie auf ein akzeptables Normalmaß zu reduzieren. Dies hat auch der erste Exekutivdirektor der Agentur, Ilkka Laitinen, so formuliert:

»The raison d'être of Frontex are not emergency operations but the consistent introduction of well planned regular patrols by Member States, in order to limit urgent missions and to integrate the management of borders in all its dimensions defined by the Member States. Doctors say that the best intensive care unit cannot replace prophylaxis; I would say that it applies also to borders.« (Laitinen 2007)

In diesem Zitat scheint auch die übergeordnete Managementrationalität des Risikobegriffs wieder auf. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der konkrete Risikobegriff der Agentur eine Vielzahl von heterogenen Rationalitäten versammelt, ohne diese zu vereinen. Der Risikobegriff der Agentur stellt daher eine Bricolage dar, die Logik der Verbrechensbekämpfung mit Rationalitäten der *precaution* und allgemein-politischen Erwägungen zusammenführt und eine bürokratisierte Praxis des Risikomanagements daraus ableitet. Die konkrete Zusammensetzung des Risikobegriffs erklärt sich eher aus seiner spezifischen Genese als *device* zur Herstellung einer Zone des europäisierten Grenzschutzes, da seine innere Logik fragmentiert und widersprüchlich ist. Bezüglich der ihm innewohnenden Machtformen wäre auch hier von einer spezifischen *assemblage of power* zu sprechen.

Die Grundannahmen des CIRAM konzeptionieren Migration durchgängig als Quelle einer Bedrohung, einer Schwächung, eines Risikos für Europa und seine

Grenzen. Dies ist zutiefst problematisch und zeigt gleichzeitig auf, wie politisch die vorgeblich neutrale, technische Wissensproduktion des CIRAM ist. Sie ist jedoch nicht nur politisch im Sinne einer spezifischen, ablehnenden Haltung zur Migration, sie schreibt gleichzeitig bestimmte politische Handlungsoptionen vor. Eine liberale Migrationspolitik, die etwa die Trennung von Familien durch Abschiebung verbietet oder Schulbesuch und Zugang zum Gesundheitssystem nicht an einen gültigen Aufenthaltstitel bindet, stellt in der Perspektive des CIRAM einen Pull-Faktor dar und damit eine Schwächung des europäischen Grenzschutzes. Entwickelt diese reduktionistische Deutung eine Hegemonie, so ist die einzige plausible *policy*-Option immer eine Verschärfung des Migrationsrechts.

Operation

In diesem Kapitel wird die Praxisform der Gemeinsamen Operationen der Agentur untersucht. Im Zentrum der Analyse steht die Intervention der Agentur an der griechisch-türkischen Landgrenze am Fluss Evros im Winter 2010/11. Dabei handelt es sich um ein prominentes frühes Beispiel einer gezielten europäischen Intervention in ein regionales Grenzregime. Das relative Scheitern der Operation unterstreicht den konflikthafter Charakter der Europäisierung, denn souverän-nationale Rationalitäten der Grenzkontrolle prallen auf europäisierte Vorstellungen von Grenz- und Migrationsmanagement. Während die griechische Regierung sich erhoffte, mit europäischer Unterstützung souveräne Kontrolle über die nationale Grenze wiederzugewinnen, versprach sich die Kommission die Schaffung eines regionalen Grenzregimes, welches die Türkei miteinbezieht und eine Modernisierung des griechischen Asylsystems anstoßen würde. Mit der Analyse dieses Konflikts und seines Kontexts verweise ich zugleich auf die sich in dieser Zeit anbahnende Krise Schengens.

Die beiden vorherigen Kapitel haben sich der Agentur Frontex aus verschiedenen theoretischen Perspektiven genähert. Die formelle Konstitution als Agentur und ihre Einbettung in ein Netzwerk des europäischen Grenzschutzes konnten dabei herausgearbeitet werden. Die Transformation des Grenzschutzes durch das *device* der Risikoanalyse sowie die spezifische Perspektive auf Migration und Grenze durch den Risikobegriff der Agentur konnten ebenso gezeigt werden. In diesem Kapitel wird nun der Aspekt der Operationen der Agentur untersucht werden. Dabei geht es um die Frage, wie die spezifischen Wissenspraktiken der Risikoanalyse sich in Grenzschutzpraktiken im engeren und Migrationsmanagement im weiteren Sinne übersetzen. Im Zuge dieser Untersuchung stellt sich die Frage, worauf die Operationen abzielen, präziser: Wie durch die Operationen die Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes produziert wird und wie sich diese vollzieht.

Zu diesem Zwecke wird eine Operation der Agentur näher betrachtet werden. Bei dem Einsatz handelt es sich um den sogenannten RABIT-Einsatz, der im Winter 2010/11 an der türkisch-griechischen Landgrenze im Nord-Osten Griechenlands, entlang des Flusses Evros stattfand. Er stellte den ersten Einsatz ba-

sierend auf der Reform der Frontex-Verordnung im Jahr 2007 dar (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2007). Diese Reform hatte den Notfallmechanismus der *Rapid Border Intervention Teams* (RABIT) eingeführt:

»A Member State should accordingly have the possibility of requesting the deployment, within the framework of the Agency, of Rapid Border Intervention Teams comprising specially trained experts from other Member States on its territory to assist its national border guards on a temporary basis. [...] The deployment of Rapid Border Intervention Teams to provide support for a limited period of time should take place in exceptional and urgent situations. Situations of this kind would arise where a Member State was faced with a mass influx of third-country nationals attempting to enter its territory illegally which required an immediate response and where the deployment of a Rapid Border Intervention Team would contribute to providing an effective response.«
(Erw. 7, 8)

Um die Praktikabilität des Notfallmechanismus zu gewährleisten, wurden die Mitgliedstaaten angehalten, Beamt_innen im *Rapid pool* der Agentur zu registrieren und zur Verfügung zu halten. Ähnlich dem CRATE-Mechanismus standen der Agentur damit zum ersten Mal Ressourcen zur Verfügung, die zumindest nominell direkt angefordert werden konnten und deren Verfügbarkeit nicht erst von Fall zu Fall verhandelt werden musste. Auch der rechtliche Status von Gastoffizier_innen aus anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des Einsatzes – etwa bezüglich des Führens von Schusswaffen oder der Ausübung hoheitlicher Aufgaben in Personenkontrollen – wurde durch die Verordnung kodifiziert.

Der Einsatz eignet sich daher besonders gut für eine Untersuchung des Agierens der Agentur im Feld. Zum einen unterscheidet er sich von den vorher stattfindenden Operationen, die eine längere Vorlauf- und Planungsphase hatten, durch seinen Notfall-Charakter. Damit stellt der Einsatz genau die »emergency operation« dar, die der Exekutivdirektor Laitinen eigentlich durch die »consistent introduction of well planned regular patrols by Member States« vermeiden wollte: Notoperation statt Vorsorge. Zum anderen findet der Einsatz in einem heterogenen, konfliktiven Umfeld statt, dessen Brüche und Auseinandersetzungen einen besonderen Einblick in die divergierenden Interessen und Rationalitäten der beteiligten Akteure erlauben. Das Feld des euro-griechischen Migrations-, Asyl- und Grenzregimes ist im Jahr 2010 durch eine Vielzahl von Verwerfungen charakterisiert. Die Beziehungen zwischen der Türkei und Griechenland, insbesondere die Beziehungen an der Grenze sind historisch angespannt. Die Türkei ist aufgrund des starken Wirtschaftswachstums in den 2000er Jahren auf dem Weg, sich zu dem wichtigsten regionalen *player* zu entwickeln und kann diesen Status auch gegenüber der Europäischen Union ausspielen, insbesondere in der Migrationsfrage. Der griechische Staat ist wiederum seit Anfang 2010 besonders

heftig von der globalen Finanzkrise betroffen, was die Kapazitäten des Staates beschnitt. Auf der Ebene der Finanzpolitik, aber auch auf der Ebene der Migrations- und Asylpolitiken, ergibt sich daher eine konfliktreiche europäisierende Konstellation. Anders als der vermeintlich sanfte Ansatz der *governance* aus den 2000er Jahren beginnt diese Spielart der europäischen Integration nun, autoritäre Züge zu entwickeln (vgl. Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ 2012). Ein weiterer Konflikt spielt sich auf der Ebene der hohen europäischen Gerichte ab. Diese besondere Konstellation – eine ähnlich facettenreiche Lage hat sich in den 2000er Jahren nur im zentralen Mittelmeer entwickelt – soll in diesem Kapitel nachgezeichnet und analysiert werden. Im Gegensatz zum zentralen Mittelmeer handelt es sich bei dem RABIT-Einsatz 2010/11 jedoch um einen Einsatz an einer Landgrenze. Dies bedeutet insbesondere für die Feldforschung, dass die Möglichkeit eines Zuganges zum weiteren Operationsgebiet grundsätzlich gegeben ist.

Im frühen Winter 2010 wird in Griechenland aufgrund eines vorgeblich krisenhaften Anstiegs der irregulären Grenzübertritte an der Landgrenze zur Türkei ein migrationspolitischer Ausnahmezustand ausgerufen, der zu der ersten Aktivierung des RABIT-Mechanismus der Agentur führt. Innerhalb kürzester Zeit wird ein Grenzabschnitt in Griechenland durch die Anwesenheit von knapp 200 Grenzschtützer_innen aus den verschiedensten EU-Mitgliedstaaten ›europäisiert‹. Durch die Nutzung des Wortes ›europäisiert‹ soll nicht der europäische Charakter dieses Grenzabschnitts in Frage gestellt werden, ebenso geht es mir nicht lediglich um die Präsenz einer bestimmten Personengruppe, die im Gegensatz zu den griechischen Grenzschtützer_innen als europäisch beschrieben werden könnte. Vielmehr möchte ich mit dieser Qualifizierung auf die Überlegungen von Sandro Mezzadra und Brett Neilson zum Verhältnis von Souveränität und Gouvernementalität an der Grenze rekurrieren. In Ableitung des Befunds, dass an der Grenze verschiedene Machtformen wirken – Humanitarismus als eine spezifische Form der Biomacht oder auch das von William Walters herausgearbeitete Wiederauftauchen der Pastoralmacht (Walters 2011) – sprechen Mezzadra und Neilson in Anlehnung an Aihwa Ong und Stephen Collier (2005) sowie Saskia Sassen (2008) von Assemblagen der Macht. Damit weisen sie eine chronologische Abfolge von Machtformen – Souveränität, Disziplin, Biopolitik – zurück. Vielmehr stelle sich insbesondere an der Grenze die Frage, wie die Gouvernementalisierung der Macht sich mit Transformationen der Souveränität überschneide (Mezzadra und Neilson 2013, 188). Die ›Europäisierung‹ der Evros-Grenze im Winter 2010/2011 ist ein paradigmatisches Beispiel für die Transformationen mitgliedstaatlicher Souveränität im Prozess der Europäisierung, denn sie bedeutet keinesfalls die Ablösung einer nationalstaatlicher Souveränität durch eine suprastaatlich-europäische, sondern eine konfliktreiche und schillernde Ko-Existenz beider Formen.

Mit der Erörterung des RABIT-Einsatzes geht es mir weniger um einen Einblick in die konkreten Praktiken des Einsatzes selbst – zumal in der Feldfor-

schung trotz des grundsätzlich möglichen Aufenthalts im Operationsgebiet der Zugang zu konkreten Patrouillen oder Lagebesprechungen nicht möglich war. Vielmehr geht es mir darum, um das Ereignis des Einsatzes herum eine lokalisierte Regimeanalyse durchzuführen. Damit lege ich ein besonderes Augenmerk auf die sich verändernde Akteurskonstellation, welche sich in erster Linie in der physischen Präsenz europäischer Akteure ausdrückt. Sie verweist jedoch auch auf eine Ko-Problematisierung von porösen Grenzen und dysfunktionalem Asylsystem sowie sich daraus entwickelnden, neuen gouvernementalen Strategien und Rationalitäten zur Etablierung nicht nur einer neuen Regierung der Migration, sondern auch einer Regierung Europas. Meine These ist es, dass der Einsatz am Evros Auftakt einer europäischen Bemühung ist, Griechenlands Inklusion in das europäische Grenzregime zu erwirken, während die Anforderung des Einsatzes durch die griechische Regierung gleichzeitig den Versuch darstellt, europäische Unterstützung für souveräne Modi des Grenz- und Migrationsmanagements zu erzwingen. Die Aktivierung wie auch die Beendigung des Einsatzes müssen im Kontext der stockenden und antagonistischen Einbeziehung Griechenlands in das europäische Migrations- und Grenzregime analysiert werden.

Zu diesem Zweck gilt es an erster Stelle, die Migrationspolitik Griechenlands im Kontext der Europäischen Union zu rekonstruieren, um dann in einem zweiten Schritt die sich rund um den Einsatz entfaltenden Dynamiken nachzuzeichnen. Auch in diesem konkreten Fall zeigt sich, dass die Kapazität zur Regierung der Migration sich eben nicht nur als Funktion der Grenze darstellt, also nicht lediglich über den architektonisch-technologischen Ausbau der Grenze erzielt werden konnte. Die zentralen Hindernisse zur Effektivierung des europäischen Migrations- und Grenzregimes in Griechenland bestanden in der Dysfunktionalität des griechischen Asylsystems, insbesondere durch das Fehlen von Infra- und administrativen Strukturen und Expertise, der nicht-existenten Kooperation mit der Türkei sowie der komplexen geographischen Lage Griechenlands innerhalb der Europäischen Union und Schengenlands. Beispielsweise stellt Griechenland immer noch eine Schengen-Insel dar, da es keine gemeinsame Landgrenze mit einem anderen Schengen-Staat gibt. All dies verhinderte letztendlich eine effektive Einwirkung auf die Migration mit Ziel, sie zu erfassen und zu steuern. Der Kriseneinsatz an der nord-östlichen Grenze Griechenlands war nicht geeignet, dies fundamental zu ändern.

Diese Erkenntnis lässt sich sowohl im Feld anhand des RABIT-Einsatzes herausarbeiten, als auch anhand der einschneidenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), welche im Januar 2011, also noch während der RABIT-Operation, Griechenland *de facto* aus dem Europäischen Asylsystem ausschloss. Über die nächsten Jahre entfaltete sich daher in Griechenland eine Dynamik der nachholenden Europäisierung der Asylpolitik, die sich gleichzeitig als Laboratorium für das europäische Migrations- und Grenzregime erwei-

sen sollte. Wesentliche Technologien, Rationalitäten und Herangehensweisen, die im Sommer der Migration 2015 prominent als Lösungsansätze propagiert wurden, waren in Griechenland in den Jahren nach 2010 diskutiert und erprobt worden. Die faktische Nichtexistenz des griechischen Asylsystems und verwandter Migrationsmanagementtechnologien stellte für die Institutionen des europäischen Grenzregime zwar vordergründig ein Problem dar, bot aber auch die Möglichkeit, ein System von Grund auf neu zu entwerfen. Daher stellte sich das Problem einer Harmonisierung oder Anpassung des nationalen Asylsystems nur bedingt.

Abgeleitet davon gilt daher auch, dass Europäisierung nicht vereinfacht als Top-Down-Ansatz gedacht werden kann. Zwar traf dies für die zunehmenden strikteren Bemühungen Brüssels zu, tatsächliche Umsetzungen der geltenden europäischen Legislation in Griechenland zu erzwingen. Doch die konkreten Taktiken und Strategien zur Regierung der Migration, die im lokalen Kontext erdacht, erprobt und umgesetzt worden waren, wurden ab dem Sommer der Migration und insbesondere durch den *Hotspot-Approach* (vgl. Kapitel Hotspot) für Europa verallgemeinert. Europäisierung ist keine Einbahnstraße, sondern steht für eine vielschichtige und multidirektionale Dynamik, die eine Vielzahl von Akteuren und Rationalitäten miteinbezieht.

Joint Operations

So wichtig Tätigkeiten wie Risikoanalyse, Forschung&Entwicklung und Ausbildung als Elemente einer langfristigen Strategie der Europäisierung des Grenzschutzes sind, so stehen die operativen Tätigkeiten der Agentur dennoch in ihrem Zentrum. Denn in ihnen wird Grenzschutz und Europäisierung praktiziert. Insofern der Begriff des Risikos die Wissensform der Agentur darstellt, so stellt der Begriff der Operation ihre entscheidende Praxisform dar. Die Frontex-Verordnung aus dem Jahr 2004 beauftragt die Agentur mit der Durchführung von Pilotprojekten und Gemeinsamen Operationen. Diese Modi der praktizierten Europäisierung sind jedoch älter als die Agentur und entstammen der Phase zwischen dem Europäischen Rat in Sevilla 2002 und der Gründung der Agentur, in der auch schon diverse Operationen durchgeführt wurden (vgl. Rat der Europäischen Union 2003e).

Von welcher zentraler Wichtigkeit das Erlangen operativer Kapazitäten von Beginn an für die Agentur war, legte Exekutivdirektor Ilkka Laitinen in einem Interview aus dem Jahr 2010 dar:

»Question: And it was your intention to get the organisation operational as quickly as possible?

Laitinen: I remember very well that meeting on 3 October 2005, in our first

premises on the other bank side of the Wisła River. The office was so chaotic. For instance, I had my own personal laptop and there were people queuing to use it. We didn't have anything. Using our own internet accounts and all that kind of thing. I said there are many operational requirements, but one thing we must have is a joint operation coordinated in 2005. And that was it. It was land border operation on illegal labourers, overstayers.

Question: Did you think at that stage that you might not be able to do it?

Laitinen: No. We didn't put any effort into thinking that way. Failing? It was not an option.

Question: That first operation must have been quite an important milestone in terms of the morale of the organisation.

Laitinen: Certainly. It was a small group of people knowing that we have to start working immediately and that there was no one else who could carry it out. So they said ›Okay, what do we need to do? Where do we start?‹ And I think that attitude has somehow followed the whole development of the agency. We still have that pioneer spirit.« (Lodge 2010, 10f.)

Die Spezifika dieser allerersten Gemeinsamen Operation – die tatsächlich den Namen *Joint Operation (JO) Illegal Labourers* trug – sind charakteristisch für den Zusammenhang von Risikoanalyse und Operation im Sinne eines Wissen-Macht-Komplexes: Auf Grundlage einer Risikoanalyse wurde die zirkuläre Arbeitsmigration im Osten der EU als Problem diagnostiziert, da diese oftmals in Form von illegalem Aufenthalt oder durch das Überziehen von Visa stattfand:

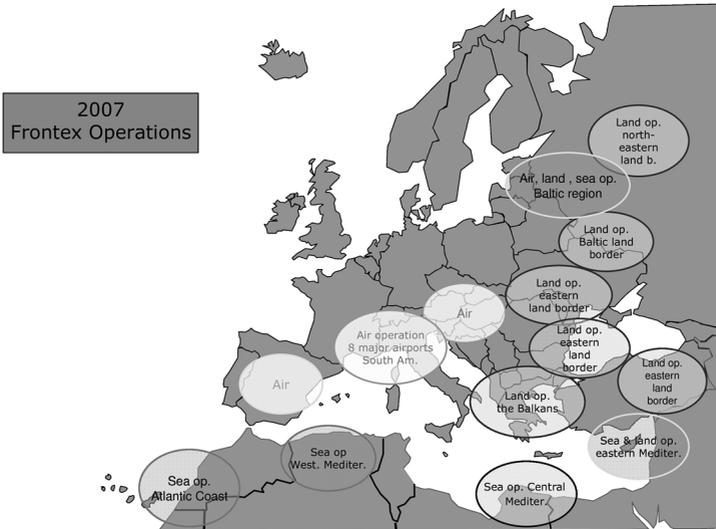
»Frontex experts realised that the return flow of Third Country nationals was the key to tackling the problem. If it were possible to identify an illegal worker on exit from the EU it would be a simple matter to apply an entry ban to prevent the next entry by that person.

The alternative, to investigate later and apprehend irregular migrants deep within Europe and then send them back to their home countries would always be far more expensive than preventing entry at the external border.

And dealing effectively with the issue at the external border would minimise the ever-present problem of having irregular immigrants inside EU countries devoid of legal protection who were thus vulnerable to criminal exploitation.

In November 2005 Frontex was aware that there was a large flow of irregular immigrants leaving the EU for their home countries across the external land border and that it would increase as the end of the year approached. Many of these people would try to re-enter the EU early in the new year.« (19)

Die im Rahmen der Operation vorgenommenen Ausreise-Kontrollen an der EU-Ostgrenze führten zu Einreisesperren in den Fällen, in denen ein illegaler Aufenthalt festgestellt wurde. Jene, die nach den bei der Familie verbrachten Weih-



Operationen im Jahr 2007 (Berglund 2007c, 8)

nachtsferien wieder in die EU zurückkehren wollten, fielen nun bei der Einreisekontrolle auf: Die Einreise wurde ihnen verwehrt.

Hier zeigt sich, wie spezifisches Wissen über migrantische Praxen – die Zirkularität der Arbeitsmigration – in eine ebenso spezifische Grenzschutzpraxis übersetzt wurde. Der Schlüssel war hier zum einen eine eingehende Beschäftigung mit den Modi der Migration, zum anderen war diese Form der Migrationskontrolle nur möglich, da eine EU-weite Datenbank – das SIS – existierte, in der die Erkenntnisse, also die individualisierten Einreisesperren aufgezeichnet werden und Wochen oder Monate später zum Zweck einer Abweisung der Person beim Wiedereinreiseversuch abgerufen werden konnten. Für die Praxis des Grenzschutzes bedeutet dies eine Transformation der Art und Weise, in der der Migration entgegen tritt. Statt eines kurzen Zusammentreffens mit Personen im Rahmen der Grenzkontrolle geht es nun darum, die Migration in Individuen aufzuschlüsseln, Daten über diese Personen zu erheben, ihnen über einen längeren Zeitraum zu folgen und so individualisiert auf die Migration zuzugehen. In dieser Form des Grenzschutzes spielt die Grenze eine prominente, biopolitische Rolle (vgl. Walters 2002). Denn das eigentlich zu regulierende Objekt ist der Arbeitsmarkt, doch der Zugriff an der Grenze wird als effektiver verstanden.

Nach dieser ersten Operation um den Jahreswechsel 2005/06 begann Frontex, eine Vielzahl solcher Operationen durchzuführen. Oftmals dauerten diese nur wenige Wochen und konzentrierten sich auf bestimmte Regionen oder Arten von Grenze. Einigen Operationen ging es um die Koordinierung der Einreisekontrollen an den großen Flughäfen der EU, andere zielten auf bestimmte Routen ab. Gemeinsam hatten die Operationen, dass sie von der tagtäglichen Praxis der Grenzkontrolle abgekoppelt waren und daher wie Experimente funktionierten. Experimente einerseits darin, wie die Praxis einer multinationalen Grenzschutztruppe funktionieren, aber andererseits auch darin, wie Grenzschutz, vor allem auf Basis von Erkenntnissen der Risikoanalyse, anders praktiziert werden könnte.

Ein Beispiel ist die *JO Amazon II*, die zwischen dem 19. Februar und dem 27. März 2007 19 Tage lang besondere Kontrollen an acht Flughäfen implementierte. Beteiligt waren rund 30 Grenzschützer_innen aus sieben Mitgliedstaaten, Ziel der Operation war die »Verhinderung illegaler Immigration aus Süd- und Zentralamerika« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a, 27). Insgesamt wurden 2.984 Drittstaatsangehörige an der Grenze abgewiesen. Auch diese Operation lässt sich als Experiment oder Messung charakterisieren: »The Project confirmed that there is a problem of illegal immigration from South and Central America arriving by air at the EU external borders« (28). Zudem stand offensichtlich die Einführung »elektronischer Methoden zur statistischen Erfassung der Ergebnisse der Operation« im Vordergrund. In einem internen Bericht des US-Konsulats in Frankfurt an das US-Außenministerium findet sich eine Einschätzung des ranghöchsten Vertreters des *Department of Homeland Security* in Frankfurt/Main, der die Operation einen Tag lang beobachtete und die Anwesenheit von spanischen Beamten_innen am Flughafen Frankfurt lobte: »In particular, the Spanish customs and immigration officials were extremely useful in dealing with flights from Latin America« (US State Department 2007).

In den Anfangsjahren der Agentur stechen jedoch zwei Operationen heraus, die ebenfalls als kurze Operationen von wenigen Wochen begannen, dann aber schnell ausgeweitet wurden. Diese lassen sich nicht mehr primär als Experimente oder Messungen charakterisieren, vielmehr ist es passender, von Interventionen zur langfristigen Einführung neuer Grenzschutzpraktiken zu sprechen. Diese sind zum einen die *JO Hera* rund um die zu Spanien gehörenden Kanarischen Inseln im Atlantik, zum anderen die *JO Nautilus* im zentralen Mittelmeer. Sie entwickelten sich bald zu zentralen Interventionen an den Seegrenzen der EU. Im Falle der *JO Hera* wurde daraus für die folgenden Jahre sogar eine permanente Operation.

Die *JO Hera* hatte zum Ziel, die Überfahrten von Migrant_innen auf die Kanaren, vor allem von Mauretania und Senegal ausgehend, zu unterbinden. Nach der

Inbetriebnahme des Grenzüberwachungssystems SIVE¹ waren die Routen nach Spanien an der Straße von Gibraltar und im Mittelmeer weitgehend zum Erliegen gekommen. Langsam hatte sich die wesentlich längere und gefährlichere Route auf die Kanaren etabliert (vgl. Domínguez-Mujica, Díaz-Hernández und Parreno-Castellano 2014). Dabei wurden in kleinen Fischerbooten – entweder als *Cayucos* oder *Pateras* bezeichnet – gewaltige Distanzen bewältigt: der nord-senegalesische Hafen Saint-Louis, welcher vielfach Ausgangspunkt solcher Überfahrten war, ist rund 1.000 km Luftlinie von Gran Canaria entfernt, dementsprechend dauerten die Überfahrten viele Tage. Charakteristische Bilder dieser Überfahrten, wie sie vielfach in europäischen Medien aufgegriffen wurden, waren – neben den überfüllten Booten – erschöpfte subsaharische Migrant_innen, die an von Tourist_innen besuchten Stränden ankamen, in goldene Kälteschutzfolien gewickelt erschöpft am Strand saßen und vom spanischen Roten Kreuz betreut wurden.

Nach einer Statistik des spanischen Innenministeriums (Ministerio del Interior, Gobierno de España 2009) erreichten schon im Jahr 2002 knapp 10.000 irreguläre Migrant_innen die Kanaren, gegen 2005 sank diese Zahl jedoch auf rund 5.000. Im Jahr 2006 kam es jedoch zu einer Versechsfachung: 31.678 irreguläre Migrant_innen erreichten die Kanaren. Um den 19. Juli 2006 begann Frontex die Operation *Hera I* (Frontex, o.Dat.), die bis zum 31. Oktober 2006 dauern sollte. Unter Beteiligung von sechs EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen wurden drei Teams auf die Kanaren entsandt. Diese sollten die spanischen Behörden bei der Befragung und Identifizierung der Angekommenen unterstützen, insbesondere sollte das Herkunftsland bestimmt werden. Nach Angaben von Frontex erreichten während der Operation 18.987 Migrant_innen die Kanaren, von denen rund ein Drittel abgeschoben wurden (Frontex 2006c). Zwischen dem 11. August 2006 und dem 15. Dezember 2006 führte die Agentur zudem die *JO Hera II* durch (Frontex, o.Dat.). Im Rahmen dieser Operation wurden zwei Schiffe und zwei Flugzeuge in den Küstengewässern von Senegal, Mauretanien, Kapverde-Inseln und den Kanaren eingesetzt, um Boote mit Migrant_innen abzufangen und zurückzuweisen.

Laut einer Statistik der Agentur konnten 57 Cayucos mit insgesamt 3.887 Personen abgefangen werden, während 246 Cayucos mit 14.572 Personen die Passage auf die Kanaren bewältigten (Frontex 2006b). Dennoch zog die Agentur eine positive Bilanz der rund 3,5 Millionen Euro teuren Operation. 2007 kam es erst zu

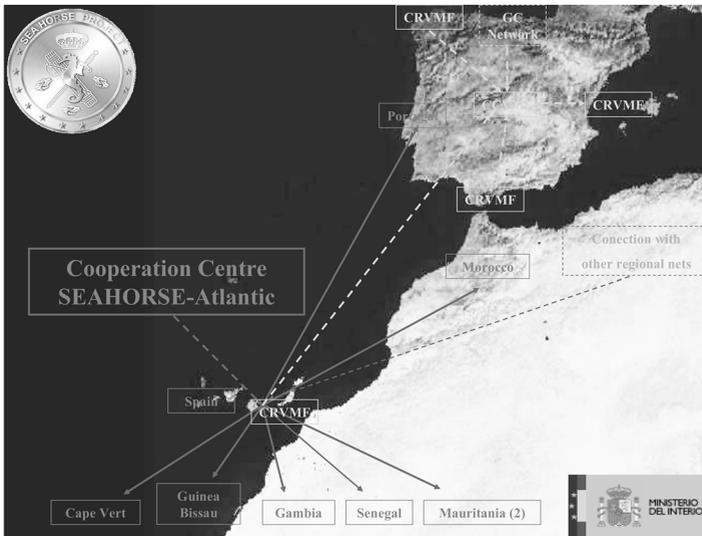
1 Das *Sistema Integral de Vigilancia Exterior* (SIVE, Integriertes System der Außenüberwachung) stellt ein spanisches technisches System zur Grenzüberwachung dar, welches verschiedene Technologien (Radar, Infrarotkameras, Wärmebildkameras) zum Zwecke der Grenzüberwachung kombiniert. Es wurde 2002 nahe Gibraltar in Betrieb genommen und wurde bis 2008 auf die gesamte spanische Küsten, inklusive der Balearen und der Kanarischen Inseln ausgeweitet (Pinyol Jiménez 2007, 91).

einer Neuauflage (*Hera III*: 12. Februar 2007 bis 12. April 2007) und dann zu einer Verstärkung der JO, die ab dem Zeitpunkt nur noch unter dem Namen *Hera* geführt wurde. Diese begann am 23. April 2007 und endete nominell am 31. Dezember 2007, lief im Jahr 2008 vom 4. Februar bis zum 31. Dezember, um 2009 und 2010 dann das ganze Jahr zu bestehen. Auch 2011 wurde die JO noch acht Monate und 2012 sechs Monate lang durchgeführt. Bis 2015 wurde die Operation dann auf drei Monate pro Jahr verkürzt.

Im Jahresbericht 2009 feierte die Agentur die Hera-Einsätze als die »erfolgreichste Operation« (Frontex 2009, 9) bis dato. In der Tat scheint die Operation einen besonderen Platz in der operativen Geschichte der Agentur einzunehmen, eine Art Gründungsmythos – zumindest für Seeoperationen: »And Joint Operation HERA was pivotal in achieving success. Before Operation Hera everything was theory. But after HERA the way forward was clear. In the words of Georgios Vourekas [Head of Frontex Sea Borders Sector]: »It was the birth of sea operations« (Lodge 2010, 37).

Diese recht lineare Erfolgsgeschichte – Frontex entsendet ein kleines Team, um die partikuläre Form der Migration auf die Kanaren zu verstehen und erweitert dann die Operation um Patrouillen, die die Überfahrten zum Erliegen bringen – ist jedoch nicht korrekt. Der relativ schnelle Erfolg der *JO Hera* ist nur über den spezifisch regionalen Kontext und durch die langjährigen Bemühungen der spanischen Regierung zu erklären. Die ausschlaggebende Taktik, die die Überfahrten verunmöglichte, war nicht der Einsatz von Patrouillen in den spanischen Hoheitsgewässern rund um die Kanaren, sondern die Entsendung von Patrouillenschiffen an die Küsten, an denen die Abfahrten begannen – vor allem die Küste Senegals. So konnten Abfahrten entweder von Anfang an unterbunden werden, oder aber die Passagier_innen von in den Küstengewässern Senegals abgefangenen Booten konnten schnell an Land zurückgebracht werden.

Dieser Einsatz von Grenzschrützer_innen aus der EU in den Hoheitsgewässern eines westafrikanischen Staates wurde rechtlich dadurch ermöglicht, dass sich immer mindestens ein Grenzschrützbeamter des betroffenen Staates, etwa Senegal, an Bord befand. Nominell unterstützte Frontex Senegal lediglich mit Schiffen und Personal, um irreguläre Ausreisen zu verhindern. Dieses ungewöhnliche internationale rechtliche Arrangement war nicht durch Frontex ausgehandelt worden, sondern durch die spanische Regierung, und baute auf dem so genannten *Seahorse*-Projekt auf. Dieses wurde zwar zu 80% durch das *Aeneas*-Programm der Europäischen Union finanziert, aber durch die spanische *Guardia Civil*, also dem paramilitärisch organisierten spanischen Grenzschrütz durchgeführt. Bei seiner Gründung 2006 bestand das *Seahorse*-Projekt aus einer Kooperation mit dem Grenzschrütz oder den Polizeien Marokkos, Mauretaniens, Senegals und der Kapverden, wurde aber über die Jahre auf weitere westafrikanische Staaten ausgeweitet. Das allgemeine Ziel des Projekts wurde in einer Präsentation der *Guardia*



Folie: Das operative Netzwerk des Seahorse-Projekts (León 2008, 17)

Civil mit »[e]stablish in the third countries concerned an effective policy to prevent illegal migration including efforts to stop trafficking in human beings and smuggling of migrants« (León 2008, 4) beschrieben. Umgesetzt werden sollte dies durch verschiedene Maßnahmen, durch a) den Aufbau einer interregionalen Kooperation und Zusammenarbeit und eines Dialoges bezüglich des Migrationmanagements, b) den Kapazitätsausbau in den Bereichen Grenzschutz und Grenzkontrolle und c) die Verbreitung von Wissen und Expertise in diesen Bereichen. Zu diesem Zweck fanden hochrangige Konferenzen, Ausbildungskurse, der Austausch von Liaisonbeamten_innen und die besagten gemeinsamen Patrouillen statt. Letztere begannen mit Marokko, wurden jedoch bald auf Mauretanien und Senegal ausgeweitet (4ff.). Als technisches Zentrum dieses Netzwerkes wurde das *Regionale Koordinierungszentrum der Kanarischen Inseln* (CCRC) in Las Palmas geschaffen, welches mit der *Guardia Civil* verbunden war, aber auch Frontex für die Koordinierung der *JO Hera* zur Verfügung stand (15).

Die Sozialgeograph_innen und Anthropolog_innen Maribel Casas-Cortes, Sebastian Cobarrubias und John Pickles haben eine exzellente Rekonstruktion des *Seahorse*-Projekts vorgelegt (2016). Für sie steht das Projekt paradigmatisch für eine neue Form des *borderings*, welches sich nicht mehr entlang traditioneller Grenzlinien artikuliert, sondern dem *migration routes*-Konzept folgt, wie es etwa im ›Global Approach to Migration‹ formuliert ist (Dünnwald 2015). Sie halten das

Seahorse-Projekt für einen der erfolgreichsten prototypischen Versuche, *bordering* in transnationalen, d.h. extraterritorialiserten Assemblagen (Casas-Cortes, Cobarrubias und Pickles 2016, 4) zu betreiben.

Ohne das Networking des *Seahorse*-Projekts wäre die *JO Hera* kaum erfolgreich gewesen, hätte sich doch das Operationsgebiet auf die Kanaren beschränkt. Es liegt nahe, die *JO Hera* als eine geschickte Akquise der spanischen Regierung für ihre regionale Migrations- und Grenzmanagementpolitik zu interpretieren. Durch den Mechanismus der Gemeinsamen Operationen war es Spanien möglich, einen finanzstarken, EU-weit vernetzten Akteure mit Zugriff auf technisches Equipment und Grenzschutzexpert_innen einzubinden. Für diese Deutung spricht auch, dass der Posten des stellvertretenden Exekutivdirektors der Agentur zu der Zeit mit Gil Arias Fernández aus Spanien besetzt war. Er hatte seine Karriere 1975 bei der Nationalen Polizei Spaniens begonnen und Spanien seit den 1990er Jahren in fast allen relevanten europäischen Gremien bezüglich Schengens und des Grenzschutzes vertreten. Auch die Präsentation der *Guardia Civil* (León 2008) argumentiert an verschiedenen Stellen immer wieder in Richtung der EU, etwa dass alle EU-Staaten implizit Nutznießer_innen der spanischen Bemühungen seien, oder dass irreguläre Migration ein Phänomen sei, von dem die EU als Ganzes betroffen sei. Der Politikwissenschaftler Sergio Carrera geht sogar davon aus, dass die »Krise« auf den Kanaren gezielt von der spanischen Regierung hochgespielt wurde, um einen Frontex-Einsatz zu erzwingen und qualifiziert sie als »constructed political spectacle« (Carrera 2007, 9): »While it is true that during 2006 there was a substantial increase in numbers of both pateras and irregular immigration, the overall situation has been over-dramatised by the media and misused according to certain political interests at the national arena« (12).

Der regionale Kontext sowie die externalisierende, grenzübergreifende Zusammenarbeit stellen wichtige Parameter der Operationen dar. Dies bestätigte mir auch ein Mitarbeiter der Agentur, der im Sektor Meeresoperationen der operativen Abteilung der Agentur arbeitete und den ich im Anschluss an eine Konferenz im Jahr 2009 traf. Unser Gespräch habe ich nachträglich aus meinem Gedächtnis in meinem Feldtagebuch festgehalten.

»Hera wiederum funktioniere sehr gut. Er bestätigt, dass seit zwei Monaten auf den Kanarischen Inseln nur noch wenige Migrant_innen angekommen seien. Das liege aber auch vor allem daran, dass es mittlerweile spanisch-mauretanische und spanisch-senegalesische Landpatrouillen gebe, d.h. die Abfahrt der Personen wird schon am Strand unterbunden. Hintergrund dieser Möglichkeit der Kooperation ist das sog. SEAHORSE Programm, ein ganzes Paket von Maßnahmen, die Spanien mit westafrikanischen Ländern vereinbart hat. Dabei sind die gemeinsamen Grenzkontrollen in den Territorialwässern und an Land nur ein Teil dessen. Denn diesen Maßnahmen allein

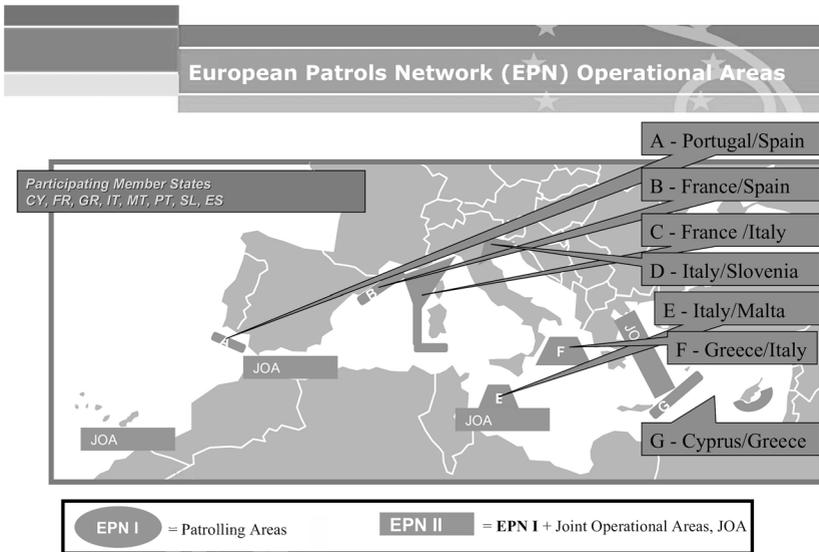
hätten die Länder niemals zugestimmt. Das Gesamtpaket müsse schon stimmen. Also gibt es im SEAHORSE Programm noch andere Elemente, wie etwa Zugang zu Unis und Schule in Spanien für WestafrikanerInnen, Dependancen Spaniens in Senegal und Mauretania, etc.« (Feldtagebuch, Juni 2009)

Allgemein stelle die Organisation einer Operation aber immer eine große Herausforderung dar, der Mitarbeiter der Agentur schilderte mir den bekannten Widerspruch zwischen Theorie und Praxis:

»Auch in seiner Arbeit sei es ein ähnliches Problem. Er könne leicht in Warschau sitzen und Pläne für eine JO entwerfen, auf dem Papier sehe alles gut aus. Aber wenn es dann zum Einsatz kommt, dann kämen immer Herausforderungen, die er nie gesehen habe. Frontex solle endlich Interoperabilität und eine Kommunikationsstruktur schaffen. Es sei schon so schwierig, die verschiedenen nationalen Verbände zum miteinander kommunizieren zu kriegen, weil alle anderes Equipment und bspw. Funk-Frequenzen benutzten. Und auch für ihn wäre es schwierig, wenn er im Feld sei und alle Unterlagen wären in Warschau. [...] Aus dem Grund sehe er auch nicht, dass EUROSUR schnell kommen würde. Erstmal müssten die internen Frontex IT-Probleme gelöst werden.

Es sei auch sehr gut, dass er in Frontex mit vielen Leuten aus verschiedenen Ländern zusammenarbeite, daher wäre es leichter, zu wissen, welcher Vorschlag nicht gehe, welche Probleme er bringe, etc. Generell sei es eh sehr kompliziert, JO zu organisieren, in Italien gäbe es z.B. fünf zuständige Stellen, die miteinbezogen werden müssten etc. Das mache seine Arbeit sehr schwierig.« (Feldtagebuch, Juni 2009)

Im Einklang mit der im Kapitel Agentur skizzierten *Governance*-Rationalität der Agentur als Agieren in Netzwerken stellt die Verstetigung einzelner Operationen jedoch nicht das Ziel der Agentur dar. Gemeinsame Operationen stellen entweder gezielte Experimente für eine neue, andere Grenzschutzpraxis oder eine spezifische temporäre Intervention an dem Schnittpunkt zwischen Migrationsrouten und der europäischen Grenze dar. Sobald eine neue Praxis etabliert ist, solle sich die Agentur wieder zurückziehen. Langfristig geht es um den Ausbau der Kooperation der bestehenden nationalen Grenzschutzeinheiten. Dies geht insbesondere aus der Machbarkeitsstudie *Medsea* (Frontex 2006a) hervor, die Ende 2005 bei Frontex in Auftrag gegeben wurde. Inhalt der Studie sind die Bedingungen für den Aufbau eines gemeinsamen *Europäischen Patrouillennetzwerks* (EPN) an den Seegrenzen der Europäischen Union. Die Studie, die im Juli 2006 vorgelegt wurde, schlug – nach den Analysen der letzten Kapitel wenig überraschend – eine neue Netzwerkstruktur vor. Nationale Koordinationszentren sollten die jeweiligen nationalen Akteure miteinander vernetzen, die Zentren sollten wiederum



Folie: *European Patrols Network (EPN) Operational Areas (Berglund 2007a, 8)*

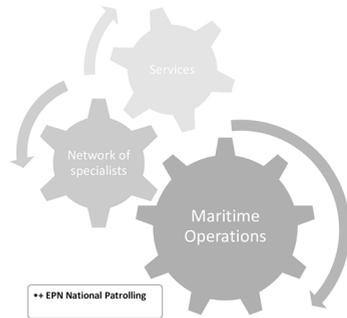
durch die Agentur vernetzt werden, mit dem Ziel, Datenaustausch und Koordination zu gewährleisten. In Kombination mit der *Bortec*-Studie hat die Agentur sehr früh ein Konzept für die Europäisierung von Grenzkontrolle und Grenzüberwachung (die beiden Imperative des Schengener Grenzkodex) vorgelegt, welche als die grundlegenden Vorarbeiten für *Eurosur* sowie eine *europäische Küstenwache* anzusehen sind.

Das EPN stellte eine erste Verschiebung in der Praktik des Grenzschutzes dar. Stand ursprünglich vor allem die Frage der Grenzkontrolle im Zentrum der Praxis, so ist diese vermehrt um eine Praxis der Grenzüberwachung ergänzt worden, die wiederum antizipative Kontrollmaßnahmen ermöglicht. Diese Praxis ist durch ihren pro-aktiven, präventiven und erkenntnisgenerierenden Charakter gekennzeichnet. Im Laufe der Jahre hat sich daraus eine netzwerkförmige Kooperationsplattform entwickelt, die sich nicht nur durch gemeinsame Marineoperationen, sondern auch durch Dienstleistungen (Frontex Compatible Operational Image, Positionsbestimmungssysteme, Personalaustausch, Gelbe Seiten), einem Spezialist_innen-Netzwerk und einem Austausch von Überwachungsdaten auszeichnet (Lukas 2016, 3). Hier ist innerhalb von wenigen Jahren ein enger Arbeitszusammenhang entstanden, aus dem nicht nur *Eurosur* hervorgegangen ist. Über die Jahre hat sich das hier aufgezeigte Vorgehen als Praxismodus für die sukzessive

European Patrols Network - EPN

The **European Patrols Network (EPN)** is an international maritime cooperation platform integrating:

- **Joint Maritime Operations** (e.g. EPN Triton, EPN Poseidon Sea)
- **Innovative services** (e.g. Frontex Compatible Operational Image, Positioning System, Staff Exchange, Yellow Pages)
- **Networking of specialists** in the maritime domain (EPN General meetings and dedicated workshops)
- **Shared surveillance** of neighbouring patrolling areas (EPN Common Patrols)



3

FRONTEX

Folie: *European Patrols Network (Lukas 2016, 3)*

Europäisierung des Grenzschutzes heauskristallisiert: Proklamierte Krisen an der Grenze generieren eine Legitimationsbasis für Interventionen, die auf eine tiefere Vernetzung und Kooperation von Grenzakteuren abzielen und somit die Transnationalisierung des Grenzschutzes vorantreiben. Diese Vorgehensweise lässt sich so auch für den Fall Griechenland herausarbeiten.

Euro-griechisches Grenzregime

Historisch stellte das moderne Griechenland lange Zeit ein Auswanderungsland dar. Die großen griechischen *communities* in den USA, in Australien und seit der Zeit der ›Gastarbeit‹ auch in Deutschland belegen dies eindrucksvoll. Erst mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Fall des Eisernen Vorhangs, welche sich auf dem Balkan aufgrund seiner besonderen politischen Konstellation zwischen den Blöcken besonders auswirkten, begann sich auch die Migration nach Griechenland zu verändern. Hier spielten die Fluchtmigrationen in Folge der Jugoslawienkriege eine kleinere Rolle. Vielmehr wirkte sich die stetig zuspitzende Verschlechterung der ökonomischen Lage in Albanien auf die Migration nach Griechenland aus. Schon für das Jahr 1991 wird von einer Migration von zwi-

schen 150.000 und 200.000 Albaner_innen nach Griechenland ausgegangen (vgl. Fakiolas und King 1996).

Die albanische Migration nach Griechenland stellt vor allem aufgrund der geographischen und kulturellen Proximität Albaniens einen Sonderfall dar. Die Geschichte der albanischen Migration nach Griechenland ist auch eine Geschichte des anti-albanischen Rassismus, der vor allem in den 1990er Jahren stark ausgeprägt war und der sich auch in Migrationsgesetzgebung, -politik und -praxis niederschlug. Wie in den meisten Fällen, in denen sich ein Nationalstaat mit vermehrter Migration konfrontiert sah, kann die migrationspolitische Antwort als repressiv charakterisiert werden.

Das Gesetz 1975/1991 aus dem Jahr 1991, mit dem Titel »Entry, exit, sojourn, employment, removal of aliens, procedure for the recognition of refugees and other measures« kann als die erste migrationspolitische Gesetzgebung in der Geschichte des modernen griechischen Staates bezeichnet werden. Nach Ruby Gropas und Anna Triandafyllidou zielte das Gesetz im Wesentlichen darauf ab, die Migration zu begrenzen und die Abschiebung undokumentierter Migrant_innen, die in Grenznähe aufgegriffen wurden oder die sich im Inland aufhielten, zu ermöglichen (Gropas und Triandafyllidou 2005, 2). Eine Möglichkeit für Migrant_innen, zum Zwecke der Arbeitssuche oder -aufnahme nach Griechenland einzureisen sah das Gesetz nicht vor. Dennoch stieg der Anteil der migrantischen Bevölkerung zwischen 1991 und 2001 von rund 167.000 auf 797.091 Personen an (5), wobei in dieser Statistik Albanier_innen, die aufgrund einer ethnisch-griechischen Herkunft die griechische Staatsbürgerschaft erhalten hatten, nicht berücksichtigt sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass schon zu Beginn der 2000er Jahre der Anteil der migrantischen Bevölkerung in Griechenland bei knapp 10% lag. Die Politik der verstärkten Grenzkontrollen und der Massenabschiebungen war gescheitert.

Die Abwesenheit einer Migrationspolitik, die auf eine rechtliche und soziale Integration der Migrant_innen abzielte, bedeutete jedoch keinesfalls, dass diese nicht stattfand. Sie fand – eine weitere Parallele zu repressiven Migrationspolitiken anderen Nationalstaaten – vor allem in der Ökonomie, also im Rahmen der Arbeit statt (vgl. Droukas 1998; King, Iosifides und Myrivili 1998; Lazaridis und Psimmenos 2000; Frangakis 2004; Lianos 2004). Erst 1998 kam es zu einem ersten Regularisierungsprogramm, 2001 und 2005 folgten zwei weitere (Baldwin-Edwards 2004), wenngleich nicht alle Migrant_innen davon profitieren konnten. Sukzessive Gesetzgebungsverfahren – eine Neufassung des Migrationsgesetzes im Jahr 2001 und weitere Änderungen im Jahr 2003 – änderten die rechtliche Lage nicht substantziell.

Obwohl die Hochzeit der albanischen Migration in die 1990er Jahre fiel, blieb sie doch eine Konstante der Migration nach Griechenland. Wegen einer Reihe von Spezifitäten stellt sie aber auch einen Sonderfall unter den Migrationen in

die EU hinein dar. Schon in der Zeit während des Osmanischen Reiches, welches weite Teile des Balkans einschloss, existierten Muster der Migration, welche erst durch die Gründung des griechischen Nationalstaats als Migration kategorisierbar wurden. In der Tat begleitete die Herausbildung des griechischen Nationalstaats im Sinne der »imagined communities« nach Benedict Anderson (1991) die große Herausforderung, ethnische oder linguistische »communities« zu integrieren, insbesondere, aber nicht nur, albanisch-sprachige.

Auch die geographische Nähe Albaniens ermöglichte ein Muster der temporären oder Pendelmigration. Dies stellte für den Grenzschutz vor allem ein methodologisches Problem in der quantitativen Erfassung der Migration dar, die deren Intensität anhand der Häufigkeit irregulärer Grenzübertritte misst. Wiederholte Grenzübertritte einer Person im Sinne einer Pendelmigration oder wiederholte Versuche des Grenzübertritts nach einem Aufgriff und einer folgenden Zurückweisung verzerren diese Statistik massiv und suggerieren eine Qualität von Migration, die nicht mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit korrespondiert.

Griechenland war schon 1981 der damaligen EG beigetreten und hatte auch 1992 die Schengener Abkommen ratifiziert. Zu einem Wegfall der Binnengrenzkontrollen im Sinne Schengens kam es jedoch erst im Jahr 2000, womit dieses Ereignis im Wesentlichen mit der eigentlichen Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes im Sinne des Amsterdamer Vertrages koinzidierte. Das Gesetz 1975/1991 stellte neben dem Versuch, mit einer repressiven Migrationspolitik auf die neuen Migrationen der 1990er Jahre zu reagieren, gleichzeitig die frühzeitige Absicht dar, nicht nur griechisches Migrationsrecht zu etablieren, sondern dies auch entlang der sich abzeichnenden Linien europäischer Asylpolitik – hier vor allem das Dubliner Übereinkommen – auszurichten (vgl. Papadopoulou 2004, 4).

Zu diesem Zweck formulierte das Gesetz Richtlinien für das Asylverfahren. Obwohl Griechenland schon 1959 die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet hatte, war das Asylsystem in Griechenland wenig ausgeprägt (ausführlich Papadimitriou und Papageorgiou 2005). In den meisten Fällen mussten sich Asylsuchende an den UNHCR wenden, nur Anträge von türkischen Asylsuchenden wurden durch griechische Behörden bearbeitet. Diese Sonderstellung türkischer Staatsbürger_innen erklärt sich aus dem Griechisch-Türkischen Krieg von 1919 bis 1922, der die griechisch-türkischen Beziehungen bis heute prägt und auch eine Kooperation in der Grenz- und Migrationskontrolle erschwert. Gesetz 1975/1991 übertrug die erste Prüfung des Asylantrags nun der Polizei, räumte ihr gleichzeitig aber einen weiten Spielraum ein, Asylanträge als »unzulässig« zu erklären. Erst der Präsidialerlass 61/1999 aus dem Jahr 1999 etablierte ein formelles Asylsystem, mit einem nationalen Asylverfahren und Berufungsinstanzen. Das erste Asylverfahren wurde jedoch weiter durch die Polizei durchgeführt. Ebenso wurde ein rudimentäres Unterbringungssystem etabliert, wenngleich die Mehrzahl der

Asylsuchenden keine Aufnahme darin fand (Skordas und Sitaropoulos 2004), da die Kapazitäten bei Weitem nicht mit der Zahl der Ankommenden korrespondierten.

Der Präsidialerlass fällt zeitlich mit einem ersten Anstieg der Ankünfte von Flüchtlingen und Asylsuchenden zusammen, welcher sich in den nächsten Jahren aufgrund der neuen kriegerischen Konflikte – Irak, Afghanistan – fortsetzte (Papadopoulou 2004). Lediglich die kurdische Fluchtmigration, also aus der Türkei, Irak und Iran, hat eine ältere Geschichte in Griechenland, die ersten Ankünfte datieren auf das Ende der 1970er Jahre (5). Nachdem der Zugang zu den Asylsystemen der nördlicheren EU-Staaten in den 1990er Jahren zunehmend eingeschränkt wurde, nahm die Einreise von Asylsuchenden in die EU durch Griechenland hindurch zu. Schon damals etablierte sich das Muster, dass Griechenland vor allem als Transitstaat für eine Reise nach Norden wahrgenommen wurde (vgl. Papadimitriou und Papageorgiou 2005; Transit Migration Forschungsgruppe 2007). Es etablierte sich ein Asylsystem, welches oberflächlich den Vorgaben des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) genügte, de facto aber nicht zugänglich war. Jene, die dennoch blieben und in der boomenden Ökonomie der 2000er Jahre ein Auskommen fanden, konnten auf die Regularisierungsprogramme hoffen. Alle anderen setzten ihre Reise in den Norden Europas fort, wobei sich insbesondere die Fährverbindungen zwischen Griechenland und Italien als Routen etablierten.

Die Etablierung des *Gemeinsame Europäische Asylsystem* stellte neben der Europäisierung des Grenzschutzes das zweite große Vorhaben der Europäischen Union dar, welches durch die Vergemeinschaftung der Grenz- und Migrationspolitiken durch den Vertrag von Amsterdam möglich geworden war. Analog zur Chiffre des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* für eine europäisierte Innen- und Justizpolitik sollte das GEAS einen *Raum des Schutzes* aufspannen. Dieses Projekt müsste einer ähnlichen genealogischen und gouvernementalitäts-theoretischen Untersuchung unterzogen werden. Festgehalten werden kann jedoch, dass sich das GEAS um den Kern des Dubliner Übereinkommens aus dem Jahr 1990 entwickelt hat. Wie schon im Kapitel Grenze herausgearbeitet wurde, handelte es sich beim Dubliner Übereinkommen um den einzigen erfolgreichen Versuch, einzelne Bestandteile des Schengener Vertragswerks – hier: die Vorschriften zur Durchführung von Asylverfahren – in den weiteren Rahmen der EG-Mitgliedstaaten zu überführen. Das zwischenstaatliche Übereinkommen, welches erst 1997 in Kraft trat, wurde 2003 als Verordnung (EG) 343/2003 (Rat der Europäischen Union 2003b) formal in europäisches Sekundärrecht überführt (Dublin II-Verordnung). Rund zwei Jahre vorher hatte die Verordnung (EG) 2725/2000 (Rat der Europäischen Union 2000) die europäische Fingerabdrucksdatenbank *Eurodac* etabliert (sie nahm im Januar 2003 ihren Betrieb auf) und damit dem Dublin-Mechanismus den technischen Unterbau zu dessen tatsächlicher Umsetzung geliefert (vgl. ausführlich Kuster und Tsianos 2013a, 2013b; Tsianos 2015;

Tsianos und Kuster 2016). Ergänzt wurden diese beiden Verordnungen durch drei Richtlinien, die Aufnahme richtlinie 2003/9/EC, die Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EC sowie die Verfahrensrichtlinie 2005/85/EC. Hinzu kommen Finanzierungstöcke für Umsetzungsmaßnahmen sowie spätere Richtlinien.

Im Kern etabliert die Dublin-Verordnung einen Mechanismus, der den EU-Mitgliedstaat (oder andere teilnehmende Länder wie etwa die Schweiz) bestimmt, der für die Durchführung eines Asylantrags zuständig ist. Anhand einer Rangfolge von Kriterien ergibt sich quasi-algorithmisch der zuständige Staat, in den meisten Fällen der Staat der ersten Einreise. Asylsuchende, die in einem anderen Staat einen (weiteren) Asylantrag stellen, können im Rahmen einer Dublin-Überstellung in den zuständigen Staat abgeschoben werden. Voraussetzung für die tatsächliche Bestimmung des Staates der ersten Einreise ist die Registrierung der Fingerabdrücke aller Asylsuchenden sowie irregulär Eingereisten in *Eurodac*. Aufgrund der Geographie Europas ergab sich daher in den 2000er Jahren ein Ungleichgewicht. Staaten wie Griechenland, Italien, Malta und Zypern – in gewisser Weise auch Spanien – waren verpflichtet, überproportional viele Asylverfahren durchzuführen. Asylsuchende wiederum waren vermehrt mit einer inner-europäischen Abschiebung in diese Staaten konfrontiert (vgl. ausführlich Schuster 2011; Meyerhöfer u. a. 2014; Brekke und Brochmann 2014; Mouzourakis 2014; Kasperek 2016a; Picozza 2017a, 2017b).

Die Rechtswissenschaftler Panayiotis Papadimitriou und Ioannis Papageorgiou haben in einem Aufsatz (2005) den griechischen Kontext der Dublin-Verordnung rekonstruiert. Demnach entfaltete das Dublin-System seine volle Wirkung erst mit der Inbetriebnahme *Eurodacs* Anfang 2003, weswegen sich der griechische Staat ab diesem Zeitpunkt mit einer weitaus höheren Anzahl an Rücknahme-Ersuchen von Asylsuchenden konfrontiert sah als zuvor. Die pragmatische Lösung Griechenlands bestand darin, die Weiterreise innerhalb der Europäischen Union als Abbruch des Asylverfahrens zu werten. Asylsuchende, die durch einen Dublin-Transfer nach Griechenland zurückkamen, waren nun nicht mehr im Status einer Asylantragsstellerin, was rechtliche und materielle Schlechterbehandlung nach sich zog. Allgemein lässt sich festhalten, dass das griechische Asylsystem ab Mitte der 2000er Jahre immer stärker unter Druck geriet. Eine von Beginn an mangelhafte Finanz- und Personalausstattung war mit steigenden Ankunftsahlen und Dublin-Überstellungen konfrontiert. Eine wachsende Zahl von Asylanträgen staute sich auf – der sogenannte *backlog*. Gleichzeitig existierte kein funktionales Erstaufnahmesystem, die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden wurde nicht vom Staat gewährleistet. Viele Asylsuchende waren obdachlos und mussten ihr Auskommen im informellen Sektor suchen. Die Realität des griechischen Asylsystems unterschied sich gravierend von den Systemen im Norden Europas, von einem homogenen *Raum des Schutzes* innerhalb der Europäischen Union konnte nicht ausgegangen werden.

Die Rechts- und Politikanthropologin Heath Cabot hat eine sehr detaillierte Ethnographie zur Situation der Asylsuchenden in Athen in Verbindung mit einer Untersuchung der griechischen Asylpraxis in den Jahren 2008 bis 2012 vorgelegt (Cabot 2014). Aufbauend auf einer teilnehmenden Beobachtung bei der ältesten griechischen Beratungseinrichtung für Asylsuchende (da Cabot diese nur pseudonymisiert benennt, kann auch ich den Namen hier nicht nennen) rekonstruiert sie exakt jene Krisenjahre des nominellen griechischen Asylsystems und dessen beginnende Rekonstitution entlang europäischer Vorgaben. Die rechtsanthropologische Perspektive nimmt das Asylverfahren mit all seinen Widrigkeiten und Schwierigkeiten als Ausgangspunkt, um zu zeigen, wie die formellen Vorgaben des Rechts in das Leben und die Erfahrungen der Asylsuchenden »überschwappen« und so transformative Effekte bezüglich Staatsbürgerschaft und der Verwaltung von Asyl haben.

Innovativ an ihrer Ethnographie ist die Auseinandersetzung mit der sogenannten »pink card« (Kap. 2). Dieses Papier stellt den offiziellen Ausweis dar, der Asylantragsteller_innen in Griechenland für die Zeit des laufenden Asylverfahrens ausgestellt wird und der ihren Aufenthalt formal legalisiert. Damit stellt das Papier einen gewissen Schutz etwa bei Polizeikontrollen dar, dokumentiert gleichzeitig aber auch die äußerst prekäre Situation von Asylsuchenden. Denn es handelt sich nur um eine temporäre, begrenzte Gestattung des Aufenthalts, aus dem sich auch keine weiteren Ansprüche, etwa auf Unterbringung oder soziale Sicherung ergeben. Durch eine Untersuchung dieses Artefakts gelingt es Cabot, eine Beschreibung nicht nur des griechischen Asylsystems, sondern insbesondere der prekären Rechtsstellung von Asylsuchenden zu entwickeln, die sie mit dem Begriff »limbo« fasst.

Ich kann mich allerdings nicht entsinnen, im Laufe meiner Forschungen jemals eine solche »pink card« gesehen zu haben. Sie war mir zwar bekannt, doch in meiner Perspektive repräsentierte sie einen rechtlichen Status, der in der Realität kaum zu erlangen war und dessen Existenz auf die urbanen Zentren, also Athen und Thessaloniki beschränkt war. Schon bei meinem ersten Aufenthalt in Athen im Frühsommer 2008 hörte ich das erste Mal von diesem Dokument. Ahmed, ein algerischer Asylsuchender und guter Bekannter meiner Gastgeberin war zu Besuch in ihrer Wohnung. Wir saßen auf dem Balkon und die beiden diskutierten seine Situation. Meine Gastgeberin hatte Ahmed dabei unterstützt, eine rudimentäre Bleibe zu finden, aber im Zentrum der Diskussion stand seine Unsicherheit, sich in Athen zu bewegen. Ohne Papiere fürchtete er, jederzeit von der Polizei aufgegriffen und in Abschiebehaft genommen werden zu können. Gemeinsam gingen sie durch die wenigen Optionen, die aber allesamt wenig realistisch schienen. Das Fazit, zu dem sie gemeinsam gelangten, war, dass er doch nochmal versuchen sollte, eine »pink card« zu beantragen. Allerdings machte er sich wenig Hoffnung.

Das *Aliens and Immigration Directorate* an der Athener Petrou Ralli Straße, außerhalb der Stadt in einem Industriegebiet gelegen, ist zentraler Bestandteil jeder empirischer Beschreibung des griechischen Asylsystems in jenen Jahren. Entweder einfach als *Allodapon* oder *Petrou Ralli* referenziert, stellte es lange Zeit die einzige Einrichtung dar, in der Asylanträge entgegengenommen wurden und wo eine ›pink card‹ ausgestellt wurde. Bezeichnend für die lediglich formale Existenz des griechischen Asylsystems waren die Öffnungszeiten der Behörde. Sie öffnete nur Samstag vormittags für wenige Stunden und nur wenigen Asylsuchenden wurde Einlass gewährt. Schon am Freitag Abend bildeten sich daher Schlangen jener, die schon oft versucht hatten, eine ›pink card‹ zu ergattern und in den Wochen zuvor gescheitert waren. Aus diesem Grund war auch Ahmed mehr als nur skeptisch, dass es ihm gelingen würde, ein solches Dokument zu erlangen. Formal als Asylsuchender in Griechenland registriert zu sein, ein Status, den die ›pink card‹ dokumentierte, stellte einen Ausnahmefall für die allermeisten Asylsuchenden dar.

Tatsächlich traf diese Beschreibung des griechischen Asylsystems nur für Athen und Thessaloniki zu. An der Grenze, also der Landgrenze zur Türkei in der Region Evros im Nordosten Griechenlands sowie an der Meeresgrenze an den ost-ägäischen Inseln wie Lesbos, Chios und Samos herrschte ein komplett anderes Regime, welches effektiv vom urbanen Asylregime abgekoppelt war und eher als Illegalisierung oder Irregularisierung beschrieben werden muss. Allerdings lässt sich diese Fragmentierung des griechischen Migrationsregimes nicht auf eine innergriechische Zentrum-Peripherie-Analyse reduzieren. Vielmehr hatte jede lokale Grenze ihre eigenen Formen der Migrationskontrolle hervorgebracht. Dies gilt insbesondere für den Fall der albanisch-griechischen Grenze, der jedoch hier außen vor bleiben soll. Doch auch zwischen der Evros-Grenze im Nordosten und der ägäischen Meeresgrenze gab und gibt es immer noch gravierende Unterschiede.

Crossing the Border

Der Regionalbezirk Evros ist ein Landstrich im äußersten Nordosten Griechenlands. Die Region hat ihren Namen von dem Fluss Evros, der gleichzeitig rund 200 km der Grenze zum europäischen Teil der Türkei bildet. Auf der türkischen Seite der Grenze liegt die Provinz Edirne, mit der gleichnamigen Provinzhauptstadt. Der nördliche Teil des Regionalbezirks liegt zwischen Bulgarien und der Türkei und bildet damit ein Dreiländereck. Der Bezirk Evros war lange Zeit zwischen Griechenland und dem Osmanischen Reich umkämpft, was sich bis heute an seiner Infrastruktur zeigt. Die zentrale Zugangsstraße zum Bezirk führt von der an der Ägäis gelegenen Stadt Alexandroupoli fast direkt am Grenzfluss ent-

lang nach Norden. Die nördliche Provinzhauptstadt Orestiada wurde erste 1923 gegründet und ist ebenfalls direkt an der Grenze platziert, ähnlich einem mittelalterlichem Wehrdorf.

Nur ganz im Norden, nahe der Ortschaft Kastanies, findet sich ein rund 12,5 km langer Teilabschnitt der griechisch-türkischen Grenze, der nicht vom Evros gebildet wird. Aus Bulgarien kommend fließt der Evros von Westen durch den Bezirk Orestiada und biegt dann nach Süden Richtung Ägäis. An dieser Biegung liegt die historische Stadt Edirne, weswegen die Grenze einen Bogen rund um die Stadt beschreibt. Diese Abweichung von der natürlichen Grenze bildet eine spezifische Geographie der Grenzkontrolle. Edirne liegt im Wesentlichen ausschließlich auf der östlichen Seite des Evros. Eine eindrucksvolle Brücke – der Evros selbst ist ein mächtiger und vielfach unbezwungener Strom (ausführlich Levidis 2020) – ist die einzige Verbindung zwischen der Stadt und der Gemeinde Karağaça, die westlich des Evros, aber noch auf türkischem Territorium liegt und von der eine Straße zu einem Grenzübergang und dann nach Kastanies, dem ersten Dorf auf der griechischen Seite, führt. Zusammen mit dem großen, ausgebauten Grenzübergang bei Kipoi, der rund 150 km weiter südlich auf der Transitroute zwischen Istanbul und Thessaloniki liegt, sind diese beiden Orte die einzigen offiziellen Grenzübergangsmöglichkeiten. Bis 2006 waren die 12,5 Kilometer trockene Grenze durch einen kleinen Zaun, aber auch Panzerabwehrminen gesichert. Letztere richteten sich nicht gegen die Migration, sondern gegen einen möglichen Angriff durch die türkische Armee. Dennoch stellten sie eine besondere Gefahr für das *border crossing* dar, weswegen oftmals auch eine Querung des Evros mit kleinen Booten versucht wurde – was andere Todesgefahren mit sich brachte.

Ahmed, dem ich auf dem Balkon meiner Gastgeberin begegnete, war 2006 über die trockene Grenze bei Edirne gekommen. Er erzählte mir, wie er in Edirne ankam und als Erstes ein Internetcafé aufsuchte. Seiner Schilderung zufolge hatten alle Internetcafés in Edirne die Software *Google Earth* installiert, die hochauflösende Satellitenbilder der ganzen Welt frei verfügbar macht. Er bat mich auch, die Software auf meinem Rechner zu installieren, weil er demonstrieren wollte, wie er sie damals genutzt hatte, um eine Lücke oder einen Durchgang im Zaun zu identifizieren. Er prägte sich den Weg ein und machte sich in der Abenddämmerung auf den Weg: »I crossed the bridge, and turned left, into the fields. I used the big mosque of Edirne, which you can see from far, as orientation. After some kilometers, I reached the fence and crossed it. That is how I came to Greece for the first time« (Feldtagebuch, Juni 2008).

Leider, so erzählte er, war Ahmed gezwungen, diese partikuläre Passage sechs Mal zu absolvieren, da er fünf Mal von der griechischen Polizei aufgegriffen und umgehend in die Türkei abgeschoben wurde. Einen Asylantrag zu stellen wurde ihm jedes Mal verweigert. Auf der türkischen Seite wurde er jedes Mal für ein

paar Wochen im Internierungslager Tunca in Edirne inhaftiert, bevor er einen weiteren Grenzübertritt in Angriff nehmen konnte. Erst als er eine sehr lange Distanz innerhalb Griechenlands zurückgelegt hatte, zu Fuß, nachts und immer in sicherem Abstand zur Autobahn, die er gleichzeitig als Orientierungshilfe nutzte, war es ihm möglich, in einem Dorf der muslimischen Minderheit in Nordgriechenland ›aufzutauchen‹. Dort fand er eine Moschee, ein Mitglied der Gemeinde half ihm, nach Thessaloniki zu gelangen. Von dort setzte er seinen Weg nach Athen fort, wo er vergeblich versuchte, seinen Asylantrag zu stellen und eine ›pink card‹ zu erhalten.

Für die klandestine Migration stellt der Bezirk Evros einen Grenzraum dar, der auch das türkische Internierungslager Tunca miteinschließt. Auf griechischer Seite, etwas von der Grenze entfernt, befindet sich nahe des Dorfes Fylakio ein altes gelbes, zweistöckiges Haus, welches in diesen Jahren, aber auch danach, als Internierungslager genutzt wurde und in dem menschenunwürdige Bedingungen herrschten (Gottschlich 2010; zur Existenz extralegalen Internierungseinrichtungen in Evros siehe Karamanidou und Kasperek 2020b). Auch die verschiedenen Polizeistationen in den Dörfern entlang der Hauptstraße sind Teil dieser Internierungsinfrastruktur, die auch immer wieder für illegale Rückschiebungen – Pushbacks – genutzt werden. Eine Asylantragstellung war im Bezirk Evros weitestgehend unmöglich, die Erfahrungen Ahmeds sind durchaus repräsentativ für die Praxis des griechischen Grenzschutzes an der Evros-Grenze. Aus diesem Grund firmierte das Lager Fylakio offiziell auch nicht als Erstaufnahmeeinrichtung, sondern als Abschiebegefängnis. Denn die Evros-Grenze stellte, wie ich später noch erörtern werde, die einzige Grenze dar, an der die Türkei nominell Rückschiebungen akzeptierte.

Besonders nach der Beseitigung der Minen rund um das Jahr 2006 fanden die meisten klandestinen Einreisen nach Griechenland zunächst an der Evros-Grenze statt. Doch ab dem Jahr 2008 verschob sich die Route in die Ägäis, wo versucht wurde, mit Hilfe von kleinen Schlauchbooten die wenigen Kilometer zwischen der türkischen Westküste und den griechischen Inseln zu bewältigen. Zwar ist die Praxis der griechischen Küstenwache, diese Boote auf dem Meer anzugreifen, in Richtung Türkei zu drängen oder zu zerstören, vielfach dokumentiert, doch jene, die die Überfahrt schafften, hatten zunächst die Gewissheit, in Griechenland bleiben zu können. Denn die komplizierte Seegrenze zwischen der Türkei und Griechenland, in der zwischen den jeweiligen Hoheitsgewässern kein Raum mehr für internationale Gewässer blieb, stellte ein Minenfeld der Souveränität dar. Beginnend im Norden mit den Inseln Lesbos, Chios und Samos zieht sich die Grenze bis in den Archipel des Dodekanes in den Süden. Der konkrete Verlauf der Grenze zwischen der Türkei und Griechenland ist weiterhin umstritten und stellt eine große Herausforderung für die Praxis der griechischen Küstenwache dar (vgl. Panagiotidis und Tsianos 2007; Gropas und Triandafyllidou 2005). Die

Schiffe der Küstenwache liefen beständig Gefahr, durch ein Überschreiten der nicht klar definierten Grenze einen internationalen Konflikt auszulösen. Gleiches gilt für den Luftraum, der ähnlich umstritten ist und dessen absichtliche Verletzung durch Militärflugzeuge Teil der beständigen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Staaten darstellt. Eine offizielle Abschiebung oder auch ein illegaler Pushback von den Inseln ausgehend war weitestgehend unmöglich.

Daher folgte auf die Ankunft auf den Inseln die sofortige Inhaftierung, in Lesbos beispielsweise in einem ehemaligen Warenlager in dem Vorort Pagani der Inselhauptstadt. Dort wurden unter ähnlich schlimmen Bedingungen wie in Fylakio Hunderte von Personen in den wenigen großen Hallen festgehalten. Es waren diese Bedingungen, die das *noborder camp* 2009 erfolgreich zum Skandal machte und welches zusammen mit dem Hungerstreik der Insassen dazu führte, dass die Polizei das Lager aufgeben musste. Ich erinnere mich noch, wie die großen Tore zu den Hallen, wie auch die Tore in den Zäunen auf einmal offen standen. Die vormals eingesperrten Migrant_innen hatten sich befreit. Doch sie hatten Pagani noch nicht endgültig verlassen, denn sie warteten immer noch auf das »white paper«, welches ihnen zwar versprochen, aber noch nicht ausgehändigt worden war. Doch bald war es soweit. Die »white papers« wurden ausgehändigt, es standen Busse bereit, um die nun auch offiziell freien Personen an den Hafen zu bringen. Eine unglaubliche Freude kam in Pagani auf, es wurde gefeiert, sich gegenseitig die Papiere gezeigt, die Papiere in die Luft gestreckt als Beweis, nun endlich frei zu sein und nach Athen weiterfahren zu können.

Dieses Dokument, normalerweise ein einseitiger A4-Ausdruck mit den Personalien der Person, meistens ohne Photo, aber mit einem großen Stempel versehen, war mit einer unglaublichen Bedeutung aufgeladen. Offiziell trug dieses Papier diese Bedeutung jedoch gar nicht. Anstelle einer Freilassungsanordnung oder gar einer Aufenthaltserlaubnis stellt es die staatliche »Ankündigung der Abschiebung« dar. Da die Stellung eines Asylantrags in Pagani zwar offiziell möglich war, aber mit der Androhung einer massiven Ausweitung der Haftdauer verknüpft war, waren auch dort keine Asylanträge gestellt worden. Denn paradoxerweise erfolgte die Freilassung mit dem »white paper« oftmals nach wenigen Wochen, während bei Stellung eines Asylantrags die Gefahr bestand, für die gesamte Dauer des Asylverfahrens inhaftiert zu bleiben. Aus dem ausbleibenden Asylantrag folgte jedoch gleichzeitig die Verpflichtung, aus Griechenland auszureisen. Das »white paper« regelt genau dies. Es kündigt die Abschiebung an, falls die betroffene Person nicht innerhalb von 30 Tagen freiwillig selbst ausreist. Gleichzeitig regularisiert das »weiße Papier« aber für diese 30 Tage den Aufenthalt in Griechenland.

Steht die »pink card« nach Cabot für die Ungewissheit (»limbo«) und vorherrschende Prekarität im griechischen Asylsystem, so lässt sich analog das »white paper« als stellvertretend für das an der Meeressgrenze existierende Regime der

Irregularisierung lesen, welches gleichzeitig als eine stillschweigende Allianz zwischen dem griechischen Staat und der Migration interpretiert werden kann. Diese Allianz basierte auf der Einsicht, dass die meisten Migrant_innen und Asylsuchenden gar nicht die Absicht hatten, sich in Griechenland niederzulassen, sondern weiter gen Norden ziehen wollten. Das »white paper« ermöglichte genau dies. Nach der Entlassung aus der Haft auf der Insel erlaubte es den Fährtransit auf das griechische Festland – Kauf von Fährtickets und Betreten der Fähren wurden normalerweise polizeilich reglementiert. Zudem etablierte es eine Frist von 30 Tagen, in denen entweder die Weiterreise nach Nordeuropa organisiert oder ein Auskommen im informellen Sektor der griechischen Ökonomie gesucht werden konnte.

Diese stillschweigende Allianz, die die griechische Migrationspolitik seit den 1990er Jahren charakterisierte, war jedoch schon seit 2003 immer stärker unter Druck geraten. Mit dem zunehmend besseren Funktionieren des Dublin-Systems, welches vor allem auf der Einspeicherung von Fingerabdrücken in die Eurodac-Datenbank basierte, wurden mehr und mehr Asylsuchende, die in Griechenland zum ersten Mal EU-Territorium betreten hatten und dann ihre Reise nach Norden fortgesetzt hatten, nach Griechenland zurückgeschoben. Die griechische Regierung war mit der Tatsache konfrontiert, dass ein Ziehen-Lassen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines defizitären Asylsystems ein immer wenig gangbarer Weg war. Gleichzeitig rückte Griechenland vermehrt in den Fokus einer europäischen und internationalen Aufmerksamkeit, die die Zustände in der Grenz- und Migrationspolitik kritisierte. Exemplarisch kann dies etwa am Bericht »The truth may be bitter, but it must be told« (Pro Asyl 2007) belegt werden, der die Internierungsbedingungen thematisierte, oder etwa auch an einer Studie von Amnesty International (2010), welche die Kritik am griechischen Asylsystem direkt mit dem Dublin-System verband (siehe auch Frelick 2008). Rund um das Jahr 2009 stand die griechische Regierung vermehrt unter Zugzwang, das Grenz-, Migrations- und Asylregime zu reformieren.

Forcierte Europäisierung

Einen ersten Wegpunkt markierte der Regierungswechsel im Oktober 2009, als die konservative Partei *Nea Dimokratia*, die seit 2004 die Regierung stellte, ihre Mehrheit verlor und die Regierung von der sozialdemokratischen PASOK unter Giorgios Papandreou übernommen wurde. In der Frage der Migrationspolitik startete die neue Regierung mit einem Reformprogramm. So wurden die schlimmsten Internierungslager – insbesondere Pagani auf Lesbos – geschlossen und auch mit der Reform der Staatsbürger_innenschaft nach dem *ius soli*-Prinzip wurde ein neuer Weg eingeschlagen. In der konservativen Opposition stieß letz-

teres Vorhaben auf vehementen Widerstand und sollte auch die spätere Bildung einer Großen Koalition während der Zeit der Memoranden verkomplizieren.

Der US-Botschafter in Athen, Daniel Speckhard, fasste die neue Politik am 4. Dezember 2009 in einem Drahtbericht für das US-Außenministerium folgendermaßen zusammen:

»Greece's new PASOK government [...] has moved quickly to revamp asylum processes and take measures that should improve the government's ability to interdict migrants. It has consolidated law enforcement agencies (the National Police, fire service, port police, and Coast Guard elements) into the new, DHS-like Ministry for Citizen's Protection. This should help the government better coordinate among security services on combating illegal migration. Fulfilling a PASOK campaign promise, Minister for Citizen's Protection Michalis Chrysochoidis formed an asylum experts' committee to propose reforms. The committee, composed of representatives from UNHCR, NGOs, academics, and officials, first met on November 26. NGO and government insiders expect new legislation to take up to six months to formulate, and are looking at stopgap measures to address pending asylum applications. NGOs have largely welcomed the government's proposals to create a new, independent asylum authority separate from the police, and have lauded promises to raise Greece's asylum approval rate to the »European average.« However, they note that the situation on the ground hasn't changed at all, detention centers are still filled beyond capacity, and asylum processing by the Aliens Police has all but stopped pending new guidelines.« (US State Department 2009)

Der Botschafter thematisierte aber auch die Bemühungen der Regierung, Migrationspolitik zu europäisieren:

»Because of these domestic shortfalls in migration enforcement, the Greeks have also focused on »Europeanizing« the issue, using a three-pronged approach: putting pressure on the EU to provide more border security support, urging Turkey to crack down on maritime human smuggling and to take back deportees, and pressing for changes to the Dublin II agreement. To raise awareness on migration issues, Greece hosted the Global Forum for Migration and Development, an informal conference bringing together governments and NGOs, in November. Over the last six months, Greek leaders have tried multiple tactics to pressure the EU: signing a four-way enforcement cooperation agreement with Malta, Cyprus, and Italy and jointly submitting an illegal migration whitepaper; bilateral meetings with EU border states focusing on enforcement and migration burden-sharing; raising migration issues at EU gatherings of foreign and interior ministers; pressing the EU to forge readmissions agreements with migration sending countries; and inviting

FRONTEX, the EU border agency, to increase its presence in the Aegean. Greek officials have tried to use the EU to pressure Turkey to live up to its 2001 bilateral protocol to readmit third-country aliens.» (US State Department 2009)

Der PASOK hatte die Wahlen mit dem Slogan »Es gibt genug Geld« gewonnen, die neue Regierung musste jedoch bald entdecken, dass dies nicht zutraf. Am 23. April 2010 war die griechische Regierung gezwungen, finanzielle Unterstützung von der EU anzufordern. Schon am 3. Mai 2010 wurde das erste Memorandum – offiziell *Economic Adjustment Programme for Greece* – unterzeichnet. Somit stand die Politik der neuen Regierung von Beginn an unter dem Zeichen der Krise, der Einsparmaßnahmen sowie des europäischen Einflusses auf die Politik. Dementsprechend rückte die politische Frage bezüglich einer neuen Migrationspolitik in den Hintergrund, zum Stillstand kam sie jedoch nicht. Die in dem Drahtbericht der US-Botschaft beschriebene neue Dynamik nach dem Regierungswechsel war auch bei meinen verschiedenen Feldforschungsaufenthalten im Jahr 2010 stark spürbar. Das von dem Botschafter erwähnte *whitepaper* – tatsächlich ein eher kurz gehaltenes Positionspapier – der vier besonders von der Dublin-Verordnung betroffenen Staaten im Süden und Südosten der EU deutete zum ersten Mal einen ernsthaften Dissens im Feld der europäischen Asylpolitiken an, während die Situation der Asylsuchenden in Griechenland auch medial verstärkt thematisiert wurde.

Gleichzeitig hatte die von der neuen Regierung eingesetzte Expert_innen-Kommission, die eine Reform des griechischen Asylsystems erarbeiten sollte, im Frühjahr ihre Arbeit aufgenommen. Sie unterstand dem neuen Minister für Bürgerschutz, Michalis Chrysochoidis. Die Einbeziehung von in dem Feld aktiven NGOs und IGOs stellte für Griechenland einen neuen politischen Modus dar. Trotz des Befundes der neuen politischen Rolle von Nichtregierungsorganisationen (Brand u. a. 2001), insbesondere in Verbindung mit der Dynamik der Europäisierung, trat dieses Phänomen in Griechenland aus verschiedenen Gründen später auf als etwa in Deutschland. Gleichzeitig war es auch ein Glücksfall für meine Feldforschung – es war wesentlich leichter, Gesprächspartner_innen zu finden, die mit den Beratungen befasst waren.

Neben der Reform des Asylsystems, welches vor allem auf die Schaffung einer zivilen Asyl-Administration abzielte, welche die Polizei ablösen sollte, formulierte das Komitee auch einen Vorschlag für die Einrichtung sogenannter *Screening Centers*. Während eines Feldforschungsaufenthalts im Juni 2010 in Athen wurde mir der Vorschlag des Komitees überlassen, und zwar sowohl der griechische Original-Text, der ausweislich der in der Datei verzeichneten Meta-Daten aus dem Athener Büro des UNHCR stammte, als auch eine englische Übersetzung, auf die ich mich im Weiteren beziehen werde. Das Dokument, welches auf den

11. März 2010 datiert ist, trägt den Titel »Screening Centers for aliens entering Greece without any legal formalities. Experts' Committee proposal«. Die Präambel formuliert den Anspruch des Vorschlags:

»According to the plan, the newly entering the Country aliens must, at first, pass by those Centers where their legal status and any particular needs are going to be established and then, according to their established profile, their further handling by the State will be decided accordingly. [...] The above system has been proposed in replacement of the system in force, which deals with mass arrivals by means of a standard decision issue regarding the deportation and the detention of all of them without any exception. Moreover, further to the above, the majority of the aliens are set free under unclarified legal status and as a result, serious problems emerge as regards both the handling of those individuals on the basis of our Country's obligations deriving from international conventions and the domestic legislation, and the awareness of the competent authorities as regards the number of aliens crossing or residing in the Country.«

Die *Screening Centers* sollten zum ersten Mal eine explizite Form einer Erstaufnahmeinfrastruktur in Griechenland etablieren und den ersten Kontaktpunkt zwischen der staatlichen Migrationsadministration und den ankommenden, oder von der Polizei im Inland aufgegriffenen Migrant_innen darstellen. Der Vorschlag ließ keinen Zweifel daran, dass die *Screening Centers* als geschlossene Einrichtungen konzipiert waren, wenngleich hervorgehoben wurde, dass es sich nicht um eine Inhaftierung zum Zwecke der Abschiebung handle – dies war die bis dahin genutzte rechtliche Basis für die uneingeschränkte Internierung aller aufgegriffenen Migrant_innen. Vielmehr gehe es um ein Festhalten der Personen (im englischen Text: »confinement«), um die Screening-Prozedur überhaupt zu ermöglichen. Die Einsperrung solle jedoch für maximal 15 Tage aufrecht erhalten werden dürfen. Der Vorschlag hebt weiter hervor, dass die Finanzierung der *Screening Centers* nur durch europäische Fonds, insbesondere den *External Borders Fund* sichergestellt werden könne. Jedes *Screening Center* solle von einer eigenen Direktor_in geleitet werden, welche die Oberaufsicht über die diversen staatlichen Dienste, die im *Screening Center* arbeiten, haben solle.

In einem zweiten Kapitel wird die »standard screening procedure« beschrieben. Diese bestehe aus sechs allgemeinen Maßnahmen:

1. Informieren der Ankommenden über den Status des *Centers*, warum sie sich dort befänden, ihre Rechte und Verpflichtungen,
2. Registrierung inklusive Fingerabdrucknahme und Photographieren,
3. Medizinische Untersuchung,

4. Erstellung einer ersten Einschätzung, ob die betreffende Person schutzbedürftig sei,
5. Unterstützung sozialer, psychologischer, juristischer und medizinischer Art falls notwendig,
6. Erstellung eines persönlichen Profils und Weiterleitung an die relevanten weiteren Behörden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Vorschlag der *Screening Center*-Architektur keine kollektive Einsperrung zum Zwecke der Abschiebung mehr beinhaltet, sondern vielmehr einen Filter darstellen soll. Neben der genauen Erfassung jeder Person – sowohl in der europäischen *Eurodac*-Datenbank, als auch in einer nationalen – sollten die *Screening Centers* gleichzeitig als eine Verteilerstation fungieren. Denn nicht die erzwungene verlängerte Internierung des existierenden Systems, welches vor allem auf eine »Entschleunigung« (Panagiotidis und Tsianos 2007) abzielte, stellte die zentrale Logik der *Screening Centers* dar, sondern eine beschleunigte, schnelle und effiziente Aufspaltung der Migrationsbewegungen, ein *unmixing* der *mixed migration flows* in Asylsuchende, andere Schutzbedürftige wie etwa unbegleitete minderjährige Flüchtlinge oder Opfer von Menschenhandel sowie abzuschiebende Migrant_innen ohne Aufenthaltsstatus, oder ohne Perspektive, einen solchen zu erlangen.

Diese Differenzierung zwischen Flüchtlingen und ökonomischen Migrant_innen, die ein alter Topos der migrationspolitischen Diskurse nicht nur in Europa war und auch weiter ist und der nun um den humanitaristischen Aspekt der Schutzbedürftigkeit erweitert wurde, bestätigte mir auch Aphrodite Al-Saleh in einem Interview, welches ich Anfang Juni 2010 mit ihr im Ministerium für Bürgerschutz² führte. Ich hatte Frau Al-Saleh im August 2009 in Lesbos bei einer Demonstration vor dem Internierungslager Pagani auf Lesbos kennengelernt, als sie eine kurze Rede hielt. Sie entstammt dem sozialdemokratischen, PASOK-nahen NGO-Spektrum und setzte sich schon damals – auf ihre Art – für Migrant_innen ein. Die neue Regierung berief sie als Beraterin für Migrationspolitik ins Ministerium für Bürgerschutz, wo sie direkt dem Vizeminister Spyros Vougias unterstellt war. Ihr Projekt war die schnelle Etablierung der *Screening Centers*. An dem Freitag,

2 Das ehemalige Ministerium für öffentliche Ordnung wurde 2007 mit dem Innenministerium, zuständig für legale Migration und öffentliche Verwaltung, zusammengelegt. Nach dem Wahlsieg des PASOK im Oktober 2009 wurde die Trennung rückgängig gemacht und das Ministerium in Ministerium für Zivilschutz (»citizen protection« ist die gängige Übersetzung in Griechenland) umbenannt. Dem Ministerium untersteht die Polizei und auch der Grenzschutz und ist damit vergleichbar mit einem deutschen Innenministerium. Die Küstenwache wiederum untersteht dem Ministerium für Handelsschifffahrt.

als wir das Interview führten, hatte der Vorschlag des Expert_innen-Komitees die erste legislative Hürde genommen, worüber sie sich sehr erfreut zeigte.

Sie verneinte, dass der Vorschlag für die *Screening Centers* auf Druck der EU zustande gekommen sei:

»It is just an obligation that comes from the inside. There is a huge hypocrisy in Europe, it is pretty convenient what is happening now. We keep all the ›dirty migrants‹ here in Greece, on the precondition that they will not enter Europe. For them, we are not Europe. And then, ok, sometimes, somebody like Barroso, or Commissioners of Human Rights, they came and say ›Oh, really, it is very bad thing centres like this‹ and they leave. Nothing else. There was no pressure from Europe. We can't abuse human rights any more, it is not our country. It is not in the heart of Greece, we do not abuse human rights. At the same time, it is not clever. You know the cost of keeping so many people, in Pagani, was unbelievable. For one hundred people staying in Pagani for one day, the cost was 6.000 Euros per day.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

Das alte System charakterisierte sie folgendermaßen:

»It is a detention. The law says that the people that they are coming illegally in Greece, we have to keep them in specific places, for the deportation. So that is fine. But we missed what is happening in between. The people that are to be deported, they have to be kept in this type of centers. Not exactly this type of centers, but detention centers. Human[e] detention centers. They never thought that the people that are coming that they could be refugees. That they could be victims, that they could be vulnerable people, that we have to protect them. This was never written in a law. [...] So it was just hell.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

Viel problematischer sah sie die unilateralen Aktionen anderer EU-Mitgliedstaaten:

»After Spain signed the bilateral agreement with Morocco, and Italy with Libya, they closed their doors, so all the Maghreb is coming now to Greece. And Maghreb, it is very complicated. They are not refugees, they are economic migrants. The profile of the people coming from Morocco, I don't want to be unfair to others, but it is people that are involved in criminal things. Maybe I suppose that was happening with Greece and Albania in the beginning, the Albans they were coming were that kind of people, about 20, 24 [-years-old], they would just come to steal, and they were going back. That is the profile of Moroccans now. We can't work with that. Now the centre of Athens is a hell because of the Maghreb. [...] But this is the problem of Europe. When Spain signed the bilateral agreement, they should have known what will happen.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

Ich zitiere diese Interview-Passagen so ausführlich, weil sie meiner Einschätzung nach exemplarisch, fast schon prototypisch für die ab 2010 auftauchende neue Logik eines sozialdemokratischen, griechischen Migrationsmanagements stehen. Neu ist das Element des Humanitarismus, also der gleichzeitige Verweis auf das Leiden der betroffenen Personen, die internationalen Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz sowie die Beschreibung einer nationalen Identität, der Menschenrechtsverletzungen fremd seien. Der Humanitarismus stellt nicht lediglich eine legitimatorische Basis für das eigene Handeln dar, vielmehr stellt er einen Imperativ dar, schutzbedürftigen, vulnerablen Personen zu helfen. Gleichzeitig wird jedoch das Recht auf die Kategorisierung, wer schutzbedürftig oder vulnerabel sei, dem griechischen Staat oder der griechischen Gesellschaft zugesprochen, was sich insbesondere in der Legitimierung und Fortschreibung des anti-albanischen Rassismus, nun gegen Personen maghrebischer Herkunft gerichtet, festmachen lässt.

Das andere hervorzuhebende Element ist die ambivalente Anrufung Europas. Einerseits werden die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten als heuchlerisch oder unsolidarisch charakterisiert, andererseits wird im Verlauf des Interviews jedoch gleichzeitig an Europa appelliert, doch etwa einen ›Re-allocation-Mechanismus zu etablieren, um Migrant_innen aus dem Süden der EU in den Norden zu transferieren. Gefordert wird auch, dass die Europäische Union mit Training, Expertise und Wissenstransfer in Griechenland agieren solle, damit ein funktionierendes Asyl- und Erstaufnahmesystem etabliert werden könne, welches europäischen Standards genüge. Diese Ambivalenz, welches oft auch an die Frage nationaler Souveränität rührt, war besonders stark zu vernehmen, als wir das Funktionieren des *detention centres* in Samos diskutierten. Dieses war 2007 mit EU-Geldern gebaut worden und war daher baulich und architektonisch in einem wesentlich besseren Zustand als etwa Pagani. Frau Al-Saleh plante, es mit Unterstützung von NGOs zu einem *Screening Center*-Pilotprojekt auszubauen.

»In Samos, we have the infrastructure, but not the model of how we will work on that. [...] That infrastructure will be quite common. [...] The problem is, we have somebody from Frontex there, and he is doing alone the evaluation. The identification and that is not perfect. Frontex, they should help us at the training level, but not justify who is who. [...] This is national policy, they are not allowed even from their regulation to tell us what we are going to do. They can just work on the training, or give an opinion, a second opinion. But we have to take the decision. But we don't have people who can work on national, ethnicity identification. [...] It is a problem with Frontex, it is not as bad as we think, because they bring the know-how of passports, the language, that is the good aspect. And it is the most strong aspect. But everybody only knows the other what they are doing [sie bezieht sich auf die mangelnde Koordina-



Detention Centre in Samos. Photo: Bernd Kasperek

tion operativer Einsätze gemeinsam mit der griechischen Küstenwache; bk]. They have a terrible problem, they need image makers, these people, there is all this secretness around them. You don't feel free to ask them what they are doing, people are afraid of them. [...] And they are important to have, because they bring the money, and the know-how. But we have to be clever and to make them work for us, and not vice-versa. Because if you allow them to do whatever they want, I don't know what they are doing, they drink beers, and you know what is happening in Samos and Mytilini all the time [sie bezieht sich auf Kneipenschlägereien, in die Frontex-Offiziere verwickelt waren; bk]. But you can work with them in this aspect. I want to get rid of the Frontex guy from Samos and make him work just as a trainer.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

In dieser Interview-Passage geht es meiner Meinung nach deswegen um Fragen nationaler Souveränität, weil Frau Al-Saleh eine Haltung einnimmt, die stellvertretend für den griechischen Staat spricht. Sie adressiert sehr direkt die Friktionen der Europäisierung, die auch den Prozess hin zur Entstehung der Agentur charakterisiert haben. Die unbestrittene europäische Expertise, die der Frontex-Mitarbeiter im *detention centre* in Samos mit bringt, also Expertise der Nationalitätenfeststellung, des Erkennens von gefälschten Dokumenten, etc. ist ihr, neben

der Finanzierung, die die Agentur bringt, willkommen. Doch das Treffen von souveränen Entscheidungen (»justify who is who«, also etwa die Entscheidung über die Legitimität eines Asylantrags) und das intransparente Agieren als Staat im Staat in Einsätzen an der Grenze wird von ihr abgelehnt, weswegen sie sich fragt, wie sich die Anwesenheit der Agentur in einen Vorteil für den griechischen Staat wenden ließe. Auch der Verweis auf die Kneipenschlägereien bedient dabei einen Souveränismus: Schlägereien von US-amerikanischen Marinesoldaten im Hafen von Piräus in den 1950er Jahren, die nicht juristisch verfolgt werden konnten, sind eine oft bemühte Trope für Fremdbestimmung im griechischen Diskurs.

Neben der grundlegenden Reform des Asyl- und Erstaufnahmesystems stellte die Situation an und jenseits der Grenze die zweite große Herausforderung für das griechische Migrations- und Grenzregime dar. Anhand der *JO Hera* habe ich gezeigt, von welcher zentraler Bedeutung eine grenzüberschreitende Kooperation für den Erfolg von Grenzschutzmaßnahmen ist. Nicht zufälligerweise korrespondieren auch die Migrationsbewegungen über das zentrale Mittelmeer invers mit dem Kooperationsgrad zwischen Italien und Libyen. Wie der oben zitierte Drahtbericht der US-Botschaft schon festhielt, fand jedoch eine Kooperation zwischen der Türkei und Griechenland bezüglich der Migration kaum statt. Die neue griechische Regierung hoffte daher darauf, die Europäische Union könnte eine tatsächliche Praxis der Kooperation verhandeln. Offiziell gab es zwar seit 2002 ein bilaterales Rückübernahmeabkommen zwischen der Türkei und Griechenland, welches Griechenland die Rückschiebung von irregulären Migrant_innen über die Evros-Grenze gestattete, doch die Umsetzung stockte von Beginn an.

Im Juni 2010 interviewte ich den damaligen Chef der griechischen Ausländerpolizei, Vassilios Kousoutis, in seinem Büro im Ministerium für Bürgerschutz in Athen. Das Ministerium ist ein riesiges Bürogebäude in der Nähe der Metrostation Katehaki, eine mindestens 15-stöckige Trutzburg aus Beton, ohne jeden architektonischen Charme, umgeben von Kasernen der griechischen Armee. Er erläuterte die Probleme bei der Umsetzung des Abkommens.

»We have a readmission agreement with Turkey, it was signed in 2001, and is ›implemented‹, so called ›implemented‹, I am using these quotation marks, since 2002. From that time, we have requested the readmission of about 80.000 illegal migrants, and we handed over only 2.500. Last eight years.«
(Interview mit Vassilios Kousoutis, Juni 2010)

Ich fragte ihn, ob sich dies nicht jetzt, im Zuge der weiteren Annäherung zwischen Griechenland und Türkei, und ganz besonders nach dem außergewöhnlichen Staatsbesuch durch den türkischen Premier Erdoğan im Mai 2010 (vgl. Smith 2010), ändern würde. Dieser hatte insbesondere versprochen, pro Jahr bis

zu 1.000 Rückübernahmeersuchen Griechenlands an die Türkei stattzugeben und auch einen türkischen Hafen für Abschiebungen von den griechischen Inseln zu öffnen. Herr Kousoutis zeigte sich jedoch wenig optimistisch, da er die Detailprobleme der Umsetzung kannte:

»Now with Mr. Erdoğan it was said that they are going to increase the number [of requests approved; bk]. But they are choosing the nationalities, only re-admitting the neighbouring countries. Iraq, Iran, Syria, Georgia some times. Even today, yesterday in fact, in Evros, in Kipoi crossing point, we have an operation there with Frontex [...] and using a helicopter, it was detected a Turkish truck with 18 illegal migrants in the truck. Even for those who are detected at the border crossing point they request to have a readmission request, and the answer takes months and months, sometimes without any positive result, because they were Somalis. And sometimes, they are approving the readmission of some Iraqis, and under the instructions of the facilitators, when we hand them over, they claim they are Palestinian, and the Turkish refuse. [...] So practically with this, even if they have approved the readmission of about 8.000 illegal migrants, we were able only to hand them back only about 2.500 migrants. More than 1.000 or even more were cancelled by this way. And also they are answering too late, so we have already released them. And that is why they say we have approved 8.000, but practically, this is the result. [...] Also, what does a request mean? [...] When a group is intercepted, we are submitting one request for the whole group. So if they are going to approve 1.000 requests, practically they are going to readmit everybody. If it is per person, which I fear, practically we are at the same level. 8 years, one thousand approvals. And when you are receiving 70.000 illegal migrants per year coming from Turkey, it is nothing, one thousand.« (Interview mit Vassilios Kousoutis, Juni 2010)

Gleichzeitig stieg die Zahl der Ankommenden seit 2006 stetig. Waren es es 2004 noch knapp 50.000 pro Jahr, so waren es 2008 schon fast 150.000 Migrant_innen, die die Grenze zu Griechenland überschritten. Zudem änderte sich die Route. War es für Ahmed noch klar gewesen, sein Glück – wie die meisten – an der Landgrenze des Evros zu versuchen, so begannen sich die Überfahrten ab 2008 auf die Ägäis-Inseln zu konzentrieren. Im Jahr 2010 setzte die Gegenbewegung ein, nun verschoben sich die Grenzübertritte wieder in die Evros-Region, während die Überfahrten auf die Inseln abnahmen.

Herr Kousoutis äußerte sich zwar positiv über die mögliche Öffnung eines türkischen Hafens, doch Sorge bereitete ihm die Situation in der Region Evros. Mitten im Gespräch sprang er auf, griff nach einem Blatt Papier und zeigte es mir. Er erläuterte, dass es sich um eine der Aufgriffsstatistiken handle, die ihm jeden Tag von der Grenze zugefaxt werde und die schon im Juni einen seiner Meinung

nach markanten Anstieg der versuchten irregulären Grenzübertritte am Evros zeigte. Er befürchtete, dass diese Zahlen über den Sommer und Frühherbst immer weiter steigen und damit den griechischen Grenzschutz überfordern würden, bevor der Wintereinbruch eine Überquerung der Grenze zu schwierig machen würde.

Damit zeichnete sich für den Sommer 2010 eine schwierige migrationspolitische Lage in Griechenland ab. Die begrüßenswerte Schließung der schlimmsten Internierungslager hatte zu einem infrastrukturellen Engpass geführt, die Reform des Asylsystems war noch nicht einmal in der Phase der Legislation, geschweige denn der Umsetzung angekommen und an der Evros-Grenze mehrten sich die Ankünfte. Bei meinem nächsten Aufenthalt im August und September in Samos und Lesbos war jedoch kein Ausnahmezustand spürbar. Die Ankünfte auf den Inseln waren tatsächlich, verglichen mit dem Jahr 2009, eher zurückgegangen. Mein Augenmerk richtete sich eher auf die neue Infrastruktur der *Screening Centers*. Für einen Montag Anfang September war der Besuch des Vizeministers Vougias und seiner Beraterin Aphrodite Al-Saleh angekündigt, um das *Screening Center*-Pilotprojekts in Lesbos zu eröffnen. Seit der Schließung des Internierungslagers Pagani im Oktober 2009 hatte es auf Lesbos keine separate Inhaftierungsanstalt für ankommende Flüchtlinge mehr gegeben und nun wurde erwartet, dass die Regierung eine existierende Einrichtung nahe der Ortschaft Moria in ein Vorzeigeprojekt der neuen Erstaufnahmeinfrastruktur umwandeln würde. Doch just am Morgen des angekündigten Besuchs berichteten die griechischen Zeitungen, dass der Minister Chrysochoidis am Tag zuvor durch Christos Papoutsis abgelöst worden war. Damit war nicht nur der Besuch hinfällig, der neue Minister stand auch für eine Neuorientierung in der griechischen Migrations- und Grenzpolitik. Aphrodite Al-Saleh verlor ihre Position als Beraterin, ihr Projekt der schnelle Schaffung der *Screening Centres* in Kooperation mit NGOs wurde auf Eis gelegt und allgemein folgte eine Wende zu einer Migrationspolitik, die frei war von humanitaristischen Erwägungen und Begehren des Migrationsmanagements. Der kurze, sozialdemokratische Aufbruch in der Migrationspolitik hatte kaum begonnen, da wurde er schon wieder beendet.

Der Wechsel im Ministerium für Bürgerschutz folgte rund zwei Wochen, nachdem Griechenland am 25. August 2010 der Europäischen Kommission einen *National Action Plan for Migration Management* vorgelegt hatte (Ministry Of Public Order & Citizen Protection 2010). Der *Nationale Aktionsplan* stellte sich als Gesamtstrategie für Migrationsmanagement, Erfassung irregulärer Migrant_innen, Aufbau eines neuen Asylsystems, Internierung, Rückführung und Abschiebung dar, die innerhalb von drei Jahren implementiert werden sollte. Er muss als langfristige orientierte Strategie gelesen werden, um die Frage der Migrations- und Grenzpolitik zu europäisieren. Schon die Einreichung des Plans bei der Kommission unterstrich den Willen der griechischen Regierung, sich in das europäische

Grenz- und Migrationsregime einzufügen, forderte dafür aber finanzielle Unterstützung für den Bau von Infrastruktur und den Aufbau von Behörden, Wissenstransfer, Training und vor allem eine Modernisierung des zentralen Meldesystems von der EU und ihren Mitgliedstaaten ein.

»The role of the European Union and its member states in the implementation and oversight of this Action plan is crucial. Greece has the difficult role of guarding the external borders of the EU. Not only that constitutes a tremendous financial burden, but has also hurt its international image through criticism paid for maltreatment of irregular migrants.« (Ministry Of Public Order & Citizen Protection 2010)

An konkreten Maßnahmen wurden ein Fünf-Punkte-Plan vorgesehen, der

1. die Schaffung von Erstaufnahmeeinrichtungen und *Screening Centres*,
2. die Schaffung eines unabhängigen Asylsystems außerhalb der Polizei,
3. die Etablierung neuer Prozeduren, um besonders vulnerable Personen zu identifizieren und zu schützen,
4. den Bau von Abschiebehaftanstalten,
5. die Unterzeichnung von bilateralen Rückschiebeabkommen und einen Ausbau so genannter Programme der freiwilligen Rückkehr, bspw. durch die IOM,

vorsah. Die Umsetzung des Plans im Einklang mit europäischen und internationalen Standards wurde versprochen, die Regierung plante, bis Ende 2011 mobile *Screening Centres*, sowie drei permanente Einrichtungen in der Provinz Evros, in der Nord- sowie in der Südägäis eingerichtet zu haben. Auch das neue Asylsystem sollte bis Ende 2011 seine Arbeit aufnehmen.

Auch wenn dieser *Nationale Aktionsplan* vordergründig nahe an den *Screening Centers*-Konzepten liegt oder diese sogar aufgreift, so steht der Plan für eine andere Strategie, vor allem *vis à vis* der Europäischen Union. Die offizielle Abstimmung mit Brüssel markierte einen ähnlichen *modus operandi* wie in der Krisenbewältigungspolitik der Memoranden. Die effektive Souveränität des griechischen Staates wurde durch diese Politik beschnitten und politische Maßnahmen – entweder mit fiskalischer Auswirkung oder migrationspolitisch – mussten oder sollten nun von Brüssel absegnet werden. Der Unterschied zwischen der Memoranden-Politik und der Europäisierung des griechischen Migrations- und Grenzregimes ist jedoch, dass letztere weniger erzwungen war: Die forcierte Europäisierung kommt einer Flucht Griechenlands nach vorne gleich. Die Herausforderung, nicht nur eine komplette Migrationsmanagement-Infrastruktur und -bürokratie bei gleichzeitiger Reformierung zentraler staatlicher Strukturen, wie etwa die Schaffung eines ›Ausländerzentralregisters‹ zu schaffen, konnte klar nur über einen

längeren Zeitraum und mit zentraler Unterstützung der EU bewältigt werden. Der Kommission goutierte diese neue Haltung der griechischen Regierung offensichtlich, am 27. September reiste die Innenkommissarin Cecilia Malmström nach Athen, um sich mit Minister Papoutsis zu treffen. In einer gemeinsamen Presseerklärung wurde unterstrichen, dass das griechische Asyl- und Migrationsmanagementsystem – insbesondere aufgrund der geographischen Lage – unter beispiellosem Druck stehe, dass es sich aber um eine Herausforderung handle, der sich die Europäische Union als Ganzes stellen müsse. Die Kommission versprach dazu ein Paket finanzieller und praktischer Unterstützung (Europäische Kommission 2010a).

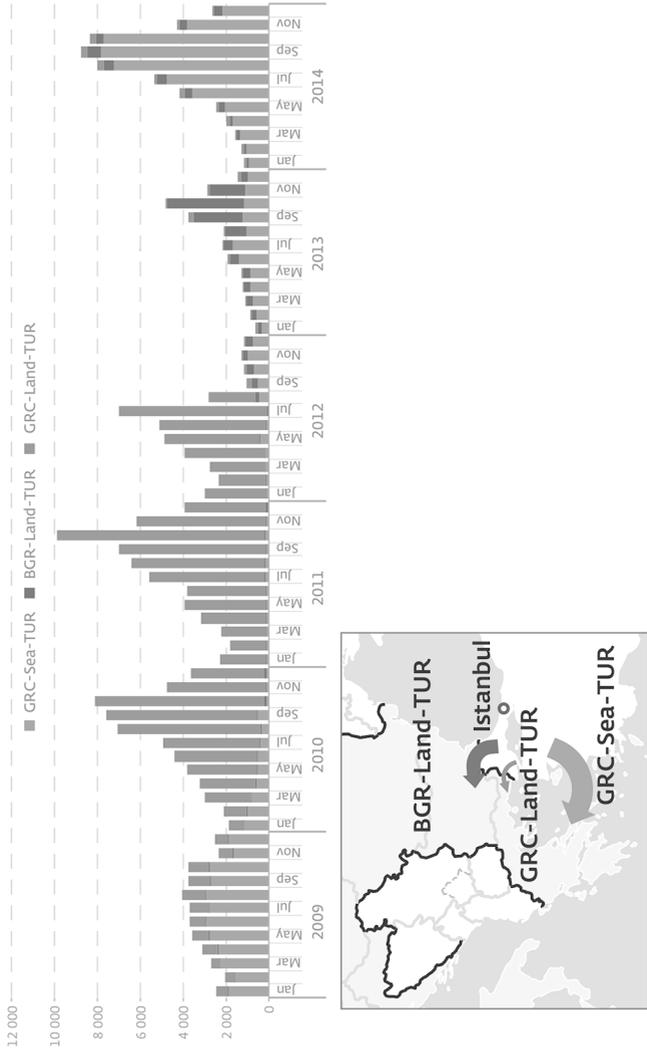
RABIT

Nur einen Monat später ging die griechische Regierung noch einen Schritt weiter in der forcierten Europäisierung der Migrationspolitik: Am 24. Oktober 2010 forderte Minister Papoutsis offiziell den Einsatz der RABIT-Einheiten der europäischen Grenzschutzagentur Frontex an. Diese sollten die griechische Grenzpolizei an der Landgrenze des Evros unterstützen. Die Lage wurde als dramatisch charakterisiert, »Wir schaffen es alleine nicht mehr, wir brauchen Hilfe!« zitiert die Frankfurter Rundschau (Höhler 2010) den Minister schon beim Treffen der EU-Justiz- und Innenminister, welches wenige Wochen vorher in Luxemburg stattgefunden hatte. Wie von Herrn Kousoutis vorhergesagt, war die Zahl der irregulären Grenzübertritte über den Sommer weiter gestiegen und hatte im Oktober einen Höhepunkt erreicht.

Nur 24 Stunden später, am 25. Oktober 2010, gab der Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen dem Gesuch der griechischen Regierung statt. Am 29. Oktober 2010 waren die notwendigen Absprachen mit den EU-Mitgliedstaaten, die Beamten entsenden würden, getroffen, so dass der Einsatz am 2. November beginnen konnte (Frontex 2010b). Ursprünglich sollte der Einsatz zwei Monate dauern. Aus den verfügbaren 600 Grenzschrützer_innen im RABIT-Pool wurden 175 an die griechische Grenze entsandt (Frontex 2010b), die ersten kamen schon nach fünf Tagen vor Ort an und brachten gleichzeitig technische Ausrüstung mit.

»In total, 175 border-control specialists have been made available by the 26 Member States and Schengen-Associated Countries participating in the first ever RABIT deployment. Joint Operation (JO) RABIT 2010 will also see an unprecedented quantity of technical equipment and other logistical and administrative support. [...] The specialisations of guest officers deployed will include experts in false documents, clandestine entry, first and second-line bor-

Figure 6. Detections of illegal border-crossing between BCPs on the Eastern Mediterranean route in 2009–2014 (graph) and in 2014, by border section (map)



Source: FRAN data as of 9 February 2015

Grafik: Irreguläre Grenzübertritte im Südosten der EU (Frontex 2015, 21)

der checks and stolen vehicles as well as dog handlers and specialist interviewers, debriefers and interpreters.« (Frontex 2010b)

Die Kommission stellte den RABIT-Einsatz vor allem als Demonstration europäischer Solidarität dar und erklärte:

»The primary responsibility for the control of external borders lies with the EU Member States. The very construction of Schengen means that one Member State controls its section of the external borders on behalf of all the others. Due to their geographical location, and the patterns of travel flows and migratory routes, Member States face different situations. [...] Based on the principle of solidarity, the EU needs to be able to provide support to Member States to compensate for these differences. Frontex was established to specifically coordinate and facilitate the task of border control bringing a European added value.« (Europäische Kommission 2011c)

Am 5. November 2010 besuchte der Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen gemeinsam mit dem griechischen Minister Christos Papoutsis, dem französischen Migrationsminister Éric Besson und der EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström die Operation und erklärte zusammenfassend die engen Zielvorgaben des Einsatzes:

»The aims of this operation are clearly defined and achievable. Firstly, to bring the situation under control—ensuring at all times that irregular migrants are properly identified and treated in line with our commitment to fundamental rights and human dignity. Secondly, we intend to have an impact on migratory flows in the area and, thirdly, to assist the Greek authorities in border management.« (Frontex 2010c)

Schon nach dem ersten Monat des Einsatzes gab die Agentur eine erste Erfolgsmeldung durch. Im Vergleich zum Vormonat Oktober sei die Zahl der Aufgriffe irregulärer Migrant_innen um nahezu 44% zurückgegangen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklung beschloss der Exekutivdirektor am 3. Dezember, den RABIT-Einsatz um weitere zwei Monate, also bis Anfang März 2011, zu verlängern. In der Pressemitteilung ließ er sich jedoch auch mit der Einsicht zitieren, dass das effektive Management irregulärer Migration nicht durch kurzfristige Lösungen erreicht werden könne und dass daher langfristige Lösungen auf der Ebene der EU gesucht werden müssten (Frontex 2010a). Doch auch nach dem Ende des RABIT-Einsatzes würde die Agentur mit der *JO Poseidon* in Griechenland, und zwar sowohl an der See- als auch an der Landgrenze, aktiv bleiben. Mitte Januar 2011 veröffentlichte die Agentur eine weitere Pressemitteilung, nach der die Aufgriffe irregulärer Migrant_innen im Laufe des RABIT-Einsatzes weiter

zurückgegangen seien. Waren im Oktober 2010 noch 7.607 Personen an der Evros-Grenze aufgegriffen worden, so waren es im Dezember 2010 nur noch 3.423, mit einer weiter nach unten zeigenden Kurve im Januar 2011 (Frontex 2011a).

Vier Wintermonate lang war die Grenze am Evros europäisiert gewesen. Im Rahmen der *JO Poseidon Land* waren zwar weiterhin Frontex-Beamt_innen an der Evros-Grenze stationiert (vgl. Pallister-Wilkins 2015), doch wurden die Kapazitäten halbiert (Deliso 2011). Am 2. März 2011 wurde der RABIT-Einsatz beendet und nahtlos in die *JO Poseidon* überführt (Frontex 2011b). Damit ging der erste, und bis zum Sommer der Migration 2015 auch einzige RABIT-Einsatz in der Geschichte der Agentur als proklamierter Erfolg zu Ende. Im Vorwort des Evaluationsberichts gab sich Exekutivdirektor Laitinen höchst enthusiastisch:

»Joint Operation (JO) RABIT 2010 will be remembered as a milestone in the history of Frontex. After six years of growth and preparation, a situation of ›exceptional and urgent‹ pressure was experienced by an EU Member State* [Fußnote im Original: Greece; bk] as described in the RABIT Regulation that forms the legal basis for such a deployment. For the first time the officers and assets of the Agency's Rapid Pool were called upon to act and the resultant show of European solidarity was an event unprecedented in the Union's history.« (Frontex 2011c)

Und auch die Europäische Kommission sah in der Operation einen Erfolg:

»The deployment of the RABIT at the Greek-Turkish border has stabilised the situation and brought down the number of arrivals compared to the peaks in 2010. [...] Since the deployment of the RABIT operation, the numbers of irregular crossings have dropped by approximately 75%.« (Europäische Kommission 2011c)

In der Tat verschwand die Grenzregion des Evros zunächst aus den Schlagzeilen. Die proklamierte Krise hatte ein vermeintlich schnelles Ende gefunden und die Berichterstattung über Griechenland kreiste schon längst um die Verhandlungen über die Bewältigung und Auswirkungen der Eurokrise.

Für meine Forschungen stellte der RABIT-Einsatz in Evros eine hervorragende Möglichkeit dar, die Agentur *in situ* und *in actu* zu beforschen, insbesondere da es sich um den ersten größeren Einsatz an einer Landgrenze handelte. Zwar ist die eigentliche Grenze militärisches Sperrgebiet und daher für Zivilist_innen ohne Erlaubnis nicht zugänglich, doch mein Forschungsinteresse lag gar nicht in den konkreten, nächtlichen Grenzüberwachungspraktiken. Vielmehr stellte sich die Frage, wie eine derart massive Präsenz europäischer Grenzschrützer_innen samt technischer Ausrüstung sich in das lokale Grenzregime einfügte. Aus dieser Forschungsperspektive begab ich mich zusammen mit einer Gruppe von For-

schler_innen aus einem gemischten akademischen und aktivistischen Zusammenhang Mitte Dezember 2010 nach Istanbul, wo wir erste Interviews führten und Erkundungen vornahmen. Auffällig war, dass die Situation an der Evros-Grenze in Istanbul kaum Widerhall fand.

Unsere Bemühungen, schon in Istanbul Kontakte in Edirne zu etablieren, waren ergebnislos geblieben. Auch in Edirne angekommen, war es fast unmöglich, Spuren der Migration zu finden. Die üblichen ersten Anlaufstellen wie etwa NGOs gab es in Edirne nicht. Uns war zwar die lokale Rechtsanwaltskammer empfohlen worden, die sich in der Vergangenheit kritisch zum lokalen Grenz- und Inhaftierungsregime geäußert habe, doch war es nicht möglich, diese zu kontaktieren. Auch die Suche nach dem Lager Tunca verlief unergiebig. Mit einer Karte von Edirne und Umgebung ausgestattet und mit vagen Hinweisen auf den Ort des Lagers versuchten wir³ gemeinsam unser Glück auf eigene Faust und liefen durch die Industriegebiete Edirnes, ohne jedoch auch nur ein Gebäude ausfindig zu machen, was in irgendeiner Art und Weise nach Infrastruktur der Internierung aussah. Auch unsere Bemühungen, über den Bürgermeister sowie das Europa-Büro des Gouverneurs der Provinz Edirne weiter zu kommen, waren vergeblich. Wir wurden immer sehr freundlich begrüßt, doch nach einem Tee und einer kurzen Unterhaltung an andere Stellen verwiesen, ohne jemals einen Hinweis auf das Lager Tunca zu erhalten. In den meisten Fällen wurde die Existenz einer solchen Einrichtung in Frage gestellt. In einem Fall wurde uns sogar gesagt, dass es zwar keine Inhaftierungsanstalten gäbe, aber ein sehr gut ausgestattetes ›guest house‹ für Migrant_innen. Wo genau diese Unterstützungseinrichtung sich aber befände, konnte uns wiederum nicht gesagt werden.

Wir waren also in der durchaus paradoxen Situation, dass wir uns den Schilderungen der griechischen Regierung und Frontex zu Folge im Epizentrum eines dramatischen und nahezu unkontrollierbaren Ansturms auf die europäische Grenze, die in wenigen Kilometern Entfernung verlief, aufhielten, wir aber keinerlei Anzeichen dafür finden konnten. So entschieden wir⁴ uns, die Grenze zu passieren und unseren Feldaufenthalt auf der griechischen Seite fortzusetzen. Am 18. Dezember 2010 gegen 8 Uhr morgens machten wir uns von unserem Hotel aus auf den Weg. Es war eisig kalt, eine hohe Schneedecke lag – schon seit Tagen – auf den Straßen und Feldern und ein kalter Nebel schränkte die Sicht stark ein. Wir nahmen ein Taxi, welches uns an den türkischen Grenzposten brachte. Die Streife der türkischen Polizei, welche in einer Nebenstraße direkt vor der Brücke über den Evros in einem Polizeiauto saß und die wir schon bei unseren ersten Erkundungen in den Tagen davor bemerkt hatten, hielt uns nicht an. Nach einer kurzen Fahrt entlang der Felder mit Schneeverwehungen erreichten wir den

3 Meine Kollegen Philipp Ratfisch, Marc Speer und ich.

4 Mein Kollege Marc Speer und ich.



Grenzübergang bei Kastanies. Photo: Bernd Kasperek

türkischen Grenzposten. Dort: *business as usual*. Der kleine Duty-Free-Laden hatte noch nicht geöffnet und die beiden türkischen Beamten warfen einen kurzen, wengleich gelangweilten Blick auf unsere Ausweise und ließen uns passieren. Sie schienen ein bisschen amüsiert, dass wir uns zu Fuß auf die andere Seite der Grenze begeben würden. Eine kurze Passage auf einer Straße, auf beiden Seiten von hohen Zäunen begrenzt und wir erreichten den Grenzposten auf der griechischen Seite. Es herrschte kaum Grenzverkehr, nur ein Auto passierte uns auf unserem Weg auf die griechische Seite.

Zumindest dort erwarteten wir, einen ersten Hinweis auf den RABIT-Einsatz zu finden. Doch wir sahen nur eine kleine verschlafene Ortschaft, Kastanies, und ein kleines Häuschen, der eigentliche Grenzposten. In ihm saß ein einzelner Beamter des griechischen Grenzschutzes, dem wir unsere Dokumente reichten. Und dann der erste Hinweis auf die Anwesenheit der europäischen Grenzschutzagentur. Der griechische Grenzschützer misstraute meinem Personalausweis, verschwand kurz in einen zweiten Raum und kehrte mit einem Kollegen zurück. Dessen Uniform hatte jedoch eine andere Farbe und trug die Insignien einer italienischen Polizeieinheit. Routiniert zog der Kollege, ohne Zweifel ein Experte im Erkennen gefälschter Dokumente, eine kleine Lupe aus seiner Tasche und begann, meinen Ausweis zu untersuchen. Nach kurzer Inspektion wies er den

griechischen Kollegen an, uns passieren zu lassen. So kamen wir in Griechenland an. Die Krise, den Ausnahmezustand an der Grenze hatten wir zwar noch nicht erlebt, aber immerhin einen RABIT-Experten in Aktion.

Wir suchten als erstes eine Möglichkeit, um uns aufzuwärmen und einen Kaffee zu trinken. Wir fanden ein Kafeneion und traten ein. Geballtes Misstrauen schlug uns von den anwesenden Männern entgegen. Wir wurden gemustert und wahrscheinlich für einen Flüchtling mit seinem privaten Schlepper gehalten. Noch bevor wir uns setzen und einen Kaffee bestellen konnten, waren wir mit der schroffen Frage nach unserer Herkunft konfrontiert. Wir erklärten, dass wir aus Deutschland kämen. Schlagartig änderte sich die Stimmung. Es stellte sich heraus, dass die meisten der anwesenden Männer selbst viele Jahre in Deutschland gearbeitet hatten und wir fingen schnell an, uns auf Deutsch zu unterhalten. Tatsächlich ist die Evros-Region eine der ärmsten Regionen Griechenlands und hatte daher einen großen Anteil an der griechischen Arbeitsmigration nach Deutschland. Armee, Polizei und Grenzschutz sind immer noch die größten regionalen Arbeitgeber, weswegen von einem spezifischen sozialen Wissen um die informelle Migration in der Region auszugehen ist. Dieses wurde jedoch mit uns Außenseitern nicht geteilt, unsere Unterhaltungen verblieben im Ungefähren. Der griechische Grenzschützer am Grenzübergang, der meinem Ausweisdokument so offensiv misstraute, hatte sicherlich den gleichen Eindruck, den die Männer im Kafeneion hatten. Doch für ihn reduzierte sich die Frage auf die Frage der Autorisierung, also der Gültigkeit der von uns vorgezeigten Dokumente. Als diese verifiziert war, ergaben sich, anders als im Kafeneion, keine weiteren Fragen.

Die Forschungen der nächsten Tage brachten uns⁵ in verschiedene Orte. In der Provinzhauptstadt Orestiada fanden wir heraus, dass sich die Polizeistation am zentralen Dasiou-Platz, in der auch der regionale Kommandant des Grenzschutzes sein Büro hatte, zum Dreh- und Angelpunkt des RABIT-Einsatzes entwickelt hatte. Es herrschte ein reges Kommen und Gehen, auffällig waren vor allem die unterschiedlichen Blautöne der verschiedenen Uniformen. Wir hatten kurz Gelegenheit, mit dem griechischen Koordinator des RABIT-Einsatzes zu sprechen, ein junger Beamter, vielleicht um die dreißig Jahre alt, der aber keine Uniform trug. Viele Details über den Einsatz wollte und durfte er uns nicht nennen und überhaupt hatten wir übereinstimmend den Eindruck – wie wir später bei einer gemeinsamen Rekapitulation der Erlebnisse herausfanden –, dass er nicht richtig in den Einsatz passte. Er selbst hatte uns gesagt, dass sein Rang aufgrund seines weiterführenden Studiums an der Polizeiakademie in Athen der Grund war, warum er zum Koordinator auf der griechischen Seite ernannt worden war, obwohl er kaum über Erfahrung im Grenzschutz verfügte. Dies wurde besonders deutlich, als er uns dem Koordinator der RABITs vorstellen wollte. Es handelte

5 Nun auch mit den Kollegen Vassilis Tsianos und Ilias Pistikos.



Detention Centre Fylakio. Photo: Bernd Kasperek

sich um einen älteren Grenzschutzbeamten aus den Niederlanden, dessen Statur, Körperhaltung und Habitus Autorität ausstrahlte, der sich nur sehr knapp äußerte und auch kein Interesse hatte, sich mit uns auseinanderzusetzen. Ähnlich der Situation am Grenzposten in Kastanies war die informelle Hierarchie zwischen griechischen Beamt_innen und europäischen Expert_innen auf den Kopf gestellt. Nominell hatten erstere die Hoheitsbefugnisse und stellten die Gastgeber_innen der Operation dar, tatsächlich ordneten sie sich jedoch den europäischen Expert_innen unter. Während der Feldforschung wurde uns immer wieder erzählt, dass das Verhältnis zwischen den griechischen Beamten und den entsandten Offizieren der anderen Mitgliedstaaten schwierig war. Große Unterschiede in der Bezahlung und der Länge der Arbeitszeiten, komplizierte Hierarchien im Einsatz, aber auch im Sozialen, die unterschiedlichen Formen der Expertise, die ambivalente Rolle der Gastoffiziere, die über einen europäischen Sonderstatus und auch spezielle technische Ausrüstung verfügten, aber eben eigentlich Gäste waren, die die griechischen Beamt_innen unterstützen sollten, führten immer wieder zu Spannungen.

Bedrückend war unser kurzer Aufenthalt am Abschiebegefängnis Fylakio. Es handelt sich um ein freistehendes Gebäude an einer Landstraße, gegenüber einer Betonfabrik und sonst nur umgeben von Feldern, rund 25 Kilometer von Ores-

tiada entfernt. Die lokale Polizei, normalerweise zur Bewachung der Inhaftierten vor Ort, war an dem Tag durch Spezialeinheiten der griechischen Polizei verstärkt worden, da Aktivist_innen aus Athen und Thessaloniki die lange Reise angetreten hatten, um vor Ort einen Protest zu organisieren. Nicht-griechische Polizist_innen schienen nicht anwesend zu sein. Eine kleine Delegation der Demonstration, die mit Kleidung, Essen und Medizin in das *detention centre* vorgelassen wurde, berichtete später über die besorgniserregenden Zustände im Inneren: überfüllte Zellen, mangelnde medizinische Versorgung, schlechtes und wenig Essen sowie die Ungewissheit der Insass_innen, was mit ihnen passieren würde. Ein etwas reißerischer Artikel aus *Spiegel Online* zitierte einen Wachmann, der das Lager als »Griechenlands Guantanamo« bezeichnete und beschrieb die Inhaftierungsbedingungen:

»Wenn Filakio mit 800 Flüchtlingen und an schlimmen Tagen auch mal mehr hoffnungslos überbelegt ist wie die letzten Tage, dann quetschen sich die Menschen in den langen Reihen mit Doppelstockbetten, die dicht an dicht gestellt sind. »Wir schliefen auf den Fußböden, in den Gängen steht Wasser«, erzählt Nazip Gnaoui, 28, aus Tunis. Duschen seien kaputt, Toiletten funktionierten häufig nicht, die Verpflegung sei katastrophal.« (Ertel 2011)

Auch der Evaluationsbericht der Agentur verwies mehrfach darauf, dass die Internierungsbedingungen für aufgegriffene Migrant_innen unter allen Aspekten ungenügend gewesen seien. Dies sei auch mehrfach gegenüber der griechischen Regierung thematisiert worden (Frontex 2011c, 12). Dennoch verbesserten sich die Inhaftierungsbedingungen während und auch nach dem Einsatz nicht.

Kritischere Stimmen stellten die Darstellung der Agentur, deren Fokus nur auf die von ihr zu verantwortenden Grenzschutzmaßnahmen gerichtet war, in Frage und stellten einen Konnex zwischen Grenzschutz und Inhaftierungsbedingungen her. In einer Ad-Hoc-Analyse von November 2010 kritisierten Sergio Carrera und Elspeth Guild diese funktionale Differenzierung zwischen Grenzschutz einerseits und Migrationsmanagement andererseits (Carrera und Guild 2010). Für Carrera und Guild stehen die Aufstockung von Grenzschutzmaßnahmen in einem diametralen Widerspruch zum Flüchtlingsschutz. Sie verweisen damit auf das vielleicht zentrale Problem des europäischen Grenz- und Migrationsregimes: Die Verschränkung des deklarierten Ziels des *migration management* durch die Institution der Grenze mit völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz und dem ebenfalls deklarierten Anspruch der Europäischen Union, durch das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) einen »Raum des Schutzes« für Flüchtlinge errichtet zu haben. Carrera und Guild kritisieren, dass der Blick des Grenzschutzes zu einem Kollabieren der migrantischen Kategorien führt. Denn in der Tat sieht der Grenzschutz nicht Flüchtlinge, Arbeitsmigrant_innen, Tou-

rist_innen und Geschäftsreisende, sondern unterscheidet vor allem zwischen autorisierter und nicht-autorisierte Einreise.

Auch der Bericht der griechischen Nationalen Menschenrechtskommission äußerte sich kritisch. Unter Rückgriff auf Berichte des Anti-Folter-Komitees des Europarats konstatierte die Kommission keine migrationspolitische, sondern eine humanitäre Krise im Evros und thematisierte die Verwicklung der Agentur (National Commission of Human Rights und Greek Ombudsman 2011). Weiter ging der Bericht »The EU's Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece« von *Human Rights Watch* (2011):

»In the course of the RABIT mission in Greece, Frontex also facilitated the transfer of migrants to centers of detention within Greece where Human Rights Watch documented the same inhuman and degrading conditions as those condemned by the ECtHR. Human Rights Watch contends that Frontex is similarly responsible for having knowingly exposed migrants to treatment which is absolutely prohibited under human rights law.« (2)

Auch durch das Bereitstellen von Expert_innen zur Identifizierung der Herkunft sowie deren konkreter Befragungspraxis habe die Agentur zur Vergrößerung der Schutz-Lücke im Evros beigetragen:

»During the RABIT mission Frontex also provided personnel who conducted nationality-determination screenings that were, in effect, rubber-stamped by the Greek authorities. These screenings determine detainees' country of origin in order to facilitate their deportation. Although these screenings were not intended to identify international protection needs, in reality they were usually the most substantive interviews detainees had before being deported. Given the formidable barriers to lodging asylum claims in Greece at that time (particularly in the Evros region), the exclusive enforcement emphasis of these interviews appears to have contributed to the protection gap in the Evros region, including the risk that genuine refugees might not be identified and would be subjected to refoulement.« (3)

Diese Befragungen (»screening«) von aufgegriffenen Migrant_innen, die auf die Identifizierung der Nationalität abzielen, sowie ausführlichere Befragungen (»debriefing«), die Rückschlüsse über die Reisewege und Organisator_innen der Reise ergeben sollen, stellen ein wichtiges Element der Risikoanalyse-Praxis der Agentur dar, die so genannte operative Risikoanalyse. Auch in dem im vorherigen Kapitel analysierten Schulungsvideo wurde sehr ausführlich über Befragungen von Migrant_innen als Methode zur Generierung von Wissen referiert. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass der von *Human Rights Watch* kritisierte Befragungsmodus lediglich Ergebnis einer schlechten Abstimmung mit den griechischen Asylbehörden war. Vielmehr illustriert die Beschreibung und Kritik von

Human Rights Watch ebenso den von Carrera und Guild skizzierten Zielkonflikt zwischen Grenzschutz und Asylsystem, der sich auf der Ebene der Wissenserhebung besonders deutlich zeigt.

In einem Interview zum RABIT-Einsatz unterstrich der Leiter der operativen Abteilung der Agentur, Klaus Rösler, die Wichtigkeit dieses Vorgehens:

»If you are a country like Greece, experiencing a major migration pressure, with people coming from countries such as the Horn of Africa or Middle East, what you need for improved effectiveness to deal with the situation is to have sufficient experts in conducting interviews. And also you need people with the right language skills. Without that, you cannot find out from where these people are, the route they are coming by, more circumstances and so on.

Besides the border surveillance and checks, two elements are important in addressing the border situation. One is screening and interviewing migrants to get the presumed nationalities of these persons, because this supports the host member states responsible authorities to carry out the appropriate migration management process. Interviews in the native languages of the migrants is an important first step to identify their real nationality in order for the member state to take a decision whether a migrant is entitled to receive some form of international protection or not.

Secondly, another important element that Frontex considers when deploying experts is the need for specialized staff for debriefings, in addition to the screeners. These are experts who perform longer, more comprehensive interviews with migrants, and who have the special ability to build confidence. This is needed to gather crime intelligence.« (Deliso 2011)

Die operative Risikoanalyse, also die enge Verschränkung zwischen Wissensgenerierung und operativem Handeln, unterstreicht erneut, dass sich der spezifische Modus des Grenzschutzes, wie ihn die Agentur vertritt, von einem westfälischen Modus des Grenzschutzes unterscheidet. Das Zitat von Klaus Rösler zeigt, wie stark die Migration im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, aber dass sie eben nur als »Threat« und im Sinne organisierter Kriminalität begriffen werden kann. Die Befragungen der Migrant_innen sind zwar nicht vollkommen losgelöst von dem Asylsystem, es ist aber eine nachgelagerte Motivation, vor allem wenn die Legitimität eines Asylantrags lediglich aus der Nationalität abgeleitet wird. Hier zeigt sich besonders klar, welche schwerwiegenden, negativen Implikationen die fundamentalen Annahmen der Agentur über die Migration, wie sie im Risikoanalysemodell niedergelegt sind, für den Flüchtlingsschutz haben.

Emergentes Netzwerk

Der Evaluationsbericht der Agentur zum Einsatz in Evros zieht – bei genauerer Lektüre – ein ambivalentes Fazit. Das allgemeine Ziel des Einsatzes, nämlich die »Umsetzung einer angemessenen operativen Reaktion auf die außergewöhnliche und dringende irreguläre Migration nach Griechenland« (Frontex 2011c, 8) sei erreicht worden. Die drei spezifischen Ziele, nämlich a) die Unterstützung Griechenlands bei der Verbesserung des *border managements* und der Aufnahmekapazitäten, b) nachhaltige Unterstützung bei der Verstärkung der Grenzkontrollen sowie c) die Unterstützung Griechenlands bei der Entwicklung von effektiveren Prozessen des *border management*, des *capacity building* und der Rückführungsmaßnahmen, seien nur partiell erreicht worden. Das Fazit der Agentur unterstreicht, dass nur das Netzwerk des europäischen Grenzschutzes, wie es die Agentur seit ihrer Gründung aufgebaut hat, effektiv in der Mobilisierung und funktional während der Einsatzdauer war, dass aber die regionalen Strukturen sowie die Einbindung der RABITs in sie mangelhaft waren.

Im Folgenden geht es weniger um die Frage, ob dieses Fazit zutrifft. Mich interessiert vielmehr die Fragestellung, welche Rückschlüsse sich aus diesen Zielsetzungen, und ihren Umsetzungen, für die Praxisform der Gemeinsamen Operationen ziehen lassen. Auf der Hand liegt die Deutung, dass es sich um einen Praxistest der Europäisierung des Grenzschutzes entlang des Netzwerks der Expertise handelt. Konnten Grenzschrützer_innen aus ganz Europa schnell genug in die Evros-Region verlegt werden? Ergab sich eine funktionierende Zusammenarbeit vor Ort, in der die von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellten Expert_innen zusammenspielten und gemeinsam Grenzschutz praktizierten? Für die Agentur wohl besonders wichtig: Konnte im Rahmen des Einsatzes nicht nur auf die irreguläre Migration eingewirkt, sondern auch neues Wissen über sie generiert werden?

Korrespondieren diese Fragestellungen eher mit dem allgemeinen Ziel des Einsatzes, so fallen die drei spezifischen Zielstellungen, wie sie im Evaluierungsbericht aufgezählt wurden, in eine andere Kategorie. Denn sie verweisen nicht auf die kurzfristige und temporäre Etablierung einer anderen Grenzschutzpraxis, sondern auf langfristige und über den Einsatz hinausgehende Restrukturierungen des euro-griechischen Migrations- und Grenzregimes. Dies ist konsistent mit der *JO Hera*, die ebenfalls ein neues Grenzregime zwischen Iberischer Halbinsel und Westafrika produzierte und dem Scheitern der *JO Nautilus* im zentralen Mittelmeer, die keine substantielle Veränderungen im mediterranen Grenzregime auslösen konnte.

In Übereinstimmung mit Ilkka Laitinens Diktum, dass die Aufgabe der Agentur nicht in Noteinsätzen, sondern in der Einführung geplanter und regelmäßiger Patrouillen bestehe, lassen sich *Gemeinsame Operationen* daher sowohl als temporär-

re Interventionen als auch als eine Praxis der gezielten Bestandsaufnahme eines regionalen Grenzregimes definieren. Diese Definition stimmt auch mit den spezifischen Wissenskategorien der Risikoanalyse überein: Zielt die temporäre Intervention auf die Zerschlagung einer bestimmten Bedrohung in Form einer organisierten Logistik der irregulären Migration ab, so stellt die Bestandsaufnahme des Grenzregimes eine fast schon praxeographische Form der Schwachstellenanalyse dar. *Gemeinsame Operationen* spielen daher in der Europäisierung des Grenzschutzes eine wichtige Rolle. Sie sind gleichermaßen gezielte Interventionen, um eine als krisenhaft beschriebene Dynamik der Migration zu unterbrechen, als auch gezielte Untersuchungen eines regionalen Grenz- und Migrationsregimes mit der Absicht, strukturelle Änderungen zu erzielen. Europäisierung bedeutet erneut nicht, *die* europäische Lösung oder *den* europäischen Ansatz in Brüssel auszuarbeiten und diesen dann *top-down* in regionalen Kontexten durchzusetzen. Europäisierung beginnt vielmehr mit einer Methodologie, um sich der Spezifität eines regionalen Kontextes anzunähern und Bedingungen für eine vertiefte Vernetzung zu schaffen.

Das regionale Netzwerk muss jedoch als Ganzes betrachtet werden. Erneut bietet sich ein Vergleich mit der *JO Hera* an, deren Erfolg nicht unwesentlich im Zusammenhang mit der Existenz des *Seahorse*-Netzwerks stand. Hier wurden eine Vielzahl von Akteuren aus Spanien, aber eben auch von außerhalb der EU miteinander vernetzt und darauf aufbauend neue Infrastrukturen geschaffen, die gleichzeitig eine neue Grenzschutz- und Migrationskontrollpraxis ermöglichten. Für den Fall Griechenlands ist vor allem die Absenz eines solchen Netzwerks, welches über den engen Fokus des Grenzschutz hinausweist, auffallend. Das Asylsystem, an welches die aufgegriffenen Migrant_innen letztendlich übergeben werden würden, war insbesondere im Evros *de facto* nicht existent. Eine tatsächliche Erstaufnahmeanlage befand sich immer noch in der Planungsphase und bestand daher aus improvisierten Internierungslagern. Die Kooperation mit den türkischen Behörden, insbesondere jenen, die jenseits der Grenze im weitesten Sinne mit Grenz- oder Migrationsmanagement befasst waren, fand ebenso nicht statt. Dies konnte auch die Agentur in den vier Monaten des RABIT-Einsatzes nicht ändern, wengleich dies im Evaluationsbericht zu kaschieren versucht wurde: »active communication with the Turkish authorities resulted in a promising start to tactical cooperation« (12).

Die Vernetzung europäischer Grenzschutzinstitutionen erwies sich daher als einfacher als eine Intervention in ein regionales Regime hoher Heterogenität. Für den RABIT-Einsatz muss daher ein ambivalentes Fazit gezogen werden. Die Intervention der Agentur führte zwar zu einem temporären, starken Rückgang der irregulären Migration, wobei jedoch auch berücksichtigt werden muss, inwiefern diese Entwicklung mit dem Winter zusammenhing. Ausweislich der schon angeführten Statistik der Agentur kam es jedoch im darauf folgenden Sommer des

Jahres 2011 zu vergleichbaren Migrationsbewegungen über die Evros-Grenze. Die vier-monatige Intervention war nicht geeignet gewesen, die Dynamik im Evros grundsätzlich zu durchbrechen. Und auch die längerfristigen Ziele konnten erst mal nicht erreicht werden. Denn die situative Allianz aus Kommission, Agentur und griechischer Regierung fiel im Jahr 2011 schnell wieder auseinander.

Im Jahr 2010 arbeitete die Kommission an einer Ausweitung der Kompetenzen von Frontex. Nach der Verordnung von 2004, die die Agentur einrichtete und der Verordnung von 2007, die sie um den Mechanismus der RABITs erweiterte, schlug die Kommission schon am 24. Februar 2010 eine zweite Anpassung der Frontex-Verordnung vor (Europäische Kommission 2010c). Die Vorschläge beinhalteten eine verstärkte operative Rolle der Agentur, die Einrichtung von so genannten *Frontex Joint Support Teams* (FJST), die im Gegensatz zu den temporären Einsätzen der RABITs semi-permanent im Einsatz sein sollten sowie die Möglichkeit des Erwerbs von technischem Einsatzmaterial durch die Agentur. Die erste Aktivierung des RABIT-Mechanismus kam der Kommission, und auch der Agentur, durchaus gelegen, vor allem nach dem Scheitern der Agentur im zentralen Mittelmeer. Zugleich hatte Frontex am 1. Oktober 2010 seine erste Außenstelle, das so genannte *Frontex Operations Office* (FOO) im Hafen von Piräus eröffnet. In dieser Situation bot sich eine Aktivierung des RABIT-Mechanismus im November 2010 im Gebiet des Evros förmlich an. Denn für alle Beteiligten versprach es, einen Schritt in Richtung der Lösung der jeweiligen Probleme zu sein. Die griechische Regierung spielte mit dem Hilferuf ihre stärkste europäisierende Karte und schaffte, zumindest zeitweise, eine Diskursverschiebung weg von den Unzulänglichkeiten des Asylsystems hin zu einem Notstand an der Grenze. Frontex begrüßte die Möglichkeit, sich endlich auch in einer Krise beweisen zu können, wie es etwa auch die enthusiastische Bewertung durch den Exekutivdirektor zeigt. Die Kommission, die in Form ihrer Innenkommissarin Malmström starke Unterstützung zeigte, war mit der *JO RABIT 2010* sowohl in der Lage, weitere Unterstützung für die Erweiterung der Kompetenzen von Frontex zu generieren, als auch ihren Einfluss in Griechenland auszubauen.

Doch schon im Januar 2011 begann diese Akteurs- und Interessenkonstellation zu bröckeln. Die griechische Regierung war sichtbar unzufrieden mit den Ergebnissen des RABIT-Einsatzes. Denn trotz der deutlichen Reduzierung von irregulären Grenzübertritten durch die Anwesenheit der Agentur stiegen paradoxerweise die Internierungszahlen: Die langjährige Praxis der illegalen Pushbacks in Richtung Türkei war während des RABIT-Einsatzes nicht möglich. Dies wiederum generierte, gerade aufgrund der menschenunwürdigen Bedingungen in den lokalen *detention centres*, erneut vermehrte Kritik.

Paradigmatisch für diesen Zielkonflikt zwischen der Agentur und griechischer Regierung sind Aufnahmen, die Frontex veröffentlichte. Mehrere Videos, die von einem Aufklärungsflugzeug mithilfe von Nachtsichtgeräten angefertigt

wurden, zeigen, wie sich Gruppen von Personen vorsichtig auf der türkischen Seite der Grenze nähern und diese letztendlich überwinden. In der klassischen Schwarz-Weiß-Ästhetik der Überwachung gehalten sollen diese Aufnahmen unterstreichen, wie Frontex mithilfe von Technologie buchstäblich Licht ins Dunkle der Grenze bringt und was ein modernes *border management* leisten kann. Der griechischen Regierung ging es jedoch nicht um eine Sichtbarmachung der Migration an der Grenze, sondern um eine Verhinderung. So verkündete der Minister für Bürgerschutz am 3. Januar 2011, dass Griechenland beabsichtige, nun auch einen Zaun entlang der 12,5 Kilometer der Grenze zu bauen, die nicht vom Evros-Fluss geformt werden (Anonymous 2011). Damit erteilte sie den Absichten der Kommission und auch den Empfehlungen der Agentur, eine moderne Infrastruktur des Migrationsmanagements inklusive eines Ansatzes des *integrated border management* zu etablieren, eine klare Absage. Dies wurde in außergewöhnlich scharfen Worten von der Kommission kritisiert: »Earlier on Monday, a spokesman for the EU Commission said that walls and bars were ›short-term measures which will not allow us to tackle illegal immigration in a structural manner‹. ›We made clear with Greece that the country needs sound and long-term structural reforms and measures to better manage its border, to better address the challenges linked to migration flows,‹ Michele Cercone [Pressesprecher der Innenkommissarin; bk] said.« (Anonymous 2011)

Die Kommission weigerte sich auch, Geld für den Bau des Zauns zur Verfügung zu stellen (Anonymous 2012). In dieser Hinsicht muss die Strategie der forcierten Europäisierung, die von der griechischen Regierung verfolgt wurde, als gescheitert beschrieben werden. Die proklamierte Krise am Evros hatte nur einen kurzfristigen Einsatz der RABIT zur Folge, der wenig nachhaltig war. Infrastrukturell wurde die Evros-Grenze durch den RABIT-Einsatz nicht aufgerüstet, nach dem Ende des Einsatzes wurde die meiste technische Ausrüstung wieder abgezogen. Eine Einbeziehung der Türkei in das regionale Grenzregime hatte sich nicht ergeben, auch das EU-Türkei-Rückübernahmeabkommen, welches im Dezember 2013 unterzeichnet wurde, erwies sich als ebenso unpraktikabel wie das bestehende bilaterale Abkommen aus dem Jahr 2002. Auch bezüglich einer Entlastung des griechischen Asylsystems durch eine Dublin-Reform wurde die Regierung enttäuscht. Die durch das Stockholmer Programm von 2009 angestoßenen Diskussionen um die Reform des GEAS, welche rund um das Jahr 2013 verabschiedet wurde, änderte nichts an der Dubliner Regel des Lands der ersten Einreise.

Dies war jedoch gar nicht mehr notwendig. Denn am 21. Januar 2011 wurde Griechenland mit einem Paukenschlag *de facto* aus dem *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem* ausgeschlossen. In der wegweisenden MSS-Entscheidung hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Belgien wie auch Griechenland wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilt (*M.S.S. v. Belgium and Greece* 2011). Hinter-

grund war die Dublin-Überstellung des Klägers von Belgien nach Griechenland. Die Richter_innen stellten aufgrund der faktischen Nichtexistenz des Asylsystems in Griechenland Menschenrechtsverletzungen fest. Belgien wurde verurteilt, da – so das Gericht – dem belgischen Staat die Bedingungen für Asylsuchende in Griechenland bekannt sein hätten müssen. Mit dem Urteil wurde daher die Fiktion eines homogenen ›Raum des Schutzes‹ zerstört und alle EU-Mitgliedstaaten setzten Dublin-Überstellungen nach Griechenland aus. Das auf der Dublin-Verordnung fußende GEAS geriet ab diesem Urteil unter starken Druck (vgl. Kasperek und Speer 2013).

Neben dem Bau des Zaunes am Evros verfolgte vor allem die Regierung des konservativen Premierministers Antonis Samaras, welche am 21. Juni 2012 eingeführt wurde, eine repressive Migrationspolitik (Lafazani und Maniatis 2014). Nachdem die Grenzüberquerungen in der Region Evros im Sommer 2011 ähnlich dem Vorjahr stark anstiegen (jedoch ohne dass dies nun zu einer Krise stilisiert wurde), bestand die Antwort des griechischen Staats im August 2012 in der Operation *Aspida* (griechisch für Schild), einer Mobilisierung von rund 1.800 griechischen Polizist_innen in der Evros-Region (Amnesty International 2013; Triandafyllidou und Dimitriadi 2013; Pallister-Wilkins 2015), die mit Sonderrechten ausgestattet waren, um Personenkontrollen durchzuführen. Im Jahr 2013 folgten Polizei-Razzien in Athen im Rahmen der Operation *Xenios Zeus* (griechisch für den Gott der Gastfreundschaft), die sich gegen undokumentierte Migrant_innen richtete (Amnesty International 2013; Cheliotis 2013).

Allem Anschein nach war die kurze europäisierende Dynamik der Regierung Papandreous, wie auch die europäische Intervention in Evros, spurlos am eurogriechischen Grenzregime vorbeigegangen und der griechische Staat kehrte zu den alten Formen der Migrationspolitik zurück. Doch weniger öffentlichkeitswirksam und auf technisch-administrativer Ebene vollzog sich zwischen 2011 und 2015 ein tiefgreifender Wandel. 2011 verabschiedete das griechische Parlament das Gesetz 3907/2011, welches die Gründung einer eigenständigen Asylbehörde sowie einer Erstaufnahmebehörde vorschrieb und welche ab 2013 – krisenbedingt langsam – ihren Betrieb aufnahmen. Das immer wieder kritisierte Abschiebegefängnis Fylakio, welches nach 2011 wieder aus der öffentlichen Aufmerksamkeit verschwand, wurde als Pilotprojekt der neuen Erstaufnahmeeinfrastructure Griechenlands wiedergeboren. Das gelbe Haus blieb ein Abschiebegefängnis, doch kamen nun eine Vielzahl von Containern hinzu, die die Erstaufnahmeeinrichtung darstellten. Auch der *Nationale Aktionsplan* wurde in Abstimmung mit der Kommission weiterverfolgt (Rat der Europäischen Union 2012, 2013b, 2013c) und im Sinne eines ›lebenden Dokuments‹ (Rat der Europäischen Union 2013b, 9) permanent fortgeschrieben. Zwischen den Jahren 2011 und 2015 stellte Griechenland daher ein weites Experimentierfeld, ein Laboratorium für Asyl- und Migrationspoli-

tiken dar, welches erst mit der Regierungsübernahme der Syriza-ANEL-Koalition im Januar 2015 ein vorläufiges Ende finden würde (Kasperek und Maniatis 2017).

Doch im Sommer der Migration zeigte sich schnell, dass die entscheidenden Lehren aus dem gescheiterten RABIT-Einsatz und aus der Re-Konstitution des griechischen Asyl- und Migrationsregimes auf der Ebene der Kommission durchaus gezogen wurden. Der ›Hotspot-Ansatz‹, welcher im nächsten Kapitel ebenfalls am Beispiel Griechenlands untersucht werden wird, versuchte, die Fehler und Probleme der europäischen Intervention am Evros zu korrigieren. Ähnlich des Konzepts der *Screening Center* würde er eine Infrastruktur der beschleunigten Erstaufnahme postulieren, die nun zum einen nationale wie auch europäische Institutionen und zum anderen Grenzschutz und Asylverwaltung in einem Ensemble versammeln sollte. Die Idee der Verteilerstation und des von Frau Al-Saleh geforderte »re-allocation mechanism« würde als *relocation mechanism* aufgegriffen werden, während das EU-Türkei-Statement auf die notwendige Einbindung der Türkei in ein regionales Grenz- und Migrationsregime abzielte.

Wie im nächsten Kapitel detailliert dargestellt werden wird, soll mit diesem knappen Ausblick nicht suggeriert werden, dass es sich bei diesen Initiativen um ein kohärentes Programm handelt. Die heterogenen Reaktionen der Europäischen Union, ihrer Mitglied- und Nachbarstaaten sowie der darüber hinaus beteiligten unzähligen Akteuren stellen vielmehr erneut eine Assemblage von Taktiken, Strategien und Rationalitäten dar, deren Instabilität kennzeichnendes Charakteristikum ist. Für die Fragestellung dieses Kapitels ist jedoch festzuhalten, dass die Intervention der Agentur in Evros im Winter 2010/11 eines der entscheidenden Experimente bezüglich der Europäisierung des Grenzschutzes im Süd-Osten der Europäischen Union war und das im Einsatz generierten Wissen – weniger über die Migration als über die griechische Grenze – eine wichtige Grundlage für die Reaktion der Europäischen Union auf den Sommer der Migration darstellte. Die großangelegten Operationen der Agentur stellen einen Praxismodus der Europäisierung dar, der gleichermaßen Wissen wie auch Friktionen generiert und daher nicht unidirektional wirkt.

Hotspot

Dieses Kapitel untersucht die Modi einer neuen europäisierenden Dynamik angesichts der Krise Schengens. Anhand des Schengen Governance Package sowie der Operation Mare Nostrum zeige ich, wie die Kommission eine Legitimationsbasis für eine punktuelle, vertiefte Europäisierung konstruiert. Öffentlich taucht diese ein erstes Mal als Hotspot-Ansatz in der Europäischen Migrationsagenda wenige Monate vor dem Sommer der Migration auf. Wie ich jedoch durch eine genealogische Rekonstruktion zeigen kann, liegen die Ursprünge des Hotspot-Ansatzes, und insbesondere des Begriffs des Hotspot, nicht in den Migrationen des Sommers 2015, sondern entstammen sowohl einer Diskussion um die aufziehende Krise Schengens wie auch Konzepten, die auf eine fundamentale Europäisierung des Grenzschutzes abzielen. Meine ethnographische Untersuchung des Hotspot Vial in Chios unterstreicht die Verdichtung unterschiedlicher gouvernementaler Erwägungen und Praktiken in einem konkreten Ort, den ich als intensive Zone der Europäisierung theoretisiere.

»Let me show you the pipeline«. Die freundliche Mitarbeiterin des *Europäischen Asylunterstützungsbüros* EASO, die uns¹ im Juni 2016 den Zugang zum Registrierungszentrum Vial auf der griechischen Inseln Chios unweit der türkischen Küste ermöglicht hatte und uns nun dort in Empfang nahm, kam gleich zu Beginn des Gesprächs auf die Funktionsweise des Zentrums zu sprechen. Wir waren wenige Tage vorher im Rahmen einer Ad-Hoc-Feldforschung auf der Insel angekommen, nachdem wir in Athen erste Interviews in Ministerien geführt hatten. Ziel der Forschung war eine ethnographische Untersuchung der Restabilisierungsprozesse nach dem Sommer der Migration, also der epochalen Migrationsbewegungen

1 Der Forschungsaufenthalt im Juni 2016 auf der Insel Chios fand im Rahmen des Forschungsprojekts *De- and Restabilisation of the European Border Regime* der Transit Migration II Forschungsgruppe, koordiniert durch Prof. Dr. Sabine Hess, Universität Göttingen und Prof. Dr. Vassilis S. Tsianos, Fachhochschule Kiel statt. Das Projekt wurde gefördert durch die Fritz Thyssen Stiftung. Meine Kolleg_innen während des Forschungsaufenthaltes waren Melina Antonakaki und Georgios Maniatis, in Athen zusätzlich Dimitris Parsanoglou.

nach Europa, welche oftmals unter dem Stichwort der »europäischen Flüchtlingskrise« zusammengefasst werden. Nachdem die Phase des staatlich organisierten Transports der Schutzsuchenden mit dem doppelten Ereignis der Räumung des Camps in Idomeni im Februar 2016 und dem Inkrafttreten des *EU-Türkei-Statements* im März 2016 abgeschlossen war (vgl. Kasperek 2016b; Bužinkić und Hameršak 2018), zielte unsere Forschung darauf ab, die regionalen Bemühungen, die Kontrolle über die Migration wiederzugewinnen, vor Ort – also entlang der Balkanroute – zu untersuchen. Zu diesem Zweck waren verschiedene Forscher_innengruppen in der Türkei, in Griechenland sowie in Mazedonien, Serbien und Ungarn vor Ort.

Im Zentrum des Interesses unserer Gruppe standen vor allem die so genannten *Hotspots* oder *Hotspot-Zentren*, die im Laufe des Winters 2015/16 in Italien und Griechenland auf Initiative der Europäischen Union – der so genannte *hotspot approach* – eingerichtet worden waren. In Griechenland wurden insgesamt fünf dieser Einrichtungen eröffnet, strategisch auf den ost-ägäischen Inseln Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos situiert, auf denen die überwiegende Mehrheit der Ankünfte des Sommers der Migration stattgefunden hatten. Das Registrierungszentrum Vial stellte den Hotspot der Insel Chios dar. Seit dem Sommer 2015 hatte sich das öffentliche Interesse auf Lesbos konzentriert. Dort kamen die meisten Migrant_innen an, dort waren die meisten NGOs vor Ort und über Lesbos wurde ausführlich in den Medien berichtet. Auch das akademische Interesse war in überwiegendem Maße auf Lesbos gerichtet. Mit zwei Kolleg_innen war ich schon im Februar 2016 in Lesbos gewesen und wir² hatten die Insel mit dem Eindruck verlassen, dass sie eine schwierige Umgebung für eine Feldforschung unserer Ausrichtung sei. Die Anzahl der Akteure war unüberschaubar – es wurde immer wieder die Zahl von über 100 NGOs kolportiert, die vor Ort seien. Und Moria, der Hotspot auf Lesbos, erschien uns unzugänglich. Alle Interviewanfragen und Besuchsanträge waren ins Leere gelaufen, oftmals genau mit dem Verweis auf das große öffentliche Interesse. Auch die vielen Stunden, die wir vor dem Hotspot Moria, an den *Kantinas* an der Straße und in dem inoffiziellen, von einer NGO betreuten Zeltlager direkt neben dem *Hotspot* verbrachten, waren nicht ergiebig. Aus diesem Grund hatten wir uns entschieden, für die Feldforschung im Juni nicht nach Lesbos zurückzukehren, sondern die weiter südlich gelegene Insel Chios und ihren *Hotspot* Vial zu untersuchen.

Die vorhandene akademische Literatur sieht die Existenz und die Praxis der Hotspot-Zentren überwiegend als Ausdruck eines neuen Grenz- und Migrationsregimes, welches sich durch Repression und Entrechtung auszeichnet und welches die Antwort der Europäischen Union auf den Sommer der Migration darstellt. In diesem abschließenden Kapitel meiner Arbeit möchte ich unter Rück-

2 Gemeinsam mit Georgios Maniatis und Naemi Gerloff.

griff auf die in den vorherigen Kapitel vorgenommenen Analysen herausarbeiten, dass das Auftauchen der Hotspots zwar tatsächlich eine neue Praxisform des europäischen Grenz- und Migrationsregimes darstellt, aber dass ihre Genese komplizierter ist und im Kontext einer lang anhaltenden Krise des Grenzregimes sowie gegen die schon zuvor bestehenden Problematisierungen der europäischen Migrationspolitik gelesen werden muss. Unbestritten wirkte der Sommer der Migration als Katalysator und beschleunigte die Einführung neuer Gesetzgebungen, die Freigabe von Geldern und die Mobilisierung bestehender Akteure innerhalb neuer Konfigurationen. Aus einem regimetheoretischen Blickwinkel ist dies auch wenig überraschend, betont der Regime-Begriff doch eine heterogene Assemblage von Akteuren und Interessen, deren Dynamik vor allem durch das Reagieren auf exogene Krisen charakterisiert ist. Gleichzeitig ist jedoch nicht davon auszugehen, dass ›neue‹ Lösungsansätze in Krisensituationen grundlegend neu erfunden werden. Vielmehr müssen diese Lösungen gegen schon existierende Problematisierungen gelesen werden, um subtile oder auch einschneidende Verschiebungen und Brüche in den Rationalitäten nachspüren zu können.

Die Vorgehensweise in diesem Kapitel ist wie folgt. Im Anschluss an das vorherige Kapitel, welches die griechische Landgrenze zur Türkei als paradigmatischen Krisen-Ort des europäischen Grenzregimes im Winter 2010/11 herausgearbeitet hat, soll das, was wir als Krise Schengens bezeichnet haben, rekonstruiert werden. Diese Krise bestand aus mehreren Ereignissen, die sich ab 2011 an verschiedenen geographischen Orten entfalteten und Entwicklungen, die sich durch diverse Politikfelder zogen, um dann 2015 im Sommer der Migration zu kulminieren. Die Krise Schengens, also das Scheitern einer fortgesetzten und vertieften Harmonisierung und Vergemeinschaftung von Grenz-, Migrations- und Asylpolitiken stellt den entscheidenden Kontext des Sommers der Migration dar. Wesentliche Elemente der Krise Schengens konnten für das euro-griechische Grenzregime im letzten Kapitel schon herausgearbeitet werden. In diesem Kapitel soll die Perspektive geweitet werden. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, in welchem Verhältnis diese Dynamiken mit der sich wandelnden Konstitution der Agentur stehen.

Die initialen Reaktionen der Europäischen Union auf die sich ab 2011 entfaltende Krise stellten im besten Sinne noch versuchte ›quick fixes‹ dar, die aber die grundlegende krisenhafte Dynamik nicht durchbrechen konnten. Erst der Antritt der Juncker-Kommission im Oktober 2014 und die im Mai 2015 vorgelegte *European Agenda on Migration* (EAM) markierten den Beginn einer neuen Dynamik auf europäischer Ebene, und dies noch vor dem eigentlich Auftakt des Sommers der Migration. Wie ich zeigen werde, ist eine Untersuchung des *hotspot approach*, wie er von der Kommission in der Agenda formuliert wurde, instruktiv, um diesen Bruch nicht auf einer diskursiven, sondern auf der technischen Ebene der Grenzverwaltung und des Migrationsmanagements nachvollziehbar zu machen.

Ebenso instruktiv ist es, den sich verschiebenden Interpretationen zu folgen, die der *hotspot approach* auf seinem Weg durch die Institutionen, hier insbesondere der JI-Rat, nahm. Als Reaktion auf den Sommer der Migration avancierte der *hotspot approach* zu dem von der Europäischen Union favorisierten Lösungsansatz, wenngleich sein konkreter Inhalt lange offen blieb. Die spezifische Praxis des Ansatzes lässt sich daher nicht aus *policy*-Dokumenten herauslesen, sondern kann nur praxeographisch erforscht werden. Dies werde ich auf Basis unserer Forschungen in Chios tun und für die Rekonstruktion des Hotspots den Begriff der *intensiven Zone* einführen. Dabei werde ich erneut zeigen, dass die Implementierung des *hotspot approach* in Griechenland nicht Ergebnis einer singulären Rationalität, sondern vielmehr Kulminationspunkt verschiedener gouvernementaler Stränge ist.

Die Untersuchung der intensiven Zone *Hotspot* ist gleichzeitig eine Untersuchung der Extensivität der technologischen Zone des europäischen Grenzschutzes. Zeigte die RABIT-Operation im Evros, dass die Agentur erfolgreich das von ihr organisierte Netzwerk des europäischen Grenzschutzes mobilisieren konnte, so waren die Grenzen des Netzwerkes jedoch gleichzeitig die Bruchstellen der Operation. Eine Kooperation mit dem türkischen Grenzschutz, wie auch eine wirksame und vertretbare Zusammenarbeit mit dem Asylsystem, welches die aufgegriffenen Migrant_innen aufnehmen sollte, scheiterte. Eine Beschränkung des Netzwerkes des europäischen Grenzschutzes auf die europäischen Institutionen der Grenze erwies sich als Sackgasse, die einerseits durch den *hotspot approach*, andererseits aber auch durch eine Reform des Mandats der Agentur durchbrochen werden musste. In der Tat war eine grundlegende Reform der Agentur und ihres Mandates eine der ersten legislativen Konsequenzen des Sommers der Migration. Ihre Analyse bildet damit nicht nur den Abschluss des Kapitels, sondern markiert auch den Abschluss der Vorgeschichte der Agentur. Denn Frontex firmiert seit 2016 unter dem Namen *Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache* und erfuhr 2019 eine massive Budget-Ausweitung: Das Projekt *europäischer Grenzschutz* ist damit vorläufig vollendet.

Krise Schengens

Der Winter 2010/2011 stellte im Rückblick eine wichtige Zäsur im europäischen Grenz- und Migrationsregime dar. Die Dynamik an der griechisch-türkischen Evros-Grenze war jedoch nur ein Element dieser Zäsur. Im vorherigen Kapitel konnte die Konstellation des griechisch-europäischen Grenz- und Migrationsregimes herausgearbeitet werden. Es gelang der Agentur zwar, ihr europäisches Netzwerk des Grenzschutzes schnell für eine vier-monatige Intervention im Winter zu mobilisieren. Ein langfristige Veränderung der Grenzschutzpraxis an dieser

Grenze konnte die Agentur jedoch nicht anstoßen, und zwar weder bezüglich der Praktiken des griechischen Grenzschutzes, noch bezüglich einer vertieften Kooperation mit der Türkei und ihren Grenzschutzinstitutionen. Auch die notwendige Zusammenarbeit mit dem griechischen Asylsystem, welches für die Unterbringung und Erfassung der an der Grenze abgefangenen Asylsuchenden und der Durchführung ihrer Asylverfahren zuständig war, blieb mangelhaft und führte vielmehr zu Kritik an der Rolle der Agentur vor Ort. Anstelle einer Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes in Griechenland war das Ergebnis eine Rückkehr zu nationalen, souveränen Praktiken der Migrationskontrolle, die von Exzeptionalismen geprägt waren, wie es insbesondere die nationalen Operationen *Aspida* und *Xenios Zeus* belegen.

Dazu kam das Ausscheiden Griechenlands aus dem *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem* (GEAS) aufgrund der Rechtsprechung des *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) im Fall MSS gegen Belgien und Griechenland (*M.S.S. v. Belgium and Greece* 2011). Für Griechenland war das Urteil eine glückliche Fügung, doch für das GEAS stellte es einen einschneidenden Rückschritt dar. Nach rund einer Dekade war dieses zentrale Projekt der Europäisierung der Migrationspolitiken offensichtlich gescheitert. Entgegen der These, dass Griechenland eine Ausnahme darstelle, begannen ab 2011 aktivistische und zivilgesellschaftliche Organisationen, nun auch die Aufnahme- und Lebensbedingungen Asylsuchender in anderen Mitgliedstaaten unter die Lupe zu nehmen und für Gerichte zu dokumentieren. Die Situation Asylsuchender in Italien, Malta, Ungarn und Bulgarien erwiesen sich als ähnlich prekär wie in Griechenland, wenngleich jedes Land einen Fall für sich darstellte (Kasperek und Speer 2013). Dies unterstrich jedoch nur, dass die Harmonisierung der nationalen Asylsysteme in der Europäischen Union als ›Raum des Schutzes‹ eine Fiktion war, die nun auch vermehrt durch höchstrichterliche Rechtsprechung in Frage gestellt wurde. Anstelle einer graduellen Angleichung der Asylsysteme hatte die dem Dublin-System inhärente Logik der Zuständigkeit des Lands der ersten Einreise zu einem Auseinanderdriften der Asylsysteme geführt.

Es waren jedoch in erster Linie die sich stetig mehrenden Akte des Sich-Entziehens und der Weigerung, sich den Regeln des Dublin-Systems zu unterwerfen, die die größte Herausforderung für Dublin darstellten. Von den europäischen Institutionen als ›Sekundärmigration‹ innerhalb Europas problematisiert, verließen vermehrt Asylsuchende das Land der ersten Ankunft und stellten erneute Asylanträge in anderen Mitgliedstaaten des Dublin-Systems. Oftmals stellte eine Rückschiebung auch nicht das Ende dieser Versuche, Schutz zu finden, dar. Der sichtbarste Ausdruck dieses Widerstands stellte sicherlich der Protest der Bewegung ›Lampedusa in Hamburg‹ dar (Benigni und Pierdicca 2014; Niess 2018), mehrheitlich handelte es sich jedoch um höchst individuelle Akte, die zusammengekommen eine kollektive Wirkung im Sinne einer ›imperceptible politics‹

(Papadopoulos, Stephenson und Tsianos 2008) entfalteten (Schuster 2005, 2011; Brekke und Brochmann 2014; Kasperek 2016a; Picozza 2017a, 2017b; Kasperek und Schmidt-Sembdner 2017). Gleichzeitig stellten diese Akte auch die Grundlage der Verfahren vor europäischen Gerichten dar, die das Dublin-System immer weiter einhegten. Zudem bildeten sich vermehrt die schon im vorherigen Kapitel skizzierten, stillschweigenden Allianzen zwischen diesen Bewegungen und den Regierungen jener Staaten im Süden der Europäischen Union, die sich vom Dublin-System als benachteiligt ansahen. Wie im Falle Griechenlands drückte sich diese Allianz vor allem in einer laxen Praxis der Abnahme und Speicherung von Fingerabdrücken in der *Eurodac*-Datenbank aus. Damit rückte diese sozio-technische Konstellation der Kontrolle ins Zentrum der Krise Schengens (Tsianos 2015).

All dies setzte das GEAS, welches um die Logik Dublins herum organisiert war, immer stärker unter Druck. Hinzu kam, dass das Dublin-System mit seinen arkanen bürokratischen Regelungen und Prozeduren vermehrt von den steigenden Ankunftsahlen Schutzsuchender in der Europäischen Union überfordert war. Die steigenden Ankünfte, hinter denen Multiplizitäten von individuellen und kollektiven Migrationsprojekten standen, korrespondierten zum einen mit der Tatsache, dass die Welt ab den 2010er Jahren ein gefährlicherer Ort mit mehr gewalttätigen und kriegerischen Auseinandersetzungen geworden war. Zum anderen fand aber in der direkten Nachbarschaft der Europäischen Union ein revolutionärer und demokratischer Aufbruch statt, der den Prämissen der Schengener Außenpolitik sein Fundament entzog. Noch im Dezember 2010, während der RABIT-Einsatz im Evros gerade erst begonnen hatte, nahm der Arabische Frühling mit der Selbstverbrennung Mohamed Bouazizis am 17. Dezember 2010 im tunesischen Sidi Bouzid seinen Anfang. Rund einen Monat später, und nur eine Woche vor dem wegweisenden MSS-Urteil des EGMR, flüchtete am 14. Januar 2011 der tunesische Machthaber Zine el-Abidine Ben Ali nach Saudi-Arabien. Spätestens zu diesem Zeitpunkt gingen die Aufstände in eine revolutionäre Phase über, die nun auch auf andere Staaten wie Libyen, Ägypten und Syrien übergriffen und teilweise in Bürgerkriege mündeten. Ein direkter Effekt war der Zusammenbruch des euro-mediterranen Grenzregimes, da der Europäischen Union ihre Kooperationspartner am südlichen Rand des Mittelmeers abhanden kamen.

Ausgehend von einem Aufruf verschiedener Netzwerke (Afrique Europe Interact, Welcome to Europe und Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 2011), der auf der Frühjahrs-Tagung des *Netzwerks Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* (kritnet) 2011 entstand, haben wir, eine Reihe von Autor_innen, eine Fortschreibung der Krise Schengens vorgenommen, wie sie sich zwischen 2011 und 2015 entwickelte (Cuttitta u. a. 2011; Kasperek und Tsianos 2012, 2013, 2014, 2015; Tsianos und Kasperek 2015; Hess u. a. 2016; Hess und Kasperek 2017). Auch andere Autor_innen haben auf die Folgen des Arabischen

Frühling für das europäische Migrations- und Grenzregime (Campesi 2011; Nascimbene und Di Pascale 2011; Brady 2012; Carrera, Den Hertog und Parkin 2012; Fargues und Fandrich 2012; Osso 2016; Ayata 2017) und allgemeiner für die *Europäische Nachbarschaftspolitik* und euro-mediterrane Beziehungen (Balfour 2012; Noutcheva 2015; Del Sarto 2016) hingewiesen. Richard Whitman und Ana Juncos (2012) haben zudem auch auf einen Nexus mit der Krise der Eurozone verwiesen. Dieser Nexus ist nach meinem Dafürhalten aus zwei Gründen wichtig. Denn zum einen sind die erheblichen politischen Anstrengungen der Europäischen Union, die Eurokrise zu bewältigen, auch ein Grund dafür, warum zwischen 2011 und 2015 europäischen Migrations- und Grenzpolitiken eine niedrige Priorität eingeräumt wurden. Zum anderen setzten sich die demokratischen Erhebungen des Arabischen Frühlings auch am nördlichen Rand des Mittelmeers fort, insbesondere in den *Bewegungen der Plätze* in Spanien und Griechenland. Letztere führte im Januar 2015 zur Regierungsübernahme der Syriza-ANEL-Koalition in Griechenland. Mit der Betonung dieser Dynamik möchte ich mich daher ethnisierenden Deutungen des Begriffs ›Arabischer Frühling‹ verweigern und vielmehr den demokratischen Gehalt der Aufbrüche ab dem Jahr 2011 in den Vordergrund stellen.

Den revolutionären Aufbrüche des Arabischen Frühlings folgten oftmals auch tatsächliche Aufbrüche in Richtung Europa, und zwar aus den verschiedensten Motivationen. In manchen Fällen ging es darum, die erkämpften Freiheiten zu genießen, in anderen Fällen öffnete der Zusammenbruch des mediterranen Grenzregimes die letzte Etappe einer langwierigen Flucht nach Europa. Gaddafis Truppen zwangen vor seinem Sturz subsaharische Arbeitsmigrant_innen, die schon lange in Libyen lebten und arbeiten, zu einer Überfahrt nach Italien. Der syrische Bürgerkrieg führte wiederum zu neuen Fluchtmigrationen. Und selbst diese Darstellung ist noch viel zu schematisch und kann den vielen Migrationsprojekten, Absichten, Zielen, Wünschen, Träumen und Hoffnungen, die die Migration ausmachen, nicht ansatzweise gerecht werden. Jedenfalls eröffnete sich eine neue Welt der Migrationen nach Europa und diese hinterließen eine tiefe Spur im europäischen Migrations- und Grenzregime, welches diese neue Lage nicht antizipiert hatte und nun gezwungen war, darauf zu reagieren.

Nicht alle Elemente der Krise Schengens lagen jedoch im Arabischen Frühling und den ihm folgenden Migrationen begründet. Das Scheitern des GEAS aufgrund höchstrichterlicher Rechtsprechung wurde schon angeführt. Ein weiteres Urteil des EGMR, das so genannte Hirsi-Urteil (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* 2012), führte zu einer Verrechtlichung der Seegrenze der Europäischen Union, da es die extraterritoriale Geltung von Völkerrecht, in diesem Falle der Genfer Flüchtlingskonvention, festhielt (vgl. Buckel 2013, 289; Pichl und Vester 2014). Dies bedeutete, dass der Kontakt europäischer Grenzschrützer_innen mit potentiellen Asylsuchenden, auch in internationalen Gewässern, zu einer Verpflichtung führte, diese in das jeweilige Land, zu dem die Grenzschrützer_innen zugehörig

waren, zu bringen, um dort das Asylverfahren durchzuführen. Die Konsequenz war das Ende der langjährigen Praxis der italienischen Behörden, Flüchtlingsboote auf hoher See aufzugreifen und einem Pushback nach Libyen zu unterziehen. Zumindest theoretisch transformierte dieses Urteil die Meeresgrenzen der Europäischen Union, die nun nicht mehr rechtlose Pufferzonen waren, sondern Orte wurden, an denen grundlegende Rechte galten und eingefordert werden konnten.

Neben der Tatsache, dass die Europäische Union sich weitestgehend mit der Bewältigung der Eurokrise beschäftigte und sich nach dem Arabischen Frühling eine neue Welt der Migrationen aufat, ist die Trias aus dem Zusammenbruch der Externalisierung, der Verrechtlichung der Seegrenze sowie dem Scheitern des GEAS die maßgebliche Konstellation, die die Krise Schengens ausmachte. Anstatt diese erneut kleinteilig zu rekonstruieren, möchte ich im Folgenden das Augenmerk vielmehr auf zwei besondere Entwicklungen als Teil der Krise Schengens richten, da diese auf zwei wichtige Verschiebungen im europäischen Grenzregime verweisen. Dies ist zum einen die Transformation der *Schengen Governance* sowie das Auftauchen einer staatlich-humanitären Rationalität als Teil des Grenzregimes.

Nach dem Sturz des Ben Ali-Regimes in Tunesien im Frühjahr 2011 brachen rund 40.000 junge Tunesier_innen Richtung Italien auf. Ihre Ankünfte führten bald zu einem Schengener Konflikt. Die italienische Regierung forderte europäische Solidarität bezüglich der Aufnahme der Migrant_innen, die restlichen Mitgliedstaaten verwiesen jedoch auf die geltenden Regeln des Dublin-Systems, nach dem Italien als Land der ersten Ankunft alleinig für die Aufnahme der Tunesier_innen und die Durchführung eines eventuellen Asylverfahrens zuständig sei. Italienische Forderungen an die tunesische Übergangsregierung, die Migrationen zu unterbinden, wurden von dieser zurückgewiesen. Die italienische Regierung griff daher zu einer pragmatischen Lösung. Allen tunesischen Staatsbürger_innen, die vor einem gewissen Stichtag nach Italien eingereist waren, wurde ein Schengen-Visum erteilt. Allen anderen wurde die Abschiebung nach Tunesien angedroht. Damit war zwar eine Lösung gefunden worden, die die tunesische Übergangsregierung akzeptierte, sie vertiefte jedoch den inner-europäischen Konflikt. Denn die mit dem Schengen-Visum verbundene Freizügigkeit im gesamten Schengenraum erlaubte es den Tunesier_innen, Schengener Binnengrenzen zu überschreiten und in andere Mitgliedstaaten zu reisen. Als Reaktion brachten verschiedene Mitgliedstaaten, wie etwa Deutschland, die Niederlande und Dänemark, die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ins Spiel. Zwischen Frankreich und Italien kam es zu schwerwiegenden diplomatischen Verstimmungen. Frankreich schloss den Grenzübergang Menton/Ventimiglia für einen Tag, setzte danach Grenzkontrollen ein und übte Druck auf die italienische Regierung aus, gemeinsam eine Reform der *Schengen Governance* zu verlangen (Carrera u. a. 2011; Zaiotti 2013; van der Woude und van Berlo 2015).

Zwar sieht der Schengener Grenzkodex als das ausschlaggebende Regelwerk die Möglichkeit vor, zu spezifischen Anlässen Binnengrenzkontrollen für eine gewisse Dauer einzusetzen. Formal erfüllte aber die Tatsache der kurzzeitig erhöhten Migration die Bedingungen nicht, da diese weder eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung³ noch der inneren Sicherheit des Mitgliedstaats darstellte, wie es der einschlägige Artikel 23 des Kodex (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2006) als Bedingung vorschrieb. Die Kommission hielt zwar fest, dass die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ihrer Meinung nach keine Verstöße gegen den Schengener Grenzkodex darstellten (van der Woude und van Berlo 2015). Dennoch erwuchs aus dem italienisch-französischen Grenzkonflikt des Frühlings 2011 ein handfester Schengener Konflikt, da sich bald weitere Staaten wie etwa Deutschland und die Niederlande einmischten. Vor allem in der Presse wurde er als schwerwiegende Krise interpretiert, in manchen Fällen wurde sogar das Ende der Schengen-Kooperation an die Wand gemalt (Guild u. a. 2015). Im Kern ging es um die Frage, wie das Schengener System die mangelhafte Umsetzung des *Schengen Acquis* durch einen Mitgliedstaat und die daraus resultierenden Konsequenzen für den gesamten Schengenraum adressieren könne.

Der Europäische Rat hatte schon im Mai 2009 im Stockholmer Programm (Europäischer Rat 2010), also dem auf das Haager Programm (Europäischer Rat 2005) folgenden Fünfjahres-Plan für das JI-Feld, eine Überarbeitung des Schengener Evaluationsmechanismus⁴ gefordert und auch eine gestärkte Rolle der Agentur darin gefordert (Europäischer Rat 2010, 26). Die Kommission hatte im November 2010 einen Verordnungsvorschlag präsentiert, der eine Neuordnung des Evaluationsmechanismus vorsah (Europäische Kommission 2010b) und brachte zwei Argumente vor. Aufgrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon sah die Kommission die Notwendigkeit, wesentliche Rechtsgrundlagen des *Schengen Acquis*, der immer noch auf der nun obsoleten Maastrichter Säulen-Architektur aufbaute, zu überarbeiten und den Schengener Evaluationsmechanismus zu einem echten Unionsinstrument umzubauen. Doch die Kommission äußerte auch inhaltliche Kritik am bestehenden Mechanismus und qualifizierte diesen als zu schwach und inkonsistent. Sie schlug daher vor, Risikoanalysen, insbesondere der Agentur, heranzuziehen, um Evaluierungen zielgerichteter vornehmen zu können

3 In der englischen Fassung des Kodex wird der Begriff ›öffentliche Ordnung‹ mit ›public policy‹ übersetzt, was an die Diskussion der Unübersetzbarkeit des ›policy‹-Begriffs in die deutsche Sprache in dem Kapitel Risiko anschließt.

4 Bis zur Annahme des *Schengen Governance Package* lag dieser Mechanismus bei der *Schengen Evaluation Working Group*, die beim Rat angesiedelt war und die durch Amsterdam aus dem 1998 durch den Schengener Exekutivausschuss gegründetem *Standing Committee* hervorging. Aufgabe war es, die Einhaltung und Umsetzung des *Schengen Acquis* durch seine Mitgliedstaaten zu überwachen.

und bestehende Expertise einzusetzen. Der Vorschlag der Kommission war daher geprägt durch ihre bisherige Regierungskunst: Harmonisierung durch Mobilisierung von Expertise und Risikoanalyse als Basistechnologie, um eine effiziente Anwendung zu garantieren.

Die Krise im Evros, der Ausbruch des Arabischen Frühlings, die ihm folgenden Migrationen und der italienisch-französische Grenzkonflikt änderten diese Argumentation nun. Im Mai 2011 veröffentlichte die Kommission eine grundlegende Mitteilung bezüglich Migration (Europäische Kommission 2011b), in der nicht nur ihre Wahrnehmung einer sich entwickelnden migrationspolitischen Krise spürbar ist, sondern in der sie auch ankündigte, einen weiteren Mechanismus zur vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu prüfen. Im Juni 2011 eröffnete der Europäische Rat einen Pfad für die Reform der *Schengen Governance* und forderte sowohl eine Überarbeitung des Schengener Evaluationsmechanismus, als auch eine Anpassung der Regeln für die temporäre Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (Europäischer Rat 2011).

Im September 2011 präsentierte die Kommission dann eine Mitteilung zur *Schengen Governance* (Europäische Kommission 2011e) sowie zwei Verordnungsvorschläge, zum einen bezüglich des Schengener Evaluationsmechanismus (Europäische Kommission 2011a), zum anderen bezüglich einer Neuordnung der Regelungen im Schengener Grenzkodex für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (Europäische Kommission 2011d). Aufgrund verschiedener politischer Konflikte – die Mitgliedstaaten empfanden den Versuch der Kommission, sich wesentliche Kompetenzen anzueignen, als zu weitgehend, während das Parlament mit aller Macht versuchte, sich eine legislative Rolle zu sichern – dauerte es zwei Jahre, bis das *Schengen Governance Package* im Oktober 2013 endgültig verabschiedet wurde: als Änderung des Grenzkodex (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013a) sowie einer separaten Ratsverordnung bezüglich des Evaluationsmechanismus (Rat der Europäischen Union 2013a).

Den konkreten Inhalt der Reform hat Yves Pascouau (2013) präzise und ausführlich zusammengefasst. Für die Fragestellung dieser Arbeit sind vor allem zwei Punkte hervorzuheben. Zum einen wurde mit der Reform eine erweiterte Grundlage für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen geschaffen, und zwar im »Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist«. Konnten Schengen-Staaten vor der Reform nur bezüglich einer ernsthaften Bedrohung des eigenen Territoriums argumentieren, um Binnengrenzkontrollen vorübergehend einzusetzen, so konnte nun mit dem Verweis auf Fehlentwicklungen an beliebigen Orten des Schengenraums die temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen legitimiert werden.

Zum anderen wurde ein neuer Evaluationsmechanismus für Schengen eingerichtet. Die Zuständigkeit teilten sich Rat und Kommission, während der Me-

chanismus, wie von der Kommission 2010 gewünscht, verschärft wurde. Den beiden Institutionen wurden verschiedene Instrumente an die Hand gegeben, um Mitgliedstaaten, die den *Schengen Acquis* nicht angemessen umsetzten, dazu zu zwingen. Das stärkste Mittel stand dabei dem Rat zu, welcher im Falle, dass ein Mitgliedstaat seinen Pflichten nicht nachkomme, den anderen Mitgliedstaaten die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu diesem Mitgliedstaat empfehlen dürfe. Dies käme einem Ausschluss aus dem Schengenraum gleich. Pascouau charakterisiert dieses Mittel daher als das Schengener Äquivalent einer Nuklearwaffe, deren bloße Existenz mehr Wirkung entfalte als deren tatsächlicher Einsatz (7).

Für die vorliegende Arbeit stellt das *Schengen Governance Package* ein wichtiges Ereignis dar, da es auf eine anders europäisierte Konzeption der Schengener Außengrenze verweist. Das Schengener Prinzip, dass jeder Mitgliedstaat seinen Anteil der Schengener Grenze stellvertretend für den gesamten Schengenraum abzusichern habe, wurde – vorsichtig – in Richtung einer Ko-Verantwortung der Europäischen Union geöffnet. Zum ersten Mal wurde die Schengener Außengrenze nicht mehr als Summe der »Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union«, wie es etwa im vollständigen Titel der Agentur noch hieß, verstanden, sondern tatsächlich als eine europäische, europäisierte und gemeinsame Außengrenze. War die Verantwortung für die Integrität des Schengenraums und seiner Grenzen vorher souveränistisch und vollständig auf seine Mitgliedstaaten aufgeteilt, so ergab sich mit dem Paket und unter dem Eindruck neuer Migrationen eine geteilte – gemeinsame – Verantwortung, in die Unionsinstitutionen einbezogen wurden. All dies wurde zwar in dem *Schengen Governance Package* noch wenig explizit gemacht und formal wurde die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht beschnitten. Dennoch begann mit dem französisch-italienischen Grenzkonflikt eine Entwicklung hin zu einer europäisierten Grenze unter europäischer Ko-Verantwortung.

Wie so oft lässt sich diese Entwicklungslinie besonders klar aus den Mitteilungen der Kommission herauslesen. In ihrem Entwurf zum *Schengen Governance Package* im September 2011 verfolgte die Kommission die Absicht einer vollständigen Vergemeinschaftung der *Schengen Governance* und schlug vor, Kompetenzen für die Einsetzung von Binnengrenzkontrolle sowie für den Evaluationsmechanismus bei ihr anzusiedeln. Hatte die Kommission im November 2010 noch primärrechtlich (Vertrag von Lissabon) und technisch (Verbesserung des Evaluationsmechanismus) argumentiert, so präsentierte sie im September 2011 ein krisenbedingtes Argument: »[R]ecent developments have highlighted the need to ensure that the Schengen area can cope effectively with strains which may be placed on it by weaknesses at its external borders or by external factors beyond its control« (Europäische Kommission 2011e, 2). Der Schengenraum funktioniere nur über gegenseitiges Vertrauen. Doch nicht alle Mitgliedstaaten hätten den *Schen-*

gen *Acquis* angemessen umgesetzt. Dies nicht einmal, obwohl die Kommission mit *Europol*, *Europäischem Asylunterstützungsbüro* (EASO) und *Frontex* drei Agenturen mit Expertise zur Verfügung gestellt habe, deren Unterstützung jederzeit angefordert werden könne, von Finanzierungstöpfen ganz abgesehen. Offensichtlich sei die reine Verfügbarmachung dieser »tools« nicht hinreichend, um die vollständige Umsetzung des *Schengen Acquis* zu garantieren. Daher bedürfe es eines verschärften Evaluationsmechanismus', der auch unangekündigte Kontrollen vor Ort ermögliche und in denen die Expert_innen der Kommission und der Agentur *Frontex* eine tatsächliche Überprüfung der Grenzschutzpraktiken vornehmen könnten. Auf Basis dieser Evaluation müsse der Mitgliedstaat dann gegebenenfalls einen Aktionsplan vorlegen und implementieren. Doch selbst diese Vorgehensweise müsse nicht zwangsläufig zum gewünschten Ziel führen, konstatierte die Kommission, weswegen die nukleare Option notwendig sei:

»Therefore, where measures taken at the Union or national level do not improve the situation, it might be necessary to reintroduce border control at internal borders with the failing Member State, [...]. The inclusion of such an [sic!] possibility in the Schengen governance system would also serve as a preventive measure, with deterrent effect.« (Europäische Kommission 2011e, 4)⁵

Krisenbedingt lässt sich eine Verschiebung im Modus der Europäisierung der Grenz- und Migrationspolitiken feststellen. Im Kapitel Risiko wurde dargestellt, dass die Kommission Ende 2001 davon ausging, eine vertiefte Europäisierung in diesen Feldern würde sich als automatische Konsequenz der Bereitstellung einer technischen Infrastruktur für Kommunikation und Datenaustausch herstellen lassen, nur um 2002 von diesem infrastrukturellen Modus auf einen Modus der Expertise umzuschwenken. Die Organisation von Netzwerken der Expertise und ihre Verfügbarmachung sollte nun zu einer vertieften Europäisierung führen und gleichzeitig der Kommission einen politischen Raum eröffnen, der vom Rat nicht als Eingriff in die souveränen Kompetenzen der Mitgliedstaaten interpretiert werden konnte.

Doch mit dem Anbruch der Krise Schengens findet auch dieser Modus der Verfügbarmachung von Expertise seine Grenze. Aufgrund der sich zuspitzenden Auseinandersetzungen um das Dublin-System und seiner immanenten, materiellen Imbalance traten nun im europäischen Grenz- und Migrationsregime Verteilungskämpfe auf, die zu einer Aufkündigung des Konsenses bezüglich der allgemeinen Entwicklungsrichtung der Europäisierung führten. Europäisierung war

5 Der Fehler »an possibility« lädt natürlich zu der Spekulation ein, ob der Text der Mitteilung in letzter Minute noch redigiert wurde und dabei ein Adjektiv, welches die außergewöhnliche Implikation eines solchen Vorhabens noch unterstreicht – wie etwa »extraordinary« oder »unprecedented« –, gelöscht wurde.

nun nicht mehr lediglich eine Funktion der zur Verfügung stehenden materiellen und immateriellen Ressourcen, sondern wurde durch die Krise re-politisiert. Anstelle einer bloßen Propagierung von *best practices and recommendations* stand nun die Frage im Raum, wie ›failing member states‹ diszipliniert werden könnten, oder wie diese dazu bewegt werden konnten, die Expertise und Unterstützung von Europol, EASO und Frontex anzufordern, anzunehmen und auch umzusetzen. Anzumerken ist lediglich, dass autoritärere Politikformen in der Europäischen Union zu diesem Zeitpunkt schon längst eine eigene Konjunktur entwickelt hatten, denn die Parallelen zu den Politikformen der Eurokrise, insbesondere der so genannten Troika aus Kommission, Europäischer Zentralbank und IWF in Griechenland und die Verschränkungen der beiden Krisen, liegen auf der Hand (ausführlich Kasperek und Tsianos 2012; Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ 2012).

Das zweite Ereignis in der Krise Schengens vor dem Sommer der Migration, welches untersucht werden soll, ist die italienische, humanitär-militärische Marineoperation *Mare Nostrum*, die ab Oktober 2013 ein Jahr lang im zentralen Mittelmeer, also zwischen Libyen und Italien, durchgeführt wurde.⁶ Pikanterweise fällt der Beginn der Operation in den gleichen Monat, in dem auch das *Schengen Governance Package* verabschiedet wurde, welches wiederum selbst eine Reaktion auf einen italienischen Alleingang war. Dieser Aspekt unterstreicht den Befund, dass das Regieren der Schengener Krise vor allem reaktiv war. Weder die Europäische Union noch ihre Mitgliedstaaten kontrollierten die sich entfaltende Krisendynamik, sondern wurden von ihr getrieben.

Aufgrund des libyschen Bürgerkriegs, dem Zusammenbruch des mediterranen Grenzregimes und der Verrechtlichung der europäischen Meeresgrenze im Mittelmeer durch das Hirsi-Urteil des EGMR kam es ab dem Jahr 2012 wieder vermehrt zu Überfahrten von Libyen nach Italien. Immer wieder kam es dabei zu Schiffsunglücken, die oftmals das Leben vieler Migrant_innen forderten. Im Oktober 2013 kam es zu zwei großen Schiffsunglücken vor der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa, die rund 400 Todesopfer forderten. Nach diesen vorhersehbaren Tragödien ließ sich eine diskursive Neuausrichtung in den politischen und medialen Auseinandersetzungen um das europäische Grenzregime beobachten. Auch wenn die offiziellen Politikziele einer Verhinderung irregulärer Migration durch die Aufrüstung der europäischen Außengrenze nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurden, so geriet diese kompromisslose Position dennoch in die Defensive: Zum ersten Mal standen tatsächlich die migrantischen Todesopfer im Zentrum der Debatte. Versuche, die Schuld an den Todesfällen vermeintlich

6 Die Argumentation dieses Abschnitts folgt im Wesentlichen meiner Analyse in Kasperek (2015).

kriminellen Schleppern zuzuweisen, konnten sich damals nicht durchsetzen, vielmehr wurde – vor allem auch medial – vermehrt der Zusammenhang zwischen der Aufrüstung der europäischen Außengrenze, dem dadurch erhöhten Risiko auf den Fluchtrouten nach Europa und den Todesfällen thematisiert. Letztlich formierte sich die Erkenntnis, dass sich eben nicht lediglich Unglücke, Tragödien oder Katastrophen vor Lampedusa ereignet hatten, sondern dass die Todesfälle konkrete Konsequenzen des europäischen Grenzregimes waren und durch spezifische Politiken und Institutionen verschuldet wurden.

Die Reaktionen der europäischen Institutionen blieben jedoch unbefriedigend. Der Rat rief zwar schon am 7./8. Oktober 2013 eine *Task Force Mediterranean* ins Leben, die unter der Federführung der Kommission Konsequenzen aus den Todesfällen von Lampedusa im Bereich der Migrations-, Grenz- und Asylpolitik prüfen sollte. Doch die *Task Force* läutete keinen grundlegenden Politikwechsel ein, sondern empfahl nur ein Aufstocken, Harmonisieren oder Verbessern existierender Mechanismen (Europäische Kommission 2013). Weder Rat noch Europäischer Rat ergriffen weitreichende Initiativen zum Schutz menschlichen Lebens an den Meeresgrenzen der Europäischen Union, es wurde lediglich in Aussicht gestellt, dass sich der Europäische Rat im Juni 2014 grundlegend mit Migrations- und Asylpolitiken beschäftigen würde. Im Oktober 2013 verabschiedete das Parlament vielmehr die *Eurosur*-Verordnung (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013b) (vgl. Kapitel Risiko) und das *Europäische Grenzüberwachungssystem* nahm Anfang Dezember 2013 seine Operation auf. Im Mai 2014 wurde zudem die Seeaußengrenzenverordnung verabschiedet (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2014), welche den Meeresoperationen der Agentur zum ersten Mal einen verbindlichen Rechtsrahmen gab. Kritiker_innen interpretierten den Verordnungstext jedoch als Versuch, die Vorgaben des Hirsi-Urteils zu unterlaufen und Pushback-Praktiken zu legalisieren (vgl. M. Lehnert 2015).

Angesichts der ausbleibenden europäischen Initiative erklärte die italienische Regierung schon am 18. Oktober 2013 den humanitären Notstand in der Straße von Sizilien, also dem Teil des Mittelmeers zwischen Tunesien, Libyen und Sizilien und rief die Operation *Mare Nostrum* ins Leben, die zugleich als humanitäre und militärische Operation beschrieben wurde. Als Ziele der Operation wurden zum einen Seenotrettung, zum anderen die Verfolgung von Schleuserkriminalität angegeben. In die Operation einbezogen waren Marine, Luftwaffe, Carabinieri, Guardia di Finanza, Zoll, Küstenwache, das Militärkorps des Italienischen Roten Kreuz sowie verschiedene dem Innenministerium unterstellte Polizeieinheiten, die mit der Migrationskontrolle befasst sind. In der Operation kamen Amphibienschiffe, Drohnen, Aufklärungsflugzeuge, Helikopter sowie mehrere Fregatten und Patrouillenschiffe zum Einsatz (Ministero della Difesa 2014). Das Operationsgebiet der Operation reichte anfangs bis an die libyschen Hoheitsgewässer. Mit Hilfe der eingesetzten Überwachungstechnik wurden Flüchtlingsboote auf-

gespürt und die Insass_innen auf italienisches Festland gebracht. Dies stellt einen elementaren Unterschied zur vorherigen Pushback-Praxis dar.

Die Kosten der Operation wurden mit rund neun Millionen Euro pro Monat angegeben, die aus dem italienischen Staatshaushalt kamen. Finanzielle Unterstützung von Seiten der Europäischen Union oder anderer Mitgliedstaaten gab es nicht in nennenswerten Umfang (vgl. Carrera und den Hertog 2015). Die Agentur war zwar auch mit den Operationen *Hermes* und *Aeneas* im Mittelmeer präsent, eine funktionierende Koordination oder sogar direkte Zusammenarbeit mit *Mare Nostrum* fand jedoch nicht statt. Zudem wurde Ende Mai das Operationsgebiet eingeschränkt, was erneut zu einem Anstieg der Bootsunglücke führte.

Am 27. August 2014 erklärten daher der italienische Innenminister Angelino Alfano und die damalige Innenkommissarin Cecilia Malmström nach einem gemeinsamen Treffen in Brüssel, dass die Frontex-Operationen *Hermes* und *Aeneas* zu einer neuen Operation namens *Frontex Plus* zusammengelegt werden sollten. Diese sollte unverzüglich gestartet werden und *Mare Nostrum* ersetzen. Cecilia Malmström stellte aber klar, dass es sich keineswegs um eine Fortsetzung von *Mare Nostrum* unter der Flagge der Europäischen Union handeln solle. Ende 2014 beendete die italienische Regierung die Operation *Mare Nostrum*. Insgesamt waren rund 150.000 Personen gerettet und auf italienisches Festland gebracht worden. Am 1. November 2014 startete die angekündigte Frontex-Operation unter dem Namen *Triton*. Aufgrund von Interventionen der Agentur, der Name *Frontex Plus* suggeriere fälschlicherweise, dass die Agentur über ihre übliche Operationspraxis hinausgehen werde, musste ein neuer Name gefunden werden. In der Tat unterschied sich das Mandat *Tritons* ganz wesentlich von *Mare Nostrum* (vgl. Tazzioli 2016; Cuttitta 2018a). Zielte letztere primär auf die Rettung von Menschenleben ab, so war *Triton* vor allem eine Grenzschutzoperation. Aus diesem Grund blieb sie auch auf eine 30-Seemeilen-Zone rund um die süd-italienische Küste beschränkt und stellte eine Rückkehr zum *status quo ante* dar.

Die Operation *Mare Nostrum* stellt aus drei Gründen ein bemerkenswertes Ereignis in der Krise Schengens dar. Erstens unterstreicht sie das Ausmaß des Zusammenbruchs des mediterranen Grenzregimes. Der Bürgerkrieg in Libyen und die europäische Unterstützung der NATO-Operation, die sich gegen Gaddafi richtete, hatte zum Ende jeglicher Kooperation staatlicher libyscher Strukturen in der Migrationskontrolle geführt. Dies resultierte in einem Anstieg der Überfahrten. Pushbacks waren ebenso keine Option mehr. Neben der Verrechtlichung der Meeresgrenzen durch den EGMR konnten Rückschiebungen in ein Bürgerkriegsland nicht legitimiert werden. Zweitens stellt *Mare Nostrum* einen Präzedenzfall dafür dar, wie sich eine humanitäre Rationalität dominant in die Handlungen einer (staatlichen) Regierung im Feld der Migrations- und Grenzpolitiken einschrieb. Und drittens lässt sich anhand der Operation auch zeigen, wie weit die Europäi-

sierung des Grenz- und Migrationsregimes schon fortgeschritten war, weswegen ein nationaler Alleingang kein langfristig gangbarer Weg mehr war.

Die Verschränkung von Humanitarismus und Flüchtlingsschutz ist an und für sich keine neue Entwicklung, wie schon etwa Liisa Malkki (1996) in ihrer anthropologischen Untersuchung humanitärer Interventionen bezüglich der Überlebenden der Genozide in Ruanda und Burundi zeigen konnte. Auch in Didier Fassins Untersuchung (2007a) der französischen NGO *Médecins sans frontières* (MSF) taucht die Figur des Flüchtlings oder die Infrastrukturen der Flüchtlingslager immer wieder auf. Expliziter hat letztere Michel Agier (2011) in den Fokus seiner Arbeit gerückt, während Miriam Ticktin (2011) ihren Blick explizit nach Frankreich lenkt und die dortige Verschränkung von Humanitarismus und Migrationspolitik, ebenso am Beispiel des MSF, untersucht. Die drei letztgenannten Autor_innen teilen dabei nicht nur die anthropologische Perspektive, hervorzuheben ist, dass sie Humanitarismus nicht lediglich als spezifische Praktiken verstehen, sondern gouvernementalitätstheoretisch als Regierungsrationalität oder -technologie untersuchen. So definiert Fassin »humanitarian government« als eine Form der Verwaltung menschlicher Kollektive, die prioritär die Erhaltung von Leben und das Lindern von Schmerzen und Leiden verfolgt (Fassin 2007b, 151). Gemein ist ihnen ebenfalls, dass sie vor allem nicht-staatliche Akteur_innen in den Blick nehmen, was Fassin mit dem Begriff »nongovernmental government« auf den Punkt bringt (Fassin 2007b).

Eine erste explizite Untersuchung der Verschränkung von Grenze und Humanitarismus hat William Walters in seinem Aufsatz zur »Geburt der humanitären Grenze« vorgenommen (Walters 2011). Walters hebt vier Aspekte der humanitären Grenze hervor. Zum einen sei diese kein verallgemeinerbares Phänomen, sondern erscheine nur in spezifischen Lokalitäten und unter spezifischen Umständen. Zweitens sei die humanitäre Grenze keine fixe Installation, sondern fluktuieren mit den Bewegungen der Migration. Drittens ist das Auftauchen dieser Form der Grenze oder dieser Praxis des Borderings zwar Effekt einer gouvernementalen Strategie. Doch diese lasse sich nur entziffern, wenn sie in der Gesamtschau aller Strategien – insbesondere versicherheitlichende – untersucht werde. Auch deshalb thematisiert Walters viertens das Spannungsfeld zwischen diesen Strategien und den von ihnen implizierten Machtformen und warnt davor, das Auftauchen humanitärer Aspekte in der Regierung der Grenze lediglich als Versuch, die gewalttätigen Effekte der versicherheitlichten Kontrolle abzuschwächen zu interpretieren. Er attestiert dem Auftauchen des Humanitarismus vielmehr eine eigenständige Rationalität, die ernst zu nehmen sei (146ff.).

Das verstärkte Auftauchen humanitärer Aspekte im Feld der europäischen Migrations- und Grenzpolitiken wurde auch in der Forschung rezipiert. Insbesondere die Agentur, die sich vermehrt einer humanitären Rhetorik bediente, wurde unter diesem Aspekt unter die Lupe genommen (Horsti 2012; Campesi

2014; Aas und Gundhus 2015; Pallister-Wilkins 2015; Perkowski 2016b, 2018), wobei die Befunde, ob die Agentur nun tatsächlich humanitäre Rationalitäten verfolge oder diese lediglich zur Stärkung ihrer eigenen Legitimität nutze, widersprüchlich bleiben. Das auch nach *Mare Nostrum* fortgesetzte Sterben im Mittelmeer, die Entstehung privat finanzierter Seenotrettungsinfrastrukturen wie auch die ständig changierenden Politiken der italienischen Regierungen nach *Mare Nostrum* wurden ebenfalls unter dem Aspekt des Humanitarismus untersucht (Cuttitta 2014; Perkowski 2016a; Andersson 2017; Cuttitta 2018a, 2018b; Moreno-Lax 2018; Stierl 2018). Andere Arbeiten widmeten sich dem Beispiel Marokkos (Schmidt 2015), der Balkanroute im Jahr 2016 (Petrović 2018) oder auch dem weiteren Feld griechischer Migrationspolitiken (Rozakou 2012; Schaub 2013; Maniatis 2018; Pallister-Wilkins 2018).

Mit dieser höchst kursorischen Streifung dieses weiten Feldes will ich vor allem auf die Verschiebung hinweisen, die sich im europäischen Grenzregime ab 2011 und insbesondere mit *Mare Nostrum* entfaltete. Das Sterben im Mittelmeer, die spendenfinanzierte privatisierte Seenotrettung, die Auseinandersetzungen um die Schließung und Öffnung von italienischen Häfen sind zu einem Politikum, zu einem umkämpften Aushandlungsfeld geworden. Wie ich an anderer Stelle mit Sabine Hess argumentiert habe (Hess und Kasperek 2017), lässt sich das Auftauchen des Humanitarismus als relevante Rationalität im europäischen Grenzregime auch als eine notwendige Voraussetzung für den Sommer der Migration lesen. *Policy*-Optionen wie eine drastische Schließung der Grenzen, gegebenenfalls unter Einsatz von Militär, wären im Widerspruch zu humanitären Diskursen gestanden, während der humanitäre Imperativ vielerorts zu einer solidarischen Unterstützung genau jener migrantischen *agency* führte, die den Kern dieses besonderen Sommers ausmachte.

In diesem Sinne bedeutet das Auftauchen des Humanitarismus nicht unbedingt ein Ende des Politischen, nicht zwangsläufig ein Muster der *anti-politics*, wie die Arbeiten Fassins und Ticktins oftmals interpretiert werden. Ihre Befunde zu den gouvernementalen Funktionsweisen des Humanitarismus bleiben wichtig. Denn Didier Fassins Frage,

»[w]hat, ultimately, is gained, and what lost, in the deal when we use the terms of suffering to speak of inequality, when we invoke trauma rather than recognizing violence, when we give residence rights to foreigners with health problems but restrict the conditions for political asylum, more generally when we mobilize compassion rather than justice?« (Fassin 2012, 8)

bleibt gerade im Kontext der europäischen Migrationspolitiken von höchster Relevanz, wie ich später in der Untersuchung der Hotspots herausarbeiten werde. Miriam Ticktins Hinweis wiederum, dass Praktiken des Humanitarismus vor allem in der Gegenwart operieren und daher keine eigentliche Politik im Sinne von

Gestaltung von Zukunft sein können, ist für das Ereignis *Mare Nostrum* wichtig: »Moralisms happen in the urgency of the present, blind to the future; they lack direction for action. For instance, if, as a humanitarian, one saves lives, what kind of world does one save them into?« (Ticktin 2011, 20; vgl. auch Ticktin 2015).

Denn in der Tat – dies ist der dritte Punkt, den ich herausarbeiten möchte – war die unilaterale, militärisch-humanitäre Operation der italienischen Regierung nicht im Stande, einen dezidierten Politikwechsel einzuläuten. Denn die Rationalitäten des Schengener Systems und die Prämissen der europäischen Migrations- und Grenzpolitik, wie sie in den bisherigen Kapiteln herausgearbeitet wurden, bestanden und wirkten weiter. Dies belegt nicht nur die Ablösung *Mare Nostrums* durch die Grenzschutz-Operation *Triton*. Charles Heller und Lorenzo Pezzani können in ihrem langen Blick auf die Politiken der Seenotrettung im Mittelmeer (Heller und Pezzani 2016) herausarbeiten, dass das verstärkte staatliche Engagement auf dem Meer mit einem Zurückfahren staatlicher Unterstützung auf dem Land einher ging: »The flip-side of Italy's extension of its sovereign ›privileges‹ at sea was in fact the retraction of its sovereign ›duties‹ on firm land, i.e. the disinclination to fingerprint and assist rescued migrants once disembarked, thereby enabling their further movement across EU space« (11f.). Damit verschärfte die Regierung Italiens nicht nur die Krise Dublins durch ein kalkuliertes Unterlaufen der Regeln Dublins. Vielmehr perpetuierte sie auch die Krise Schengens und isolierte sich im europäischen Gefüge weiter. Wie schon 2011 wurden von den nördlichen Nachbarstaaten erneut Kontrollen an den nördlichen Grenzen Italiens eingesetzt (12).

Die humanitäre Krise im Mittelmeer setzte sich nach der Ablösung *Mare Nostrums* durch *Triton* fort und setzte die europäischen Institutionen weiter unter Zugzwang. Das Muster des reaktiven Handelns, welches sich im europäischen Grenzregime seit 2011 etabliert hatte, verfestigte sich. Die Juncker-Kommission, welche im Oktober 2014 ihre Arbeit aufnahm, hatte es sich daher zum Ziel gesetzt, eine neue, aktive Dynamik zu etablieren. Ein neuer Aufbruch im Feld der europäischen Migrations- und Grenzpolitiken stand für die Kommission ganz oben auf der Prioritätenliste, was sich insbesondere in der Schaffung eines Migrationskommissars ausdrückte: Der ehemalige griechische Verteidigungsminister Dimitris Avramopoulos firmierte in der Kommission unter dem Titel »Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft«. Die Vorstellung der *European Agenda on Migration* (EAM) im Mai 2015 sollte den Neuaufbruch einläuten. Doch auch hier wurde die Kommission von den Ereignissen an Europas Grenzen getrieben. Im April 2015 kam es an nur einem Wochenende zu verheerenden Schiffsunfällen mit über 800 Toten im Mittelmeer und der Rat der Außenminister_innen, der Rat der Innenminister_innen sowie Kommission waren gezwungen, einen Zehnpunkte-Plan vorzulegen, der die Agenda teilweise vorwegnahm (Europäische Kommission 2015c).

Das Sterben im Mittelmeer stellte den unmittelbaren Anlass für die Reaktion der europäischen Institutionen dar. Eine genauere Untersuchung des Zehnpunkte-Plans, wie auch der Agenda zeigt jedoch, dass die Kommission weiterhin die Problemstellungen zu adressieren suchte, die in diesem Abschnitt als Krise Schengens herausgearbeitet worden sind. Denn neben einigen Sofortmaßnahmen wurde erneut die Expertise der europäischen Agenturen Europol, EASO, Frontex und Eurojust angepriesen und konkret der Einsatz von EASO in Italien und Griechenland gefordert, um bei der Abarbeitung von Asylanträgen Unterstützung zu leisten. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, das Abnehmen der Fingerabdrücke aller Migrant_innen zu gewährleisten. Ein Notfallmechanismus für die Umsiedlung von Asylsuchenden – also ein Bruch mit der umkämpften Dublin-Logik – wurde in Aussicht gestellt, zudem sollte Frontex die Mitgliedstaaten an der Grenze bei der schnellen Abschiebung (»rapid return«) abgelehnter Asylsuchender unterstützen. All diese *policy*-Maßnahmen adressierten weder das Sterben im Mittelmeer noch die humanitäre Krise an den Grenzen Europas. Sie adressierten die Krise Schengens, wie sie die Kommission verstand: das Scheitern Dublins, der Boykott Eurodacs, die schleichende Erosion Schengens durch ein Wachsen des gegenseitigen Misstrauens wie auch der temporäre Zusammenbruch der Vorverlagerungspolitik, der nun an der Schengen-Grenze kompensiert werden musste.

Hotspot Approach

Die *European Agenda on Migration*, vorgestellt am 13. Mai 2015 (Europäische Kommission 2015a), ist eine eher kurze Kommissionsmitteilung, bestehend aus 22 Seiten inklusive Anhängen. Die Kommission war sichtbar bemüht, den Diskurs über die »Migrationskrise« zu durchbrechen. So beginnt die Mitteilung mit der Einsicht »[t]hroughout history, people have migrated from one place to another« und fährt fort, das Bild eines Europas zu skizzieren, in dem nicht nur Schutzsuchenden Schutz gewährt wird, sondern welches auch eine »attractive destination for the talent and entrepreneurship of students, researchers and workers« darstelle. Dieser große Wurf, den die Kommission präsentierte, sei jedoch nicht einfach zu erreichen. Es bedürfe einer widerspruchsfreien, klaren und gemeinsamen Politik. Gegenseitiges Vertrauen müsse wiederhergestellt werden. Kein Mitgliedstaat könne alleine die Frage der Migration beantworten, weswegen es offensichtlich sei, dass eine neue, europäischere Herangehensweise notwendig sei. Alle Akteure, also die Institutionen der Europäischen Union, ihre Mitgliedstaaten, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft, kommunale Behörden und auch Drittstaaten müssten an einem Strang ziehen, um eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zu verwirklichen. Denn: Eine Politik der »one-off responses« auf

Krisen seien unzureichend (und werde auch den ernsthaften Zweifeln in Europa, ob der Kontinent dem Druck der Migration gewappnet sei, nicht gerecht).

Dennoch müssten Sofortmaßnahmen ergriffen werden. Um Menschenleben auf hoher See zu retten, solle das Budget der Frontex-Operationen *Triton* und *Poseidon* verdreifacht werden. Die Netzwerke der Schlepper und Schleuser seien anzugreifen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten müsse gesucht werden, um Migration schon an ihrem Ausgangspunkt («upstream») anzugehen. Zudem stellte die Kommission ein Resettlement-Programm, also die Aufnahme von Schutzsuchenden direkt aus den Herkunftsregionen in Aussicht. Ergänzt wurden diese Standardmaßnahmen durch zwei tatsächlich neue Vorschläge der Kommission. Um die Krise Dublins zu adressieren, schlug die Kommission eine Umverteilung («relocation») von Asylsuchenden innerhalb der Europäischen Union vor, und diesmal nicht nur als einmaliger Notfallmechanismus, sondern als Vorläufer für ein permanentes System der Lastenverteilung in Krisenzeiten. Eine grundsätzliche Abkehr von Dublin schwebte der Kommission nicht vor. Gleichzeitig sollten die Ressourcen der Europäischen Union den Mitgliedstaaten an der Grenze zur Verfügung gestellt werden («Using the EU's tools to help frontline Member States»). Zu diesem Zweck kündigte die Kommission den »Hotspot« approach an, also den Einsatz europäischer Agenturen an Abschnitten der europäischen Außengrenze, die ein erhöhtes Aufkommen an irregulärer Migration aufwiesen.

Abseits dieser Sofortmaßnahmen skizzierte die Kommission »four pillars to manage migration better«. Diese setzten sich – nach 20 Jahren europäischer Migrationspolitik wenig überraschen – aus der »Anreizminderung« für irreguläre Migration, Ausbau des *border managements*, einer Stärkung des GEAS sowie einer neuen Politik für legale Migration zusammen. Im Kontext der Krise Schengens ist hervorhebenswert, dass die Kommission nun auch für die Umsetzung des GEAS – ähnlich der Reform des *Schengen Governance package* – auf stärkere Evaluierungs- und Monitoringmechanismen setzte und Vertragsverletzungsverfahren androhte. Explizit wurde dabei darauf gedrängt, die Fingerabdrucknahme vollends durchzusetzen.

Bezüglich *border management* wurde erneut die Bedeutung von Risikoanalyse hervorgehoben und eine neue »Smart Borders«-Initiative angekündigt. Außerdem müssten die existierenden *border management*-Praktiken weiter harmonisiert werden: »But while rules on border control are in place, border management today varies, based on a patchwork of sectorial documents and instruments. In 2016, the Commission will consolidate this into a **Union standard for border management** to cover all aspects of the Union's external border management« (Europäische Kommission 2015a, 11, Hervorhebung im Original).

Einen Politikwechsel stellte die Agenda daher nicht dar. Vielmehr muss sie als eine Fortschreibung der bestehenden Migrations- und Grenzpolitiken in der Europäischen Union beschrieben werden. Ich interpretiere die Agenda daher vor

allem als Versuch der Kommission, bestehende, disparate Initiativen unter einer Überschrift zu versammeln, damit dem jahrzehntealten Projekt der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitiken eine neue Dynamik einzuhauchen und diese Dynamik institutionell an die Kommission zu binden. Dies zeigte sich auch darin, dass die Agenda in einer Vielzahl von Fußnoten zu den jeweiligen *policy*-Initiativen immer wieder belegte, dass die jeweiligen Vorhaben durch die bestehenden primärrechtlichen Verträge gedeckt seien und daher nicht auf einen grundlegenden Umbau der EU-Architektur abzielten.

Selbst jene Elemente der Agenda, die als Neuerungen interpretiert werden können, stellten keine radikal neuen Vorschläge dar, sondern existierten als politische Ideen schon vorher. Der Vorschlag des Umverteilungsmechanismus der *relocation* anstelle oder in Ergänzung zur Dublin-Logik griff lediglich jene *policy*-Alternative auf, die schon seit Jahren die Standardantwort auf die Frage darstellte, wie Dublin reformiert werden könnte. Auch das Konzept des *hotspot approach*, also der gezielte Einsatz europäischer Agenturen an der europäischen Außengrenze, war von der Kommission schon in ihrem Vorschlag zum *Schengen Governance package* 2011 als Problem thematisiert worden – wenngleich sie zu dem damaligen Zeitpunkt noch über keine Strategie verfügte, den Einsatz der Agenturen zu fördern.

Betonenswert ist daher eher die Tatsache, dass die Kommission diese Vorschläge in die Agenda aufnahm und damit eine neue Initiative zu ihrer Umsetzung ergriff. Dies gilt insbesondere für den erneuten Versuch der Kommission, das Projekt der Schaffung einer *Europäischen Grenzschutzpolizei* durch die Agenda voranzutreiben. Im letzten Kapitel der Agenda (»Moving beyond«), welches die langfristigen Politikziele skizzierte, plädierte die Kommission dafür, eine tatsächliche, explizit geteilte Verantwortung für die europäische Außengrenze einzuführen sowie ein »European System of Border Guards« (ESBG) und eine »European Coastguard« zu gründen (17). 13 Jahre nach den im Sande verlaufenen Bemühungen zur Schaffung einer europäischen Grenzschutzpolizei, eines *European Border Guard Corps* (siehe Kapitel Agentur), kehrte dieses Politikziel nun in der Agenda zurück. Die nun neue Formulierung eines »europäischen Systems« anstelle einer fixen europäischen Institution verweist darauf, dass die Kommission sich der weiter bestehenden Brisanz dieses Themas bewusst war. Wie auch 2002 konnte die Kommission erneut auf eine Machbarkeitsstudie verweisen, wenngleich sie diesmal die weltweit tätige IT-Consulting-Firma Unisys – genauer: deren belgische Dependence – mit der Erstellung der Studie betraute (Unisys 2014).⁷

7 Unisys hatte schon 2006 eine Studie für die Kommission erstellt, in der die Möglichkeit der Übertragung von Exekutivkompetenzen an Grenzschutzbeamte erörtert wurde und die damit eine Grundlage für die RABIT-Verordnung bildete (Unisys 2006).

Die »Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union« wurde im Juni 2013 von der Kommission in Auftrag gegeben, sie konnte sich dabei auf das Mandat des Haager Programms (Europäischer Rat 2005) wie auch des Stockholmer Programms (Europäischer Rat 2010) berufen. Die Studie wurde im Juni 2014 fertiggestellt und schlug drei aufeinander aufbauende Modelle oder Phasen vor. Die phasenweise Etablierung des ESBG sollte vor allem die Bedenken der Mitgliedstaaten adressieren (Unisys 2014, 21). Die erste Stufe sah lediglich eine optimalere Nutzung bestehender Mittel vor, was sowohl eine vertiefte Kooperation der Agentur Frontex mit den Mitgliedstaaten, aber auch mit anderen EU-Agenturen bedeutete (22ff.). Die dritte Stufe hingegen würde sich durch die vollständige Integration des Grenzschutzes auf Ebene der Europäischen Union auszeichnen. Einem »Committee on Schengen Border Management« auf Ebene der Europäischen Union sollte die volle Entscheidungs- und Exekutivkompetenz übertragen werden und ein »European Border Corps« mit der tatsächlichen Ausführung des Grenzschutzes betraut werden. In diesem Szenario würde die Agentur Frontex nur noch zwei Aufgaben wahrnehmen, einmal nachrichtendienstliche (»intelligence gathering«, also Risikoanalyse) sowie die Verwaltung von Ressourcen (28ff.).

Abgesehen von der spezifischen institutionellen Architektur des dritten Modells skizzierten diese beiden Modelle exakt jene Pole, zwischen denen sich die politische Diskussion um die Europäisierung des Grenzschutzes in den vorherigen Jahrzehnten bewegt hatte: Unterstützung der Mitgliedstaaten oder Supranationalisierung. Für eine Untersuchung des Europäisierungsprozesses im Feld des Grenzschutzes ist daher das zweite Modell von besonderem Interesse, da es den Weg von der bestehenden Struktur hin zu einer vollständigen Integration oder Vergemeinschaftung des Politikfeldes beschreibt. Das Modell, betitelt »Shared responsibility« (24ff.), belässt die Grenzschutzkompetenz im Regelfall bei den Mitgliedstaaten. In Krisenfällen werde diese Kompetenz jedoch in Richtung Europäische Union gerückt: »[T]he decision-making and executive powers shift towards more EU integration during **hot spot situations**« (24, meine Hervorhebung). Das Modell lieferte auch eine Definition für eine »hot spot situation«:

»In order to authorise operations in defined hot spots, a definition of such situations will need to be established. It is proposed that a definition is based on the existing formula provided in Article 8(a) of the Frontex Regulation which refers to cases of urgent and exceptional pressure. Risk analysis performed by the Frontex Agency and the information collected in the framework of the Schengen Evaluation should play a key role for describing the threshold levels.« (24)

Die Rolle der Agentur solle jedoch nicht lediglich bezüglich der Ausrufung eines Krisenfalls gestärkt werden, diese solle dann auch die Kontrolle über die

Operation übernehmen: »The hot spots operations should be performed under the command and control of the Agency while using its own equipment. This marks an important change both in terms of responsibility and liability when centralising the competence for such specific operations exclusively at EU level« (25). Mitgliedstaaten wiederum sollen eine solche Operation nicht mehr einfach ablehnen können:

»It is suggested that the Executive Director of the Agency should be given the decision power to launch an operation in a particular Schengen State when these levels are exceeded. The decision is communicated to the Frontex Management Board and the Schengen State where the operation is to take place. In case the latter does not agree with such a decision, the Executive Director should have the right to escalate the issue to the European Commission which in turn informs the Council of the EU and the European Parliament.« (24f.)

Damit schließt dieses zweite Modell argumentativ stark an die Erwägungen rund um das *Schengen Governance package* an, welches ebenfalls für stärkere Eingriffsrechte europäischer Institutionen plädierte. Beiden Argumentationen ist gemein, dass sie einen Krisen-Begriff referenzieren und aus ihm die Legitimation für einen Kompetenztransfer ableiten. Kompetenz erhält, wer die Krise definiert, möchte man in Anlehnung an Carl Schmitt formulieren. Dieser punktuelle Modus der Europäisierung, der sich nur unter bestimmten Umständen und an spezifischen Orten aktiviert und entfaltet, ist dabei sowohl alt als auch neu. Denn im Rückgriff auf die Diskussion über die Schaffung der Agenturen und die Anwendung des Vorsorgeprinzips (siehe Kapitel Agentur) lässt sich festhalten, dass schon die Schaffung von europäischen Agenturen als Teil einer europäischen exekutiven Ordnung über Krisen – Schiffsunglücke, Epidemien, Lebensmittelkrisen und Naturkatastrophen – legitimiert wurde. Neu ist jedoch nun, dass diese exekutive Ordnung nicht mehr optional sein soll: Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, Unterstützung in Anspruch nehmen zu müssen. Aufgrund des punktuellen Auftretens von Krisen kann dieser Modus der Europäisierung auch das Spannungsverhältnis zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen aufbrechen: Der temporäre Kompetenzzug bei einem von einer Krise betroffenen Mitgliedstaat konnte durchaus im Sinne der anderen Mitgliedstaaten sein. Damit stellt jedes Ereignis, welches hegemonial als Krise gedeutet werden kann (Cantat, Thiollet und Pécoud 2019), eine Chance für eine vertiefte Europäisierung dar. Dieser Modus der Europäisierung stellt daher den Befund der beständigen Krisen, mit denen Schengen von Beginn an konfrontiert war, auf den Kopf: Krise als Motor der Europäisierung.

Mir liegt nicht genügend empirisches Material vor, um den Ursprung dieses Modus der Europäisierung definitiv in Schengen lokalisieren zu können. Plausibel wäre ebenfalls, dass er sich im Laufe der Eurokrise als politische Rationalität



Videostill ›No fingerprints‹ demonstration, Lampedusa, 20.07.2013 (Heller 2013)

entwickelt hat, auf die ähnlichen Muster wurde schon weiter oben hingewiesen. Jedenfalls kann dem Modus attestiert werden, dass er immanent auf andere Politikfelder übertragbar ist. So teilte mir ein Mitarbeiter des DG Home in der Kommission, welcher während der gesamten Krise Schengens dort angestellt war und der nach eigenen Aussagen an der Ausarbeitung des *hotspot approach* beteiligt war, informell mit, dass die ausschlaggebende Erwägung für die Ausarbeitung dieses Konzepts, welches er ebenfalls auf 2014 datiert, »die Erträger_innen auf Lampedusa« (Feldtagebuch) waren.

Am 20. Juli 2013 zogen rund 200 eriträische Asylsuchende protestierend von der Erstaufnahmeeinrichtung in die Hauptstadt der Insel. Ihr Protest wendete sich gegen die Fingerabdrucknahme im Rahmen der *Eurodac*-Verordnung (»No fingerprint!«). Zwei Videos dokumentieren diesen Protest (Heller 2013; Libera Espressione 2013), der auch in verschiedenen Publikationen festgehalten wurde (Lendaro 2015, 2019; Kuster, 2020 i.E.). Nach zwei Tagen des Protests lenkte die italienische Regierung ein, bestand nicht mehr auf der Fingerabdrucknahme und begann, die Protestierenden in Gruppen von der Insel auf das Festland zu transferieren und ihnen damit die Weiterreise zu ermöglichen. Zu der damaligen Zeit erregte dieser Protest vor allem in antirassistischen Kreisen Aufmerksamkeit (Kompass AntiRa 2013). Denn er unterstrich erneut die Problematik Dublins für Asylsuchende und war auch wegen der hochspezifischen, sozio-technischen Forderung Aufsehen erregend.

Scheinbar, so interpretiere ich die Aussage des Kommissions-Mitarbeiters, alarmierte dieser, wie auch die folgenden Proteste, die Kommission. Denn sie symbolisierten den Kern der Krise Dublins, zumindest in Bezug auf Italien. Die

offensive Weigerung, sich Eurodac und Dublin zu unterwerfen, das Insistieren auf Bewegungsfreiheit im Schengenraum sowie die allzu leichtfertige Bereitschaft des italienischen Staates, sich auf eine stillschweigende Allianz einzulassen und damit die Regeln des GEAS zu unterlaufen, bedurften einer Antwort. Diese, so der Mitarbeiter, bestand im *hotspot approach*. Europäische Agenturen sollten jene Mitgliedstaaten an der Außengrenze, die sich in ›hot spot situations‹ befanden, bei der Grenzüberwachung, Registrierung, Fingerabdrucknahme und der Durchführung der Asylverfahren unterstützen und somit die Einhaltung der europäischen Regeln gewährleisten. Im Gegenzug wurde ›den Eriträer_innen‹ die Weiterreise und der italienischen Regierung die Entlastung des Asylsystems durch den Mechanismus der *relocation* in Aussicht gestellt.

Damit ist im Kern der *hotspot approach*, wie er auch in der Agenda skizziert wurde, erklärt:

»More will be done to help deal with the immediate challenge faced by Member States in the frontline of migrant arrivals.

First, the Commission will set up a new ›**Hotspot**‹ approach, where the European Asylum Support Office, Frontex and Europol will work on the ground with frontline Member States to swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants. The work of the agencies will be complementary to one another. Those claiming asylum will be immediately channelled into an asylum procedure where EASO support teams will help to process asylum cases as quickly as possible. For those not in need of protection, Frontex will help Member States by coordinating the return of irregular migrants. Europol and Eurojust will assist the host Member State with investigations to dismantle the smuggling and trafficking networks.« (Europäische Kommission 2015a, 6, Hervorhebung im Original)

Eine stringendere Definition dieser Herangehensweise gibt die Agenda nicht her, aber wieder einmal war damit ein Konzept in die Welt gesetzt worden, welches gleichzeitig genug versprach und dennoch vage genug blieb, um für andere Institutionen anschlussfähig zu sein. So griffen etwa die Innenminister Deutschlands und Frankreichs in einer gemeinsamen Erklärung am 1. Juni 2015 die Terminologie ›Hotspot‹ auf, begrüßten diese und definierten sie gleichzeitig um: »Migranten, die in Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen ankommen, sollten in Wartezentren oder ›Hotspots‹ in der Nähe der Ankunftsorte gebracht werden« (Bundesministerium des Innern und Französische Republik 2015). Die Kommission hatte immer nur von einer *Herangehensweise* gesprochen und die tatsächliche Implementierung ausgespart. Insbesondere Fragen von materiellen Infrastrukturen wie Erstaufnahmeeinrichtung, Internierungslager oder auch ›Wartezentren‹ wurden von ihr initial nicht thematisiert. Die Erklärung der Innenminister beschwor aber nun eine dystopische Vision von riesigen Internierungslagern an den

Grenzen Europas herauf – wie anders als mit geschlossenen Einrichtungen könnten die Ankommenden ›überzeugt‹ werden, auf ihre Erfassung durch ein schon zu diesem Zeitpunkt vollkommen überfordertes Asylsystem zu warten, dessen Unzulänglichkeiten ja gerade die Motivation für den *hotspot approach* darstellten? Zudem gab es mit der Initiative zu den *Transit Processing Centres* (TPC), welche 2003 anlässlich des Europäischen Rats in Thessaloniki von dem damaligen britischen Premierminister Tony Blair vorgeschlagen wurden (Blair 2003) und bei denen es sich ebenfalls um grenznahe – jedoch noch außerhalb der Europäischen Union lokalisierte – Lager handelte, einen Präzedenzfall (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Komitee für Grundrechte und Demokratie 2005; Hess und Tsianos 2007; Nsoh 2008; Kasperek und Tsianos 2015). Die Motivation Blairs war es 2003 gewesen, effizienter zwischen ›legitimen Schutzbedürftigen‹ und jenen, »who enter the EU illegally and make unfounded asylum applications« (Blair 2003, 5) unterscheiden zu können. In der Erklärung der beiden Innenminister wird diese Motivation ebenso aufgegriffen.

Diese neue Interpretation eines ›Hotspot‹ als Infrastruktur und seines Zwecks setzte sich auch im Europäischen Rat durch, der das Konzept am 25./26. Juni 2015 beschloss:

»[T]he setting up of reception and first reception facilities in the frontline Member States, with the active support of Member States' experts and of EASO, Frontex and Europol to ensure the swift identification, registration and fingerprinting of migrants (hotspots). This will allow to determine those who need international protection and those who do not.« (Europäischer Rat 2015, 2)

Die Kommission wurde beauftragt, eine *roadmap* zu erstellen, welche Kommissar Avramopoulos am 15. Juli 2015 auch vorlegte. Auffällig ist schon das Format. Es handelt sich nicht um eine Mitteilung der Kommission oder ein *staff working document*. Vielmehr sind die beiden *roadmaps* (für Italien und Griechenland) Anhänge einer ›explanatory note‹ ohne klar erkennbare Autor_innenschaft, welche selbst einen von drei Anhängen eines auffallend formlosen Briefes Avramopoulos' an die Mitglieder des JI-Rats, dessen Tagung am selben Tag begann, darstellt. Die Vermutung, dass die Dokumente unter immensem Zeitdruck, der keinen Raum für Formalia ließ, entstanden sind, liegt nahe. Diese Informalität steht stellvertretend für den gesamten Komplex *hotspot approach*. Denn bis heute stellt die ›explanatory note on the ›hotspot‹ approach«, ohne Anhänge nur ein bisschen mehr als fünf Seiten, die detaillierteste Definition des *hotspot approach* dar (Anonymous 2015).

Die ›explanatory note‹ trägt klar die Handschrift der Kommission, denn aus ihr sprechen die verschiedenen Erwägungen, die im Laufe dieses Kapitels schon herausgearbeitet werden konnten. So wird insbesondere die Frage der Infrastrukturen aus der Definition erneut ausgeklammert: »The aim of the Hotspot approach

is to provide a platform for the agencies to intervene, rapidly and in an integrated manner. [...] This is intended to be a flexible tool that can be applied in a tailored manner« (2). Expliziter: »The ›Hotspot‹ approach does not provide reception facilities to its host Member State but builds on their existence and functioning. [...] The existence and functioning of national reception facilities and pre-removal centres is therefore necessary for the successful implementation of the ›Hotspot‹ approach« (5). Formulierungen wie »[a] ›Hotspot‹ is characterized [sic! amerikanisches Englisch] by specific and disproportionate migratory pressure« (3) lassen keinen Rückschluss darauf zu, was denn ein *hotspot* genau sei, lediglich die – wiederum tautologische – Definition »an external border section should be considered to be a ›Hotspot‹ for the limited period of time [...] during which the support of the ›Hotspot‹ approach is necessary« (3) referenziert einen Abschnitt der europäischen Außengrenze als Objekt.

Das Verständnis eines *hotspot* als krisenhafter Grenzabschnitt schließt direkt an die Überlegungen aus der schon besprochenen Unisys-Machbarkeitsstudie zur vollständigen Europäisierung des Grenzschutzes an. Auch diese hatte auf die Formulierung »cases of urgent and exceptional pressure« als Basis für eine Definition einer ›hot spot situation‹ verwiesen. Die Kommission schlug nun vor, die *impact level* aus der *Eurosur*-Verordnung (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013b) – »low«, »medium« und »high« – als Indikatoren heranzuziehen, d.h. Grenzabschnitte, denen ein *high impact level* im *Eurosur*-System zugewiesen wurde, könnten zu einem *hotspot* erklärt werden. Eine solche Definition klingt zwar als basiere sie auf quantitativen Daten, der relevante Artikel 15 aus der Verordnung definiert einen *high impact level* jedoch als »where the incidents related to illegal immigration or cross-border crime occurring at the relevant border section have a significant impact on border security«, eine dehnbare Definition, die zudem von der Agentur und dem betroffenen Mitgliedstaat in gemeinsamer Absprache getroffen werden muss. Diese Bewertung schließt an meine Analyse des CIRAM im Kapitel Risiko an, welche für die Komponente *impact* festhalten konnte, dass diese die politischste und am wenigsten wissenschaftlich fundierte Kategorie des Risikoanalysemodells darstellte. In der Definition, was einen *hotspot* ausmache, erwies sich die Dehnbarkeit der Komponente als nützlich, eröffnete sich doch nun ein weites Aushandlungsfeld bezüglich der Frage, was konkret eine Krise an den Grenzen Europas darstellt.

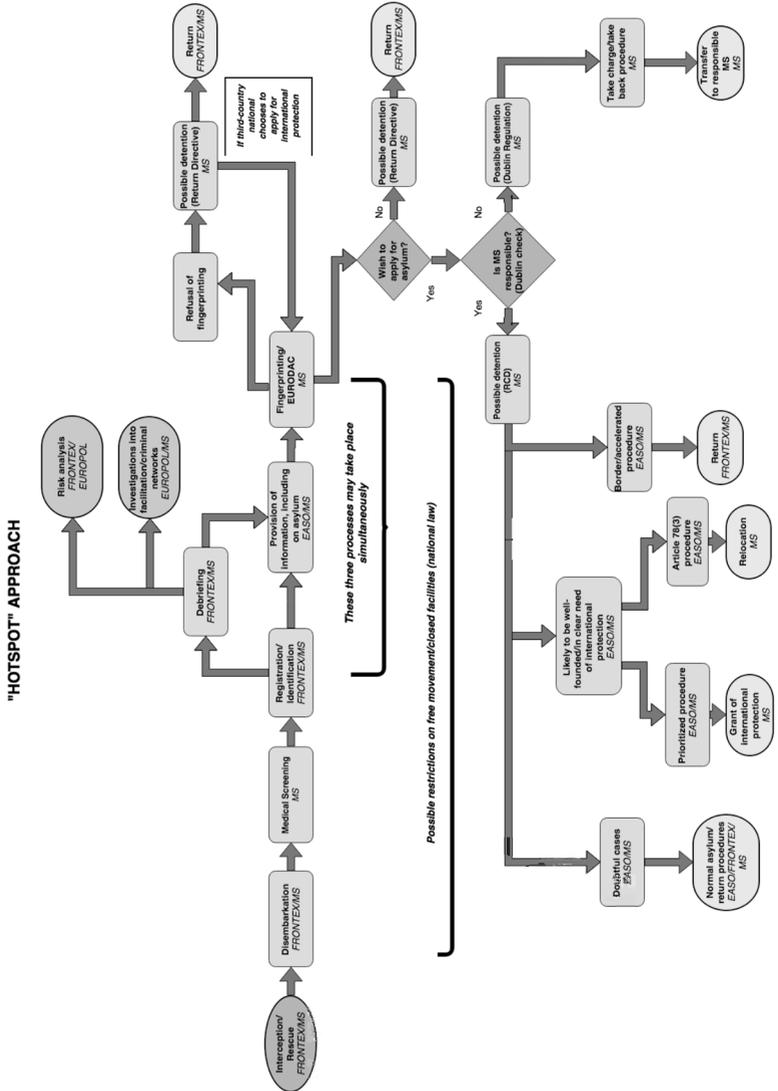
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch die Kommission den vagen Charakter des *hotspot approach* nicht klärte. Vielmehr muss der *approach*, ähnlich wie das schwammige Konzept des *integrated border management*, als Europäisierungs-Vehikel interpretiert werden, als legitimatorischer Mechanismus, um die alte Frage der Kommission, wie ein vermehrter Einsatz europäischer Agenturen bewerkstelligt werden könne, zu beantworten. Einen direkten rechtlichen Mechanismus, um Mitgliedstaaten zur Adaption des *hotspot approach* zu

zwingen, sah die Kommission zwar nicht vor – »[i]n those instances where [...] a frontline Member State does not request support [...], the Commission will consider to propose to that Member State to request the triggering of the ›Hotspot‹ approach« (Anonymous 2015, 3). Dies war aber im Juli 2015 gar nicht mehr nötig. Der Sommer der Migration war zu diesem Zeitpunkt schon längst angebrochen, Bilder von langen Schlangen vor dem Registrierungszentrum Moria auf Lesbos gingen um die Welt, die Rede von der ›europäischen Flüchtlingskrise‹ sowie der Diskurs des drohenden Kontrollverlusts waren schon fest etabliert und die Auslösung des *hotspot approach* für Italien und Griechenland waren so gut wie beschlossen. Über den Winter 2015/16 würden an der Südgrenze Italiens und auf fünf Inseln der Ost-Ägäis elf *hotspot centres* entstehen.

Vor einer abschließenden Bewertung des *hotspot approach* noch vor seiner tatsächlichen Aktivierung im Sommer der Migration möchte ich vielleicht den entscheidenden Unterschied zwischen der *hotspot*-Konzeption der Kommission auf der einen Seite und JI-Rat und Europäischem Rat auf der anderen Seite herausarbeiten. Der von den Innenministern Frankreichs und Deutschlands genutzte Begriff der ›Wartezentren‹ unterstreicht, dass sie *vis à vis* der Migration auf eine Strategie der Entschleunigung und Immobilisierung setzten. Ihnen ging es um eine wie auch immer geartete Festsetzung der Migration an den Grenzen Europas, um dann eine Kategorisierung der Individuen in schutzbedürftige Personen einerseits und abzulehnende Asylsuchende andererseits zu ermöglichen. Während die Kommission die Anwendung des Asylrechts an der Grenze ebenfalls vorsah und auch die Notwendigkeit unterstrich, abgelehnte Asylsuchende abzuschicken – hier sah die Kommission eine wichtige Rolle der Agentur Frontex – , so setzt die Kommission nicht auf eine Entschleunigung.

Vielmehr geht es ihr um die Beschleunigung der Verfahren. ›Swift identification, registration and fingerprinting of migrants‹ ist der essentielle Teil der Beschreibung des *hotspot approach* in der Agenda und auch der Mechanismus der *relocation* ist das Gegenteil von Festsetzen oder erzwungenem Warten. Der ›explanatory note‹ ist eine Graphik beigelegt, der »›Hotspot‹ approach flowchart«, ein Flussdiagramm, welches in beeindruckender Schlichtheit die anvisierte Zusammenarbeit der Akteure an der Grenze erklärt. Schritt für Schritt sollen die Ankommen eine administrative Prozedur ablaufen, die Ankunft, Registrierung, Fingerabdrucknahme, medizinische Untersuchung, Asylverfahren und Weiterreise oder Abschiebung umfasst. Ich nenne diese Graphik deswegen schlicht, weil sie das Zusammenwirken von vier europäischen Agenturen mit ihren jeweiligen nationalen Gegenstücken und das Durchlaufen einer Vielzahl verschiedener administrativer Prozeduren mit unterschiedlichen legislativen Grundlagen auf eine fast ausschließlich lineare Abfolge reduziert und dabei die zu erwartende Komplexität kaschiert. Verborgen wird auch die Frage migrantischer *agency*. Jeder der blauen Kästen, die jeweils einen administrativen Schritt repräsentieren, verhandelt eine

Component 3: “Hotspot” approach flowchart



»Hotspot« approach flowchart (Anonymous 2015)

ankommende Person als Objekt einer Prozedur. Mit einer Ausnahme: Ein blauer Kasten, der als Teil einer Schleife auch außerhalb der Linearität des restlichen Ablaufs steht, ist als »Refusal of fingerprinting« bezeichnet. Dies plausibilisiert die Aussage des oben zitierten Kommissions-Mitarbeiters, dass der Widerstand gegen die Fingerabdrucknahme auf Lampedusa ausschlaggebend für die Geburt des *hotspot approach* gewesen sei. Diese Form migrantischer, antagonistischer *agency* war der Kommission bekannt, sie stellte das zentrale Problem dar, welches der *hotspot approach* adressieren sollte und sie konnte daher nicht einfach aus dem erhofften linearen und schnellen Ablauf des *Hotspots* getilgt werden.

Im Rückgriff auf die *critical logistics studies* (Neilson 2012; Cowen 2014; Xiang und Lindquist 2014; Grappi 2016; Rossiter 2016; Neilson 2018; Apicella, Bojadžijev und Arnold 2018; Altenried u. a. 2019; Mezzadra und Neilson 2019) lässt sich diese Vision des Ablaufs im *Hotspot* als logistische Phantasie beschreiben. Mit der gleichen Geschwindigkeit und Reibungslosigkeit wie eine Online-Bestellung eines Artikels, die eine Kette von logistischen Prozessen auslöst und an deren Ende die Lieferung der Bestellung im besten Fall noch am gleichen Tage steht, soll der *Hotspot* der Kommission zu einer schnellen Entscheidung über einen Asylantrag führen und sich direkt anschließend in eine Weiterbewegung übersetzen: *relocation* für einige, Verbleib im Land der ersten Einreise für andere, »rapid return« für den Rest. Die Mächtigkeit dieser logistischen Phantasie in Bezug auf *migration management* darf nicht unterbewertet werden. Der Entwurf für die griechischen *screening centres* 2010, der auch die schnelle Kategorisierung und Weiterverteilung von Asylsuchenden vorsah (siehe Kapitel Operation), die Bündelung von »Ankunft, Entscheidung und Rückkehr« in den deutschen ANKER-Zentren, das Bild der »Pipeline«, welches die eingangs zitierte EASO-Mitarbeiterin für den *Hotspot* Vial gebrauchte und sogar Ergebnisse empirischer Forschung in existierenden *Hotspots* (Pollozek und Passoth 2019) waren gleichermaßen verführt von dem Versprechen der Geschwindigkeit und der Reibungslosigkeit der logistischen Phantasie.

Wie für Regime gilt auch für Infrastrukturen, dass sie Resultat beständiger Reparaturarbeit sind. Letzteres hatte die Soziologin Susan Leigh Star in ihren Arbeiten zu einer Ethnographie der Infrastruktur herausgearbeitet (Star 1999, 2002b). Dies motiviert insbesondere den nächsten Abschnitt dieses Kapitels, in dem ich die Ergebnisse unserer Ethnographie des *Hotspots* Vial auf der griechischen Insel Chios im Frühjahr 2016 vorstellen werde. Die empirischen Ergebnisse unserer Feldforschung stehen im Kontrast zur Schlichtheit des *hotspot flowchart*. Die Zusammenarbeit der verschiedenen europäischen und griechischen Agenturen erwies sich als weitaus weniger reibungslos, als sich dies die Kommission erhofft hatte. Tatsächlich musste das tagtägliche Funktionieren des *Hotspots* auch tagtäglich neu hergestellt werden. Dies war auch Konsequenz der vielfachen Rationalitäten und Problematisierungen, die sich im Konzept des *hotspot approach*

und der materiellen Infrastruktur und administrativen Form der *Hotspots* überlagerten.

Modi der Europäisierung, Praktiken des *migration management*, rechtliche Ordnungen, sozio-technische Konstellationen der Kontrolle, logistische Phantasien, althergebrachte Praktiken der Einsperrung und humanitäre Rationalitäten kollabierten in Vial in einen Ort, einer ehemaligen Aluminiumfabrik. Und all dies wurde zudem im März 2016 durch das EU-Türkei-Statement weiter verkompliziert. Der Befund, dass der eigentlich einfache Begriff *hotspot* für eine Vielfachheit von Elementen steht, dass er die Materialisierung des *border multiple* ist, dass er im wahrsten Sinne des Wortes ein Brennpunkt gouvernementalen Ringens darstellt, erklärt, warum die wissenschaftlichen Befunde zu ihm solch divergente Ergebnisse gezeitigt haben.

Giuseppe Campesi (2018) beschreibt sie etwa als »sorting centres«, während Martina Tazzioli (2017) sie als eine neue Form des »containment through mobility« diskutiert. Polly Pallister-Wilkins (2016) sieht in ihnen Räume des Humanitarismus, während Angeliki Dimitriadi (2017) einen Effekt des Gestrandetseins und der Hilflosigkeit in den *Hotspots* beschreibt. Die Gruppe aus Anna Papoutsis, Joe Painter, Evie Papada und Antonis Vradis (2018) haben zum einen den Effekt der De-territorialisierung von Rechten durch die *Hotspots* beschrieben, zum anderen *Hotspots* unter der Prämisse der Geburt eines »EU superstate« (Vradis u. a. 2019) verhandelt. Alessandra Sciarba (2017) verweist auf die Erosion des europäischen Asylrechts in den *Hotspots*, während Annalisa Pelizza (2019) ihren Fokus auf die Dateninfrastrukturen und mit ihnen verbundenen Wissenspraktiken dessen, was sie »alterity processing« nennt, konzentriert hat. All diese Arbeiten fangen jeweils einen Aspekt der Vielfachheit des *Hotspot* ein, ohne seine Ambivalenz jedoch völlig greifen zu können. Ich schlage daher vor, im erneuten Rückgriff auf Andrew Barry den *Hotspot* Vial als *intensive Zone* zu erfassen und damit erneut auf seine Implikationen für den Prozess der Europäisierung zu rekurrieren.

Intensive Zone

Der junge chiotische Polizist Panagiotis⁸ war überhaupt nicht zufrieden mit seinen Arbeitsbedingungen. Tatsächlich nutzte er das Gespräch mit uns, um einmal Dampf abzulassen und zu erklären, warum mit dem *Hotspot* Vial alles grundsätzlich falsch war. Es sei zwar nicht so schlimm wie die alte Registrierungseinrichtung in Mirsinidi, wo es nicht einmal Internetanschluss gegeben habe und die Polizisten daher gezwungen waren, die Fingerabdrücke mit Tinte und Papier zu nehmen. Tabakika, die neue Registrierungseinrichtung, die im Oktober 2015

8 Name geändert.

eröffnet wurde, war das Modell, meinte Panagiotis, wie die Registrierung ankommender Migrant_innen zu bewerkstelligen sei. Denn Tabakika sei tatsächlich nur eine Einrichtung zur Erfassung von Migrant_innen gewesen, ohne Unterbringung – diese fand in den improvisierten Camps in Chios-Stadt statt. Migrant_innen hielten sich, erinnerte sich Panagiotis, maximal 24 Stunden in Tabakika auf und wurden nach erfolgter Registrierung sogleich nach Chios-Stadt gebracht. Und anders als in Vial waren die Büros, in denen die Registrierung stattfand, nicht in der Mitte der Einrichtung platziert, sondern abseits. »Wer hat sich das ausgedacht?«, kommentierte Panagiotis wütend die Tatsache, dass sein Arbeitsplatz in Vial im absoluten Zentrum eines beständig wachsenden Flüchtlingslagers war und er, wie er ausführte, deswegen beständig von mehreren Tausend Migrant_innen umgeben war. Dass ihm deswegen mulmig zumute war, ließ sich leicht nachvollziehen. Nur wenige Monate vorher war es zu einem Aufstand in Vial gekommen, bei dem die komplette Registrierungsinfrastruktur, im Besonderen die teuren elektronischen Fingerabdruck-Scanner, deren Lieferung die erste Sofortmaßnahme des *hotspot approach* in Griechenland dargestellt hatte, zerstört wurde.

Was war passiert? Über den Winter 2015/16 erwies sich die Infrastruktur Tabakikas als unzureichend. Mit der Auslösung des *hotspot approach* wurde es notwendig, ein passenderes Gebäude zu finden. Die ehemalige Aluminiumfabrik nahe des Dorfes Vial, die von der Kommune Chios schon als Recyclinganlage genutzt wurde, bot sich an. Die ehemalige Fabrik war eine riesige Struktur, die umgeben war von genug Platz, auf denen Container für die Unterbringung von ankommenden Migrant_innen aufgestellt werden konnten. Die Kommune war schon immer daran interessiert gewesen, die gesamte Halle zu erwerben, es fehlten aber die notwendigen Gelder. Dass Angebot des Athener Migrationsministeriums, die Immobilie zu kaufen, dort fernab der Hauptstadt ein Registrierungszentrum einzurichten und sie nach dem Ende der *hotspot situation* der Kommune zu überlassen, schien wie eine *win-win*-Situation.

Der Bürgermeister von Chios, Herr Vournous, war begeistert und stimmte zu. Denn wie er uns in einem Interview mitteilte, war er davon ausgegangen, dass in Vial nun endlich ein Registrierungszentrum eingerichtet werden würde, welches genug Kapazität habe, um all ankommenden Flüchtlinge innerhalb weniger Stunden zu registrieren. Diese würden höchstens zwei Tage auf der Insel verweilen und dann mit der Fähre weiter auf das Festland gebracht werden. Dies war die Praxis in den Monaten zuvor gewesen, die relativ reibungslos lief. In seinen Worten: »we don't have anything to fear, because 150.000 people have passed through the city and nothing has happened« (Interview mit Herr Vournous, 14.6.2016). Doch dann kam der 20. März 2016 und die *Gemeinsame Erklärung* zwischen der EU und der Türkei und die Situation änderte sich schlagartig. »Yes, since the 20th of March, things started going wrong«, erinnerte sich der Bürgermeister im Interview.

War die Registrierungspraxis vor dem 20. März 2016 kompatibel mit den Vorstellungen der Kommission bezüglich des *hotspot approach*, also eine schnelle Registrierung und daran anschließende Umverteilung (wenngleich im Rahmen und durch die Institutionen des griechischen Staates), so stand die Praxis, die sich aus dem *EU-Türkei-Statement* ergab, prototypisch für die Politik der ›Wartezentren‹, die von den Innenminister_innen verfolgt wurde. Das *EU-Türkei-Statement* vom 18. März 2016 (Europäischer Rat 2016), welches zwei Tage später Gültigkeit erlangte, ist, darauf wurde schon vielfach hingewiesen, weder bindende *policy* noch völkerrechtlicher Vertrag (Carrera, den Hertog und Stefan 2017). Im besten Sinne ließe sich noch von einem *Memorandum of Understanding* sprechen, auch wenn dieser Begriff durch seine euphemistische Nutzung im Rahmen der Eurokrise eine neue Semantik erhalten hat. Inhalt des *EU-Türkei-Statement* ist, kurz zusammengefasst, die Zusage der Türkei, irreguläre Ausreisen aus der Türkei in Richtung griechische Inseln polizeilich zu unterbinden und mit der Einführung eines temporären Schutzstatus und Arbeitsmarktzugang zumindest für syrische Flüchtlinge die Voraussetzungen dafür herzustellen, die Türkei für diese Personengruppe entweder zum ›Land des ersten Asyls‹ oder ›Sicheren Drittstaat‹ zu erklären und so das Gebot des *Non-Refoulement* aus der Genfer Flüchtlingskonvention nicht mehr anwendbar zu machen. Dies stellte eine Voraussetzung für den nächsten Punkt der Vereinbarung dar, nämlich die Zusage der Türkei, nun Rückschiebungen aus Griechenland zuzulassen. Präziser war die Erwartung der Europäischen Union, dass Rückschiebungen nun nicht mehr lediglich an der Landgrenze des Evros erfolgen sollten (vgl. Kapitel Operation), sondern dass die Türkei mit der Öffnung eines Hafens (vermutlich İzmir) nun die Grundlage für ein ägäisches Abschieberegime schaffen würde. Im Gegenzug versprach die Europäische Union, präziser die Kommission, mehrere Milliarden für die Unterbringung von Flüchtlingen in der Türkei aufzuwenden und stellte eine Visaliberalisierung für türkische Staatsbürger_innen in Aussicht.

Die genauen Inhalte des *EU-Türkei-Statements* sind etwas spezifischer und enthalten auch humanitäre Instrumente (Ataç u. a. 2017; Hess und Heck 2017; Masouridou und Kyprioti 2018). Letzteres nehmen Apologeten wie etwa der mutmaßliche Erfinder des Deals und selbsternannter Migrationsexperte Gerald Knaus zum Anlass für ihr Argument, dass das *EU-Türkei-Statement* keinen Kuhhandel darstelle, sondern Grundlage eines vollkommen neuen, humanitäreren Asylregimes sei. Aus der empirischen Perspektive ist eine solche Behauptung völlig abwegig, denn der Effekt des *EU-Türkei-Statements* auf den ost-ägäischen Inseln war die sofortige Transformation der vormaligen Registrierungspraxis in eine Politik der Immobilisierung mit dem Ziel der Herstellung abschiebbarer Personen (zum Begriff der ›deportability‹ siehe De Genova und Peutz 2010). Nach dem 20. März 2016 eingereiste Asylsuchende wurden mit einem ›restriction of freedom‹-Order belegt, also mit einer drohenden Einsperrung konfrontiert. An Stelle der Prüfung eines



Separate Abspernung der EASO-Sektion in Vial. Photo: Bernd Kasperek

Asylantrags⁹ trat die Prozedur des ›inadmissibility check‹, also einer Zugangsprüfung zum Asylsystem, welche auf individueller Basis prüfte, ob nicht eine Abschiebung in die Türkei als ›Land des ersten Asyls‹ (bei Bestehen eines temporären Schutzstatus) oder ›sicherer Drittstaat‹ (bei der grundsätzlichen Möglichkeit, in der Türkei einen Schutzstatus zu erlangen) möglich wäre. Damit war nun auch das Verbot von Kollektivausweisungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht mehr anwendbar, wenngleich die Prozedur dennoch darauf abzielte, alle syrischen Flüchtlinge abzuschieben. Die legislative Grundlage hierfür stellte das neue griechische Asyl-Gesetz 4375/2016 dar, welches in aller Eile am 1. April 2016 vom griechischen Parlament verabschiedet wurde.

Das Registrierungszentrum Vial wandelte sich so schlagartig zu einer Infrastruktur der Einsperrung, zumindest theoretisch. Denn weder war die Architektur des Zentrums darauf ausgelegt, mehrere Tausend Personen wirksam zu inhaftieren, die chiotische Polizei war auch personell gar nicht in der Lage, die Inhaftierung durchzusetzen. Der Versuch resultierte in durchaus vorhersehbarer Weise in dem Aufstand – dies gilt auch für die beiden anderen von uns untersuchten *Hotspots* Moria auf Lesbos und Vathy in Samos. Ergebnis des Aufstands war es, dass die Inhaftierung nicht mehr weiter angestrebt wurde. Die ›restriction of freedom‹ wurde durch eine ›restriction of movement‹ ähnlich der deutschen Residenzpflicht (›räumliche Beschränkung des Aufenthalts‹) ersetzt. Die Inseln

9 Vor dem 20. März 2016 fand die Prüfung des Asylverfahrens oftmals erst auf dem Festland statt, wurde also nicht auf den Inseln durchgeführt. Diese stellten tatsächlich nur Durchgangsstation dar, wie es auch Bürgermeister Vournous treffend charakterisierte.

men des Bemühungen der Reform der griechischen Erstaufnahme- und Asylbehörden ab 2011 (vgl. Kapitel Operation) wurde das Abschiebegefängnis (seit 2012: PROKEKA, »pre-departure detention centre«), welches wir 2010 besucht hatten (Kapitel Operation), im Jahr 2013 um eine Erstaufnahmeeinrichtung (KYT/RIC, »reception and identification centre«) aus Containern erweitert und zum Pilotprojekt der *screening centres* deklariert. Eugenia wurde nicht müde, uns gegenüber die Vorzüge des RIC in Fylakio zu preisen: Klar voneinander separierte Flügel, in denen Asylsuchende untergebracht wurden und eine räumliche Trennung der Administration von der Unterbringung. Und: eine klare Arbeitsteilung und Hierarchie zwischen den beteiligten Behörden. Da Evros nicht zu einem *hotspot* erklärt wurde, blieben RIC und PROKEKA unter der Verwaltung des griechischen Staates, was Eugenia sehr zu schätzen wusste. Das Chaos der vielen Akteure in Vial, die Duplizierung der Behörden in nationale und europäische, die schiere Masse der eigensinnigen Migrant_innen, die ihrer Meinung nach nie auffindbar waren, wenn sie gesucht wurden, gingen ihr spürbar auf die Nerven.

Das Aufeinanderprallen zweier widersprüchlicher Rationalitäten, also der logistischen Phantasie einerseits und der Logiken der Einsperrung andererseits, transformierten Vial in eine höchst ambivalente Infrastruktur. Im Kern, also in der Halle der ehemaligen Fabrik, verlief die »Pipeline« der Registrierung, Identifizierung, Befragung und Erstaufnahme. Denn dieser Kern entsprach genau der Schnittmenge der beiden Rationalitäten. Um die Halle herum wuchs ein Flüchtlingslager, in denen die Ankommenden immobilisiert und zum Warten verdammt wurden. Die Phantasie der Geschwindigkeit wurde nur für die »Pipeline« umgesetzt. Danach folgte für fast alle Anwesenden eine lange Zeit der Ungewissheit mit der vagen Hoffnung, nicht abgeschoben zu werden. Die einzige feststellbare Symmetrie bestand in der ubiquitären Technologie der Container. Diese wurden sowohl für die Unterbringung außerhalb, als auch für die Agenturen und NGOs im Inneren der Halle genutzt. Die an den Wänden der Halle platzierten Container dienten vor allem als Büros, während die 16 Container im Zentrum der Halle die »Pipeline« darstellten. Dieser möchte ich mich nun zuwenden.

Wir hatten am Vormittag ein Interview mit dem Chef der Polizei von Chios beendet und fuhren nun mit unserem kleinen Auto Richtung Vial, um die Mitarbeiterin von EASO dort zu treffen. Wir dachten, dass wir die sieben Kilometer nach Vial schnell hinter uns bringen und rechtzeitig ankommen würden. Es stellte sich jedoch heraus, dass der *Hotspot* gar nicht so leicht zu finden war. Es gab natürlich keine Ausschilderungen und in der Gegend gab es zahllose Dörfer und Gewerbegebiete. Endlich fanden wir den Minimarkt, von dem wir schon aus vielen Erzählungen gehört hatten. Er stellte die einzige Einkaufsgelegenheit für die Migrant_innen aus Vial dar, die noch zu Fuß zu erreichen war und hatte sich als migrantischer Treffpunkt außerhalb des *Hotspot* etabliert. Doch in der



Am Eingang des Hotspot Vial. Photo: Bernd Kasperek

Mittagszeit, und vor allem während des Ramadan, waren keine Migrant_innen anzutreffen und die Auskünfte des Besitzers führten uns auf eine lange Irrfahrt.

Mit großer Verspätung kamen wir endlich beim *Hotspot* Vial an. Er bestand aus einer rund 400 Meter langen, knapp 100 Meter breiten und rund 15 Meter hohen Hallenkonstruktion. Am Eingang befand sich ein Wachhäuschen sowie eine *Kantina*, ein mobiler Imbissstand. Auf der Straße war eine Vielzahl von Autos, darunter viele Mietwagen, geparkt. Ein riesiges Banner an der Außenwand der Halle hieß uns auf English, Arabisch und Farsi im »Registrierungszentrum Vial« willkommen. Trotz der Zäune und des Wachhäuschens war es sofort klar, dass das Zentrum nicht geschlossen im Sinne einer Einsperrung war. Alle Tore in den Zäunen standen offen, wir sahen die Löchern in den Zäunen und Polizist_innen oder anderes Wachpersonal war auf den ersten Blick nicht zu sehen.

Nach unserer Anmeldung bei dem Polizisten im Wachhäuschen – unsere Namen waren schon hinterlegt worden – wurden wir aufgefordert, uns zum Eingang am hinteren Ende der Halle zu begeben. Die dortigen Polizist_innen wären dann schon über uns informiert. Dies stellte sich jedoch als falsch heraus. Der Eingang war durch ein großes Gittertor versperrt, vor dem sich rund zehn Migrant_innen aufhielten und Einlass begehrten. Dieser wurde ihnen jedoch verweigert, aus Gründen, die uns nicht klar wurden. Wir wurden jedoch sofort hineingelassen, mussten aber erneut den Sinn und Zweck unseres Besuches erklären. Daraufhin durften wir uns in ein Besucherbuch enormen Ausmaßes eintragen und wurden von einer Polizistin in den hintersten Teil der Halle geführt. Kurz bevor wir bei der abgegrenzten EASO-Sektion ankamen, fiel ihr jedoch ein, dass sie vergessen hatte, uns zu durchsuchen und mit dem Metalldetektor zu prüfen. Deswegen mussten wir wieder zurück zum Eingang gehen. Nach einem kurzen Blick in unsere Taschen und einem pflichtschuldigen Abtasten unserer Körper mit dem tragbaren Metalldetektor wurden wir wieder nach hinten begleitet. Die Polizistin entschuldigte sich vielmals für die Unannehmlichkeit, die Durchsuchung und vor allem der Metalldetektor seien Maßnahmen, die der Polizei von Frontex aufgezungen worden seien und die sie selbst vollkommen unnötig fand.

Dies war der erste Hinweis darauf, dass die verschiedenen im *Hotspot* involvierten Institutionen sehr unterschiedliche Vorstellungen davon hatten, wie der *Hotspot* funktionieren solle. Und in der Tat kamen wir an einem weiteren Tor an. Der EASO-Bereich, der sich im hintersten, etwas engeren Teil der Halle befand, war durch einen Zaun und Stacheldraht abgegrenzt. Am Tor befanden sich drei Angestellte des privaten Sicherheitsdienstes G4S, die die Zugangskontrolle vornahmten. Erneut stellten wir uns vor. Nach kurzer Wartezeit wurden wir von Maria¹¹ abgeholt und konnten das Tor passieren. Gemeinsam begaben wir uns in einen stark klimatisierten Container, offensichtlich ihr Büro. Nachdem wir vor

11 Name geändert.



Die Container der ›Pipeline‹. Photo: Bernd Kasperek

ihrem Schreibtisch Platz genommen hatten, begannen sie das Gespräch: »Let me show you the pipeline«.

Das, was Maria als die ›Pipeline‹ bezeichnete, bezog sich auf die verschiedenen Schritte der Registrierung, die aufeinander folgten. Am nächsten Tag sollten wir die Gelegenheit haben, diese Schritte *en detail* zu verfolgen. Denn nach dem Gespräch mit Maria verließen wir mit ihr den EASO-Bereich, Maria wollte uns noch unbedingt Kostas¹² vorstellen, der Leiter der griechischen Asylbehörde in Vial. Doch Kostas war eine vielbeschäftigte Person. Migrant_innen wie auch Mitarbeiter_innen der anderen Institutionen in Vial suchten beständig das Gespräch mit ihm, weswegen wir lange darauf warten mussten, ihm endlich vorgestellt zu werden. Es blieb auch zunächst bei einer Vorstellung. Kostas wollte gerne mit uns sprechen, doch er bat darum, dies an einem anderen Tag zu tun, wenn er mehr Zeit habe. Während dieser Wartezeit lernten wir jedoch auch Daphne kennen. Ihre Vorliebe für knallige Polo-Hemden – an diesem Tag trug sie ein violettes – und ihre sehr zugängliche Art, die keine formale Autorität ausstrahlte, machte es schwer für uns, sie als die Direktorin des *Hotspots* zu identifizieren. Unsere Anwesenheit schien auch sie gar nicht besonders zu hinterfragen, wir mussten uns nicht besonders legitimieren, vielmehr ging sie sofort davon aus, dass wir

12 Name geändert.

sicherlich noch weitere Zeit in Vial verbringen würden, und die kurze Vorstellung beendete sie mit einem lockeren »see you around the next days«.

Der *Hotspot* wird durch die griechische Erstaufnahmebehörde (*First Reception Service* FRS, mittlerweile in *Reception and Identification Service* RIS umbenannt) betrieben. Wie sich herausstellte, wurde der FRS/RIS durch Daphne vertreten, sie war die Direktorin des *Hotspots*. Aufgrund der Einschränkungen, denen der griechische Staat durch die Gläubiger der so genannten Troika unterworfen war, war es dem Staat nicht gestattet, neue Stellen zu schaffen. Daher war der FRS/RIS in Vial sehr dünn besetzt. Nicht einmal Daphne war permanent in Vial beschäftigt, vielmehr wurde sie, wie alle Direktor_innen der *Hotspots*, von ihren eigentlichen Stellen für rund drei Wochen abgezogen, in einen *Hotspot* entsandt und nach Ablauf der Zeit durch eine neue, ebenso temporäre Direktor_in, ersetzt. Während unserer kurzen Anwesenheit folgte auf Daphne etwa Eugenia. Die restlichen Angestellten des FRS/RIS waren auf der Basis von Kurzzeitarbeitsverträgen beschäftigt, die teilweise durch die NGO Praxis oder die griechische Arbeitsagentur O.A.E.D. abgeschlossen wurden, um das Verbot der Schaffung neuer Stellen zu umgehen.

Ähnliches galt für die griechische Asylbehörde (*Hellenic Asylum Service*, HAS), vertreten durch Kostas. Zwar war seine Position permanent, er arbeitete schon seit fast drei Jahren für HAS, doch seine drei Mitarbeiter_innen waren ebenso nur mit Kurzzeitverträgen beschäftigt. Komplementiert wurde diese fragile Struktur durch die NGO Praxis, die eine Ärztin, Dr. Gaigurova, sowie eine Krankenschwester in Vial beschäftigte. Diese beiden Personen waren für die gesamte medizinische Versorgung in dem *Hotspot* verantwortlich, wurden darüber hinaus aber auch beispielsweise für die Altersfeststellung von jungen Migrant_innen, bei denen nicht klar war, ob sie schon volljährig waren, hinzugezogen.

Bewacht wurde der *Hotspot* durch die griechische Polizei, die mit rund zehn uniformierten Beamt_innen anwesend war und deren Aufgabe sich im Wesentlichen darauf beschränkte, die Zugänge zu der Halle zu bewachen und die Einlasskontrolle vorzunehmen. Darüber hinaus gab es jedoch noch weitere Beamt_innen der Polizei von Chios, die Teil der Identifizierungs- und Registrierungspraxis waren. Panagiotis gehörte zu ihnen.

Von den europäischen Institutionen waren EASO und Frontex vor Ort. Euro-pol oder Eurojust, die ebenso Teil des *hotspot approaches* sind, haben wir vor Ort nicht angetroffen. EASO- wie auch Frontex-Mitarbeiter_innen waren nicht uniformiert, sondern konnten nur über ihre Ausweiskarten identifiziert werden, die sie an Halsbändern trugen. Dennoch waren sie als distinkte Gruppen identifizierbar, denn im Gegensatz zu den Mitarbeiter_innen der verschiedenen griechischen Institutionen, die einen regen Austausch und Interaktion pflegten, blieben sowohl EASO als auch Frontex unter sich. Maria, die EASO-Expertin, sahen wir beispielsweise alleine am hinteren Ausgang des EASO-Bereichs rauchen, obwohl der Platz

zwischen dem internen Eingang zum EASO-Bereich, dem Praxis-Container und den Büros des FRS/RIS so etwas wie einen Treffpunkt darstellte, an dem immer Raucher_innen anzutreffen waren. Eine ähnliche Beobachtung machten wir, als am nächsten Tag eine Gruppe von Frontex-Mitarbeitern (ausschließlich Männer) Vial verließen. Lediglich eine Person der Gruppe verabschiedete sich von den Kolleg_innen der griechischen Polizei per Handschlag, ohne darüber hinausgehende Interaktion.

In unseren Versuchen, den *Hotspot* Vial zu verstehen, nutzten wir initial die Metapher einer ›shopping-mall‹, eines Einkaufszentrums. In dieser Metapher stellt FRS/RIS das Mall-Management dar, welches die Infrastruktur stellt und den allgemeinen Ablauf gewährleistet. Die verschiedenen anwesenden Institutionen haben dann ihre ›Läden‹, ihre Büros in den verschiedenen Containern und verfolgen dort ihr ›Geschäft‹. Zwar gibt es Zusammenarbeit, etwa zwischen EASO und HAS, oder der griechischen Polizei und Frontex, diese erschien aber vordefiniert und beschränkte sich auf die ›Pipeline‹. Die gesamte Koordination lief ausschließlich über den FRS/RIS, die Existenz etwa eines Koordinierungstreffens, das alle Institutionen einschließt, haben wir nicht bemerkt. Und auch in den Gesprächen mit den Mitarbeiter_innen der verschiedenen europäischen Institutionen war diese Haltung bemerkbar. Ihre Anwesenheit fußte immer auf der Erfüllung einer ganz bestimmten Aufgabe, sei es die Bearbeitung von Asylanträgen oder die Abnahme von Fingerabdrücken. Als Teil eines größeren Ganzen sahen diese sich selten. Dementsprechend hielten sich die ›Europäer_innen‹ auch sehr strikt an ihre Arbeitszeiten und die Vorgaben ihres Arbeitsauftrags.

Das Problem an der Mall-Metapher war jedoch, dass sie sehr an der Oberfläche verhaftet blieb, am rein Organisatorischen. Je mehr wir uns mit der Funktionsweise des *Hotspots* beschäftigten, desto klarer wurde es uns, dass wir andere Vergleiche suchen mussten. Am nächsten Tag beschlossen wir, nach Vial zurückzukehren. Das Wachhäuschen am Eingang war gar nicht besetzt und am Eingang zur Halle wurden wir von den Polizist_innen – es waren die gleichen wie am Tag zuvor – wie Bekannte begrüßt. Wir mussten uns zwar wieder in das Besucherregister eintragen, doch die Taschenkontrolle und der Check mit dem Metalldetektor seien heute nicht nötig, erklärte uns die Polizistin augenzwinkernd: Frontex sei heute zu beschäftigt und würde es gar nicht merken.

In der Tat war Hochbetrieb in der Halle. In der Nacht zuvor war ein Boot mit 52 Personen in Chios angekommen. Frontex hatte die Migrant_innen mit einem Bus nach Vial transportiert und schon seit Stunden war die ›Pipeline‹ im Betrieb. Wir sagten zunächst Daphne Hallo, sie bat uns in ihr Büro, verschwand aber gleich wieder, da sie an anderer Stelle verlangt wurde. Dies gab uns ausreichend Gelegenheit, in der Halle umher zu wandern und die ›Pipeline‹ zu studieren.

Der Eintritt in die Pipeline bestand aus einer abgegrenzten Wartezone vor der äußersten Containergruppe im Zentrum der Halle. Dort warteten die angekom-

menen Migrant_innen darauf, einzeln in den Container zu gehen. Im Inneren der Container arbeiteten Mitarbeiter von Frontex daran, die Nationalität der Migrant_innen zu bestimmen (vgl. Kapitel Operation). Mithilfe eines Übersetzers wurde dazu ein Interview geführt und die Angaben der Person einer kritischen Überprüfung unterzogen. Manchmal ging dies ganz schnell, etwa wenn ein Pass vorlag, die Dokumenten-Experten von Frontex diesen als echt eingestuft hatten und auch Dialekt und Ortskenntnisse der Person mit den Angaben zusammenpassten. Falls jedoch keine Originaldokumente vorlagen und beispielsweise der Übersetzer Zweifel an dem Dialekt hatte, so konnte sich die Befragung in die Länge ziehen. Frontex hat zu dem Zweck der Nationalitätenfeststellung einen Katalog mit über 100 Fragen erstellt, die auf lokale Spezifika wie etwa berühmte Personen, religiöse Praktiken, Design von Nummernschildern oder Geldscheinen etc. abzielten. Der Verbindungsbeamte von Frontex in Chios, Pavel Yordanov, teilte uns auch mit, dass Acht darauf gelegt werde, immer verschiedene Fragen zu stellen, damit eine Person, die das Interview schon beendet habe, die Wartenden nicht auf die Fragen vorbereiten könne.

Nach der Nationalitätenfeststellung warteten die Migrant_innen außerhalb des nächsten Containers. In diesem wurden Photos von ihnen gemacht und Fingerabdrücke genommen. Alle die Person betreffenden Informationen wurden gesammelt und in Datenbanken überführt. Für den griechischen Staat ist dies die Datenbank *Chartographisi Kikloforias Allodapon* (wortwörtlich ›Kartographie der Ausländerzirkulation‹), eine Datenbank zur Registrierung von ›Ausländer_innen‹, auf die Polizei, HAS und FRS/RIS Zugriff haben und die erst seit 2013 existiert, während vor allem die Fingerabdrucksdaten über die Eurodac-Unit in Athen an Eurodac übermittelt werden. Darüber hinaus hatte die Polizei in diesem Container Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) und weitere Datenbanken von Interpol und Europol, gegen welche alle Registrierungen geprüft wurden. Neben der Datenübermittlung in die jeweiligen Datenbanken wurden auch Papiere ausgestellt, jeweils in dreifacher Kopie. Die (wirkungslose) Internierungsbestimmung, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf die Insel sowie im Falle, dass die Person den Willen geäußert hat, einen Asylantrag zu stellen, eine Überstellungsanordnung für HAS.

Alle drei Exemplare dieser Papiere mussten vom FRS/RIS unterschrieben werden. Da die Mitarbeiter_innen des FRS/RIS aufgrund ihrer Kurzzeitarbeitsverträge diese Befugnis nicht hatten, konnte nur Daphne diese Unterschrift leisten. Dies bedeutete an diesem Tag, dass sie immer wieder in den Registrierungscontainer musste, um dort wie am Fließband Papiere zu unterschreiben. Gegen Ende des Tages, als fast alle in der Nacht zuvor angekommenen Migrant_innen registriert worden waren, nahm sie uns in den Container mit, um uns das Prozedere zu erläutern. Doch wieder wurde sie fortgerufen, weswegen wir uns plötzlich ohne Begleitung in dem Registrierungscontainer fanden.

Alle Container in der Halle waren mit einer Klimaanlage ausgestattet, weswegen es in den Büros angenehm kühl war. Dies traf auf den Registrierungscontainer jedoch nicht zu. Aufgrund der Vielzahl von Personen, die durch den Container passieren mussten, standen seine Türen auf beiden Seiten offen und es war unerträglich heiß. Im Inneren des Containers gab es vier Schreibtische, die hintereinander standen. Die ersten beiden hatten digitale Fingerabdruckscanner und wurden von französisch-sprachigen Frontex-Beamten operiert, während an den beiden hinteren Tischen griechische Polizisten vor Computern saßen. Einer von ihnen war Panagiotis. Zu der unerträglichen Hitze gesellte sich die unerträgliche griechische Schlager-Musik (der umgangssprachliche Ausdruck ›Hundelieder‹ für diese Art von Musik ist sehr treffend), mit denen Panagiotis' Kollege den gesamten Container beschallte. Aufgrund der vier Schreibtische war der Platz sehr begrenzt und es gab eine ständige Vorwärts- und Rückwärtsbewegung. Migrant_innen kamen aus dem Container, in dem die Photos gemacht wurden, in den Registrierungscontainer und warteten darauf, dass ihnen die Fingerabdrücke genommen wurden. Dann warteten sie am ersten Schreibtisch mit dem griechischen Polizisten darauf, dass er alle Informationen korrekt zusammengeführt hatte. Oft bedeutete dies, dass er entweder eine Frage quer durch den Container rief oder – Übersetzer_innen waren nicht anwesend – eher vergeblich versuchte, sich auf rudimentärem Englisch mit den Migrant_innen zu verständigen, die aber auch nicht immer Englisch sprachen. Waren endlich alle Informationen zusammengesammelt, wurden diese an den Computer auf dem letzten Schreibtisch übermittelt, von wo aus die Daten dann an die Datenbanken übertragen wurden. Es war ein riesiges Chaos.

Daphne war zwar mittlerweile zurückgekehrt, aber damit beschäftigt, einen Stapel Papier mit ihrer Unterschrift zu versehen. Daher suchten wir das Gespräch mit einem der Frontex-Beamten. Gemeinsam mit seinem Kollegen operierte er einen der Fingerabdruckscanner. Es stellte sich leider heraus, dass er kaum Englisch sprach, er erläuterte dann aber auf Französisch die Prozedur, die im Wesentlichen bedeutete, dass er die Finger der zu registrierenden Person auf die Glasplatte führte und fixierte, mit seinem Kollegen den Scan in Echtzeit auf dem Computer kontrollierte und danach die Platte mit Reinigungsmittel und einem Tuch säuberte. Dies war seine ganze Aufgabe, die er schon den ganzen Tag erledigte. Wir suchten auch das Gespräch mit Panagiotis, als er eine Rauchpause einlegte und offensichtlich froh schien, den Container für eine kurze Zeit verlassen zu können. Er erläuterte uns erst die Herausforderung seiner Arbeit, also das Zusammenfügen der vielen Datenpunkte – Photos, Fingerabdrücke, Namen, Geburtsdatum, Nationalität, Asylantrag, etc. – zu einem *data double* in den verschiedenen Datenbanken, um danach seine Kritik der Infrastruktur vorzutragen, die zu Beginn des Abschnitts schon wiedergegeben wurde. Teilweise mussten wir das Gespräch auf Griechisch führen, denn sein Englisch war nicht sehr gut. Wir

fragten ihn daher auch, wie er denn mit seinen Kollegen von Frontex kommuniziere. Er sagte, dies täten sie auf Englisch, was uns aber für beide Parteien wenig plausibel schien. Und tatsächlich konnten wir keinerlei verbale Kommunikation während unserer Anwesenheit beobachten. Die gesamte Kommunikation schien auf das Verschieben von Dateien – von Daphne als ›data dropping‹ beschrieben – im internen Computer-Netzwerk des Registrierungscontainers beschränkt.

Den Abschluss der Pipeline bildete ein rudimentärer Gesundheitscheck, der von der Ärztin Dr. Gaigurova und der Krankenschwester vorgenommen werden. Auf einer sehr einfach strukturierten Gesundheitskarte wurden grundsätzliche Gesundheitsdaten festgehalten. Eine Übermittlung in eine Datenbank fand dort nicht statt. Im Anschluss wurde dann die Unterbringung in einem der vielen Container außerhalb der Halle veranlasst, womit die Prozedur der Pipeline in Vial abgeschlossen war. Die Durchführung des ›inadmissibility checks‹ durch HAS und EASO, wie auch die Prüfung einer möglichen Familienzusammenführung durch das Dublin-System, war aus dem Ablauf der ›Pipeline‹ ausgespart und fand erst im Anschluss und wesentlich langsamer statt. Wie uns Daphne mitteilte, war die Maßgabe, dass jede Ankommende die ›Pipeline‹ innerhalb von 24 Stunden, maximal 48 Stunden nach Ankunft zu durchlaufen habe. Acht der 16 Container im Zentrum der Halle standen für die temporäre Unterbringung all jener Personen zur Verfügung, die erst am nächsten Tag registriert werden konnten. Erst eine Registrierung bedeutete den Eintritt die allgemeine Bevölkerung des *Hotspot*.

Wie am Fließband. Dieser Vergleich mit einer Fabrik ist mir oft in den Sinn gekommen, in Vial und auch bei meinen Überlegungen danach. Denn in mehrfacher Hinsicht konnten wir während unserer Zeit in Vial den Produktionsprozess einer Fabrik beobachten. Es ist sicherlich nur Zufall, dass es sich bei der Halle um eine ehemalige Aluminiumfabrik handelte, deren vorderer Teil zudem als kommunaler Recyclingbetrieb genutzt wurde. Doch die ›Pipeline‹, die hier in der Tat am besten mit Fließband übersetzt werden kann, verweist darauf, wie die Arbeitsabläufe in Vial strukturiert sind, worauf sie abzielen und welche Rolle die verschiedenen Institutionen und ihre Mitarbeiter_innen darin spielen. Gleichsam eines zu verarbeitenden Rohstoffs kommen Migrant_innen als Objekte gouvernementaler Administration in Vial an. Aus einer Masse von Personen werden arbeitsteilig und Schritt für Schritt individuell identifizierbare Personen hergestellt und ihnen Fallnummern zugeteilt. Produziert werden auch *data doubles*, also digitale Repräsentationen in den verschiedenen nationalen und europäischen Datenbanken. Gleichsam einer fordistischen Fabrik, die von ihren Arbeiter_innen auch keine Identifizierung mit dem Endprodukt verlangte, sind die Beteiligten von ihrer Arbeit entfremdet. Sie sind Teil einer Technologie des *migration management*. Der eine Beamte stellt wieder und wieder die Nationalität nach einem festgelegten Fragenkatalog fest. Der nächste Beamte schießt wieder und wieder Porträtfotos und leitet diese weiter. Nebenan bedient und säubert, bedient und säubert

der nächste Kollege den Fingerabdruckscanner. Am Ende assembliert, schraubt Panagiotis diese einzelnen Puzzlestücke der Identitätskonstruktion zusammen. Sein Kollege generiert daraus Formulare und Verwaltungsakte, die in dreifacher Ausführung gedruckt werden. Daphne unterschreibt... wie am Fließband. Doch keine dieser Personen tritt auch nur in irgendein Verhältnis zu den Menschen – Flüchtlinge, von denen die meisten gerade einem brutalen Bürgerkrieg entkommen sind und eine lebensgefährlichen Reise hinter sich haben – ein, die ihnen für einen kurzen Moment und für einen bestimmten Zweck, gegenüberstehen.

Doch falls Vial tatsächlich einer Fabrik gleicht, was genau sollte sie produzieren? Die einfache und zweifelsohne richtige Antwort ist, dass Vial für das Asylsystem lesbare Identitäten und daraus abgeleitet abschiebbare Personen produzieren sollte. Dies war auch der Eindruck nach unserem Gespräch mit Maria, der EASO-Mitarbeiterin. Sie hatte ihre Arbeit im *Hotspot* als ›Pilotprojekt‹ beschrieben und damit weniger den *hotspot approach* gemeint, sondern das *EU-Türkei-Statement*. EASO sei interessiert daran, dessen Mechanismen zu verallgemeinern und auf andere Länder auszuweiten. Das sei zwar gerade etwa in Hinblick auf Libyen und der dortigen instabilen Lage schwierig, erläuterte sie, aber genau deswegen sei Vial ja ein Pilotprojekt. Auf meine Erwiderung, dass das *EU-Türkei-Statement* völkerrechtlich wackelig sei und die Situation der Flüchtlinge erschwere, antwortete sie, man solle EASO doch bitte nicht mit einer humanitären Institution verwechseln. Es gehe hier ganz einfach nur um »migration control«, Migrationskontrolle.

Es ist vollkommen valide, die *Hotspots*, insbesondere in Griechenland und im Rahmen des *EU-Türkei-Statement* vor allem als Maschine des *migration management* mit einem Schwerpunkt auf Asylrecht zu analysieren. Doch meiner Meinung nach erklärt dies die Anwesenheit und vor allem die Involviertheit der europäischen Agenturen als wesentlichen Teil des *hotspot approach* nicht. Eine Analyse, die den *hotspot approach* vor allem als Durchsetzung eines neuen Asylregimes versteht, greift daher in zweierlei Hinsicht zu kurz.

Erstens müsste eine solche Analyse belegen, dass sich das Asylregime in den *Hotspots* tatsächlich substanziell und qualitativ von bestehenden Rationalitäten unterscheidet und dass diese neue Qualität auch im *hotspot approach* schon angelegt ist. Die rabiate und drastische Art der Anwendung des europäischen Asylrechts in Vial hat mich zwar auch schockiert und oftmals sprachlos zurückgelassen. Doch beschleunigte Verfahren und Zulässigkeitsprüfungen sowie Konstrukte wie ›Sichere Drittstaaten‹, ›Sichere Herkunftsstaaten‹ oder ›Land des ersten Asyls‹ sind keine neuen Erfindung im Rahmen des *hotspot approach*, sondern waren als administrativ-rechtliche Technologien seit der Neuordnung des Asylrechts in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges Teil des Repertoires. Viele dieser Konzepte stellen im Kern die Logik Dublins dar. Damit soll nicht behauptet werden, dass die Konstellation der *Hotspots* nicht mittelfristig zu einem erneut verschärften Asylregime führen werden. Marias Hinweis auf das Pilotprojekt sowie die nach

2016 kursierenden *policy*-Vorschläge zur Reform des GEAS lassen sich tatsächlich nur als Verallgemeinerung des Asylregimes der *Hotspots* interpretieren. Meiner Meinung nach ist dies jedoch eine Konsequenz aus der erfolgten Durchsetzung der *Hotspots*, nicht ihr eigentlicher Zweck.

Die zweite Schwachstelle einer solchen Analyse liegt in seiner Durchsetzung begründet. Das Argument funktioniert nur im Rückgriff auf ein *top-down*-Verständnis von Europäisierung, dass also die neue Regierungskunst auf europäischer Ebene konzipiert wurde und nun den Mitgliedstaaten aufgezwungen wird. Der Vergleich mit den politischen Aushandlungsprozessen der Eurokrise legt eine solche Deutung zwar nahe, tatsächlich ist aber die Troika aus Kommission, Europäischer Zentralbank und IWF nur bezüglich ihrer Konstruktion, nicht aber bezüglich ihrer Wirkungsweise und spezifischen Praxis mit dem Gespann aus Frontex, EASO, Europol und Eurojust zu vergleichen. Denn dies würde eine Aufsichts- oder Supervisionsfunktion für letztere implizieren, die sich jedoch nicht mit den empirischen Beobachtungen deckt. Die observierbare Präsenz des »europäischen« Personals von Frontex und EASO in Vial war keine Beaufsichtigung des »griechischen« Personals, vielmehr übernahmen die »Europäer_innen« spezifische Aufgaben und erledigten diese in höchst involvierter und repetitiver Manier. Dass die bloße Präsenz »europäischen« Personals disziplinierende Effekte haben kann, soll dabei nicht abgestritten werden. Die These einer versteckten Aufsicht erscheint dennoch wenig naheliegend.

Die Rekonstruktion der Genese des *hotspot approach*, wie er in den vorherigen Abschnitten vorgenommen wurde, führt zu dem Schluss, dass der *hotspot approach* für die Einsicht steht, dass die Mitgliedstaaten eine vermeintlich bessere Regierungskunst, die ihnen angeboten wurde, eben nicht zwangsläufig annahmen und dass die primärrechtlichen Mittel, ihnen die neue Kunst aufzuzwingen, nicht vorhanden waren. Meine Interpretation des *hotspot approach* ist es daher vielmehr, dass er für einen neuen Modus der Europäisierung steht. Dass der immanente Krisen-Begriff des *hotspot approach* ein geeignetes Argument darstellte, um die temporäre Intervention europäischer Expertise an den Grenzen zu legitimieren und damit ein punktueller Modus der Europäisierung geschaffen wurde, konnte schon im vorherigen Abschnitt herausgearbeitet werden. Allerdings konnte auch immer wieder gezeigt werden, dass es auf der Ebene der Kommission und der Agentur eine tiefe Aversion gegen Notfalleinsätze und lediglich reaktive Maßnahmen gab. »The raison d'être of Frontex are not emergency operations but the consistent introduction of well planned regular patrols [...] in order to limit urgent missions«, wurde der erste Exekutivdirektor der Agentur im Kapitel Risiko zitiert (Laitinen 2007). »[W]alls and bars [are] »short-term measures which will not allow us to tackle illegal immigration in a structural manner« (Anonymous 2011), kommentierte die Kommission die Pläne der griechischen Regierung im Jahr 2011, einen Zaun an der Evros-Grenze zu bauen (Kapitel Operation). Und

auch in der Agenda stellte die Kommission bezüglich des Zehnpunkte-Plans fest, dass dieser nicht ausreiche: »The response was immediate but insufficient. This cannot be a one-off response. Emergency measures have been necessary because the collective European policy on the matter has fallen short« (Europäische Kommission 2015a, 2).

Kommission und Agentur problematisierten damit die Regime-immanenten ›quick fixes‹. Sollte eine Krise nicht mehr nur einen Notstand, auf den es zu reagieren galt, darstellen, sondern tatsächlich eine Möglichkeitsstruktur und ein Argument für eine vertiefte Europäisierung darstellen, so galt es, diesen Widerspruch zwischen reaktivem Handeln und aktiver Europäisierung aufzuheben. Klar war auch, dass diese Aufhebung nur im primärrechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon erfolgen konnte – die lange und komplizierte Genese des AEUV als *fallback*-Lösung für einen gescheiterten Verfassungsprozess illustrierte, dass die integrative Dynamik, die in den 1980er Jahren mit der Einheitlichen Europäischen Akte begonnen hatte, in den 2000er Jahren ihr Ende gefunden hatte und Vertragsreformen langfristig nicht auf der Tagesordnung standen.

Das Subsidiaritätsprinzip, welches der Vertrag von Maastricht einführte, stand für die grundlegende Tendenz, Kompetenzverlagerung in Richtung Institutionen der Europäischen Union nur dann anzustreben, falls Probleme auf einer niedrigeren Ebene nicht wirksam bearbeitet werden konnten. Auf dieses Prinzip rekurriert daher auch die Kommission in der Agenda: »No Member State can effectively address migration alone. It is clear that we need a new, more European approach« (2).

Andrew Barry stellte dazu in »political machines« zutreffend fest, dass die vorherrschende Interpretation dieses Prinzips eine spezifische räumliche Topologie der europäischen Union als Summe von Mitgliedstaaten induzierte:

»The concept of *subsidiarity* set down in the Maastricht Treaty on European Union stipulated that the European institutions should only do things which could not be carried out effectively by the member states acting on their own. [...] It could suggest, for some, that the nation-state should be, and would continue to remain, at the centre of the European political system. Europe was, in this view, a space marked and divided territorially.« (Barry 2001, 99, Hervorhebung im Original)

Wie im Kapitel Agentur schon herausgearbeitet wurde, bestand eine mögliche Lösung dieser Barriere für vertiefte Integration in der Schaffung von Netzwerken. Dazu Barry direkt im Anschluss an das vorherige Zitat:

»But when seen in terms of networks, this vision could be radically changed. For a network could both cut across national borders (and hence be ›European‹) and yet, in containing only a few elements, be much more *localised* than

any nation-state. [...] [I]t implied, that the European Union could, in some circumstances, operate at a lower level than the national governments.« (Barry 2001, 99, Hervorhebung im Original)

Barrys Nutzung des Begriffs ›localised‹ ist meiner Meinung nach nicht als Raumkategorie zu verstehen, sondern bezieht sich auf die Topikalität bestimmter Netzwerke. Mit der Nutzung des Begriffs unterstreicht Barry die radikal andere Topologie eines Netzwerks, welches sich nicht durch eine Räumlichkeit, sondern durch seine Knoten und Kanten auszeichnet. In diesem Sinne sind die von Barry untersuchten Netzwerke in den meisten Fällen aber *extensiv*, was sich aus seinem spezifischen Untersuchungsgegenstand der Technologien ableitet. In der Tat sind die meisten Technologiestandards, insbesondere der Informationstechnologie, mittlerweile global – und auch dies ist keine inhärente Grenze, sondern lediglich eine Konsequenz aus der aktuellen Impraktikabilität der Kolonisierung des Sonnensystems.

Die Bildung von Netzwerken, oder genauer die Schaffung von multidirektionalen Verbindungen zwischen den nationalen und europäischen Agenturen und ihren Expert_innenteams in Bezug auf ein Projekt des *migration management*, stellt eine treffende Beschreibung für den *Hotspot* dar. Doch das Netzwerk im *Hotspot* ist nicht nur topikalisiert, sondern nun auch tatsächlich, räumlich lokalisiert. Darüber hinaus ist es ein Netzwerk aus eigenständigen Netzwerken der Expertise (Asyl, Grenzschutz, Kriminalitätsbekämpfung), also eine Netzwerkbildung zweiter Ordnung. Und gleichzeitig ist es ein Netzwerk, welches über genug Verbindungslinien – in die Athener Ministerien, zur den *hotspot approach* koordinierenden *EU Regional Task Force* in Piräus, in die Hauptquartiere der europäischen Agenturen, zur Kommission nach Brüssel, etc. – verfügt, um als ›europäisch‹ charakterisiert werden zu können. Aus diesem Grund spreche ich vom *Hotspot* als intensiver Zone.¹³ Der Begriff ist dabei zweifach motiviert, nicht nur durch die komplexe Zusammensetzung im *Hotspot*, sondern auch durch die komplizierte Genealogie des *hotspot approach*, der Einfluss des *EU-Türkei-Statements* auf die konkrete Ausgestaltung der griechischen *Hotspots* sowie die lange, komplizierte Genese eines griechischen Asylsystems. Wie ein Brennglas bündelte der *Hotspot*, der Brennpunkt, all diese Strahlen in einem Punkt, in einer materiellen Manifestation¹⁴.

Ich halte diesen Begriff für theoretisch angemessen, er steht aber auch für die körperliche Erfahrung der Feldforschung in Vial. Die Zeit, die wir in der Halle und

13 Mein Dank für diese Einsicht gilt Melina Antonakaki. Wir haben gemeinsam nach unserer Feldforschung lange darum gerungen, dem, was wir vor Ort gesehen haben, Sinn zu geben.

14 Ich halte den Begriff der ›intensive Zone‹ immanent anschlussfähig an das Argument Andrew Barrys in *Material politics* (Barry 2013) bezüglich lokaler heterogener Dynamiken in einem Raum, der durch eine transkontinentale Technologie aufgespannt wird.

den Containern verbracht haben, war in jeglicher Hinsicht intensiv und herausfordernd. Die Beobachtung der ›Pipeline‹, also die Degradierung von Menschen zu reinen Objekten administrativen Handelns und die Verneinung jeglicher *agency* war aufwühlend. Die Schicksale der von der Immobilisierung Betroffenen, das Leben in den Containern und die spürbare Ungewissheit, wann die Abschiebung in die Türkei erfolgen würde, schockierte mich zutiefst. Gleichzeitig – ich rücke diese beiden Gefühle bewusst in eine Nähe, weil es meine Erfahrung widerspiegelt – war Vial auch ein Ort, in dem die Rationalitäten, Praktiken, Formalia und Arrangements von so vielen verschiedenen Spektren der Technologie des *migration management* konzentriert waren, dass ich all das Erfahrene nicht schnell genug aufschreiben und verarbeiten konnte. Ich verließ Vial also gleichzeitig mit einem Gefühl der Bestürzung und Hilflosigkeit als auch als zufriedener Feldforscher, der den Eindruck hatte, einem Verständnis des europäischen Grenz- und Migrationsregimes ein gutes Stück näher gekommen zu sein. Es war eine zutiefst intensive Erfahrung, für deren Verarbeitung ich eine lange Zeit gebraucht habe und deren Widersprüchlichkeit ich immer noch nicht angemessen auflösen kann.

Wie adressiert nun die intensive Zone des *Hotspot* einen neuen Modus der Europäisierung? Die Analyse des RABIT-Einsatzes im Evros im Winter 2010/11 (Kapitel Operation) hat gezeigt, dass die Mobilisierung und Injektion einer *ad-hoc*-europäischen Grenzschutzeinheit an der Grenze zwar innerhalb zwei Wochen möglich war, die Einbindung in das regionale Netzwerk des Grenzregimes aber nicht erfolgreich war: mangelnde Kommunikation mit dem türkischen Grenzschutz, inkompatible Vorstellungen des griechischen Grenzschutzes, was *doing border* konkret bedeutet, eine fragile Verbindung mit dem griechischen Asylsystem, welches in Bezug auf das GEAS ebenfalls inkompatibel war. Die Imagination eines *plug and play*, eines Einstöpselns und Loslegens, erwies sich als Brüsseler Phantasie. Deshalb blieb der Einsatz langfristig folgenlos und es ist durchaus verständlich, dass Kommission und Agentur wenig Interesse daran zeigten, ihre Ressourcen mit derartigen Feuerwehreinsätzen zu vergeuden. Tatsächlich kam es während der ganzen Krise Schengens zu keinem weiteren RABIT-Einsatz. Erst im Dezember 2015 wurde der Notfallmechanismus ein zweites Mal in der Geschichte der Agentur aktiviert.

Im November 2017 veröffentlichte die Kommission einen Fortschrittsbericht zur Agenda. Begleitet wurde diese Mitteilung von einem *Commission Staff Working Document* mit dem Titel »Best practices on the implementation of the hotspot approach« (Europäische Kommission 2017), in dessen Anhang sich eine Vorlage »Template for Hotspot Standard Operating Procedures (H-SOPs)« fand und dessen Hauptteil ich als Abbildung reproduziert habe. Viele unserer Interviewpartner während unserer Feldforschung in Vial hatten immer wieder auf »standard operating procedures« (SOPs) rekurriert, insbesondere Kostas hatte sich beklagt, dass fast jede Woche neue SOPs – bezüglich der Asylprozedur – aus Athen kämen und

ANNEX 1:

TEMPLATE FOR HOTSPOT STANDARD OPERATING PROCEDURES (H-SOPS) ⁸

I. Introduction

1. Purpose of the Hotspot Standard Operating Procedures (H-SOPS)
2. Introduction to the Hotspot Approach
3. Actors
 - National Authorities
 - EU Institutions/Agencies
 - International Stakeholders
 - Other Actors

II. Structure of Hotspot SOPs^{9,10}

1. **Border control**/Search and rescue / interception of migrants ^{*11}
2. AT DISEMBARKATION SITE (note: might be extremely close to hotspot premises, having the effect that some actions listed under 4 are carried out here (i.e. 4.2., 4.8.)*
3. TRANSFER TO HOTSPOTS*
4. ENTERING THE HOTSPOT PREMISES AND INITIAL PROCESSING
 - 4.1 Initial reception of arriving migrants*
 - 4.2 Personal security checks and checks of personal belongings*
 - 4.3 First identification/screening*
 - 4.4 Check against national and European databases, including travel document checks*
 - 4.5 Photographs and fingerprinting*
 - 4.6 Debriefing procedures*
 - 4.7 Information provision on current legislation on migration and international protection procedures as well as on assisted voluntary return and reintegration*
 - 4.8 Medical assessment / first medical assistance, including psychosocial assistance*
 - 4.9 Vulnerability identification and assurance of appropriate follow-up via a uniform referral system*
 - a) identification of UAMs
 - b) identification of victims in trafficking of human beings
 - c) identification of other categories (shipwreck victims, single women, victims of violence etc.)
 - 4.10 Completion of registration and reception and identification procedures and referrals*
 - 4.11 Launch of the appropriate follow-up procedure ¹²
 - a) for those migrants not expressing any intention to apply for international protection, individuals with a criminal background known to the authorities, persons with entry bans, etc: return procedure
 - b) for those migrants expressing the intention to apply for international protection: formalise asylum request
 - c) launch of voluntary relocation procedure (when applicable)
5. STAYING AT THE HOTSPOT
 - 5.1 Residency status*
 - 5.2 Assignment to dormitories – matters of residency – accommodation - catering

⁸ The H-SOP template is intended for the functioning and organisation of future hotspots in Member States.

⁹ Each of the 5 sections and subsections under part II should be further broken down into "overview", "actors involved" and "procedural steps to follow".

¹⁰ A workflow chart providing a summary overview on the different stages of the processing of incoming migrants under the H-SOPs should be annexed.

¹¹ Due to the existence of different modules in the hotspot approach, phases marked with an * should be considered mandatory.

¹² Only applicable in cases when it is foreseen by the relevant national legislation

er ständig damit beschäftigt sei, diese mit der Realität vor Ort und der von ihm bearbeiteten Fälle abzugleichen und Rückmeldung für die nächste Iteration der SOPs nach Athen zu geben. Jede Agentur schien ihre eigenen SOPs zu haben, die in ständiger Überarbeitung waren. Der *Hotspot* war ein beständiger und niemals abgeschlossener Standardisierungsprozess. So überrascht es nicht, dass auch die Kommission ihre eigenen H-SOPs erstellte. Der Hinweis »[t]he H-SOP template is intended for the functioning and organisation of future hotspots in Member States« (Europäische Kommission 2017, 6, Fn. 8) unterstrich den Zweck der Standardisierung erneut und schloss damit gleichzeitig an das Genre der *best practices and recommendations* (Kapitel Grenze) an, welches die erste Europäisierungsphase des Grenzschutzes nach Amsterdam geprägt hatte – und auch im Titel des Dokuments referenziert wurde.

Teil II, Unterpunkt 4 der H-SOP-Vorlage listet nun alle Aufgaben auf, die Teil der initialen Registrierung sind. In exemplarisch tayloristischer Manier ist der Prozess der Registrierung in einzelne Schritte unterteilt, die mit den Aufgaben der von uns beobachteten und befragten Personen korrespondieren. Standardisierung bedeutet nun diese einzelnen Schritte wieder zu einem einheitlichen Prozess zusammenzufügen – auch hier ergibt sich eine Nähe zum Feld der Logistik. In dieser Hinsicht war die Nicht-Kommunikation zwischen Panagiotis und seinen fingerabdrucknehmenden Kollegen im Registrierungscontainer eine Errungenschaft. Offensichtlich war es möglich gewesen, einen *modus operandi* zu finden, bei der die Aufgabe »Photographs and fingerprinting« (4.5) und »Completion of registration and reception and identification procedures and referrals« (4.10) miteinander verbunden werden konnten, ohne dass die französische (oder belgische) Herkunft eines Teams und die griechische Herkunft des anderen ein Problem darstellte. Sicherlich wäre Panagiotis' Arbeit einfacher gewesen, wenn er mit griechischen Kollegen, die eine ähnliche Ausbildung wie er durchlaufen hatten, kooperieren hätte können. Notwendig war es jedoch nicht.

Die Herstellung eines solch scheinbar reibungslosen Ablaufs war jedoch, dies konnten wir während unserer Feldforschung immer wieder sehen, harte, tag-tägliche Arbeit. Diese wurde vor allem von Daphne geleistet. Immer wenn die ›Pipeline‹ zu stocken drohte, war sie gefordert. Ein junger Mann, bei dem nicht klar war, ob er minderjährig war, musste von ihr aus der ›Pipeline‹ genommen werden, um ihn zu Dr. Gaigurova zu bringen. Eine Unterbrechung der Internet-Verbindung drohte, die gesamte ›Pipeline‹ zum Stillstand zu bringen. Eine Familie war in zwei Gruppen zeitversetzt angekommen und wollte wieder gemeinsam untergebracht werden. Immer wieder kam es zu Situationen, die sich den Standards entzogen und eine rasche, improvisierte Lösung erforderten. Die SOPs sind der Versuch, ein Produkt aus dieser beständigen, immateriellen Arbeit zu extrahieren.

Auf die Frage, was die Fabrik Vial herstellt, lautet meine Antwort daher, dass sie Europa produziert. Präziser produziert sie eine Version von Europa, in der

durch die bestehende Intensität die Frage, ob eine Kompetenz nun bei einem Mitgliedstaat liegt oder vergemeinschaftet wurde, irrelevant wird. Der *Hotspot* ist gleichzeitig höchst lokal und dennoch europäisch. Er produziert eine neue Kunst, Europa zu regieren, die nicht mehr den Fesseln des Subsidiaritätsprinzips unterliegt. Der *Hotspot* macht ein Europa imaginierbar, in dem diese Ebenen aufgehoben sind. Gleichzeitig hebt der *Hotspot* die räumliche Topologie Europas als Summe der Mitgliedstaaten auf und rückt diese aus dem Zentrum: Die geographische Platzierung des Hotspots orientiert sich ausschließlich an den Schnittpunkten von Migration und Grenze.

Neue Agentur

Die *Hotspots* in Italien und Griechenland waren gerade noch im Entstehen und der Korridor der Balkanroute wurde noch ausgiebig genutzt, als die Kommission am 15. Dezember 2015 einen weitreichenden Vorschlag zur Schaffung einer *European Border and Coast Guard* (EBCG) vorlegte, bestehend aus einer Mitteilung (Europäische Kommission 2015b) und einem konkreten legislativen Vorschlag (Europäische Kommission 2015d). Die Kommission griff dabei auch auf ihren Vorschlag eines »Union standard for border management« aus der Agenda auf, griff dafür aber nun erneut auf die Vokabel des *integrated border management* zurück und ergänzte ihn um eine starke institutionelle Komponente. Ziel des Vorschlags sei es, so die Kommission, ein verbindliches System des »European integrated border management« (EIBM) einzuführen und zu dessen Umsetzung nun die Grenzschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten und die Agentur zu einer einheitlichen Institution, der besagten EBCG, zusammenzuführen. Gleichzeitig würde die Agentur Frontex nun als *European Border and Coast Guard Agency* firmieren.

Der Vorschlag bedeutete keinesfalls eine vollständige Vergemeinschaftung auf institutioneller Ebene, die Einzelkomponenten des Netzwerks der EBCG – die nationalen Grenzschutzeinheiten – sollten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Eine Absorption ihrer Kompetenzen und ihres Personals durch eine europäische Institution war nicht vorgesehen. Die enge Kopplung der Komponenten des Netzwerks sollte vielmehr über ein nun rechtlich bindendes, da im legislativen Text enthaltenes Konzept des EIBM – die Kommission schlug acht Komponenten vor, die Verordnung würde elf enthalten – erreicht werden. Es würde nationalen Grenzschutzinstitutionen vorschreiben, solidarisch und auf einer Basis von Treu und Glauben (»good faith«) mit der Agentur zu kooperieren und ihr vor allem schnell und unverzüglich alle relevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Stellte die Definition des *integrated border management* aus dem Jahr 2006 (vgl. Kapitel Grenze) mehr eine politische Deklaration dar, wie eine integrierte Grenzschutzkooperation in der Europäischen Union zu erfolgen habe, so würde EIBM nun

einen verbindlichen und durchsetzbaren Kooperationsrahmen darstellen und das Netzwerk gleichermaßen stabilisieren und verdichten.

Mit dem Vorschlag wollte die Kommission einen Quantensprung in der Europäisierung des Grenzschutzes erreichen. Der Vorschlag begnügt sich nicht damit, lediglich einen engeren Kooperationsrahmen, ein engeres Korsett für die Grenzschutzpraxen der Mitgliedstaaten zu schaffen. Vielmehr ging es der Kommission gleichermaßen um den im primärrechtlichen Rahmen maximal möglichen Kompetenztransfer. Bezüglich des Subsidiaritätsprinzips argumentierte die Kommission erneut:

»It has become increasingly clear that the challenges these movements represent cannot be adequately dealt with by individual Member States acting in an uncoordinated manner. We need Union standards and a unified system of shared responsibility for external border management.« (Europäische Kommission 2015b, 2)

Die Kommission ging sogar noch weiter, da sie nicht lediglich eine Ko-Verantwortung für die europäische Außengrenze, sondern auch die Notwendigkeit eines »shared management of the external borders« (2) postulierte. Hierzu berief sie sich auf Artikel 77 c) des Lissabonner Vertrags, der eine schrittweise Einführung eines »integrierten Grenzschutzsystems« vorsah. Diese Einbeziehung europäischer Institutionen nicht nur in die Verantwortlichkeit, sondern in die tagtägliche *border work* sollte vermittels einer Aufwertung der Rolle der Agentur erfolgen:

»The new European Border and Coast Guard Agency (the Agency) will be at the heart of making a more integrated system of border management work. It needs to be a centre of operational capacity and expertise, a practical support to national border guard authorities, and a guarantor that the system will perform effectively.« (3)

Zu diesem Zeitpunkt verstand die Kommission darunter jedoch noch nicht eine Involvierung von Einheiten der Agentur in konkrete Praktiken der Grenzkontrolle. Vielmehr – hier finden sich Parallelen zu der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2014 – sollte die strategische Rolle der Agentur im Rahmen der Praxis der Risikoanalyse gestärkt werden:

»In particular, a monitoring and risk analysis centre will be set up in the Agency to follow the migratory flows towards and within the European Union. This tool will go hand in hand with a reliable and up-to-date risk analysis. The use of the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) developed by the Agency, in close cooperation with the Member States, will be made compulsory.« (4)

Einer Komponente des CIRAM kam dabei besondere Bedeutung zu, der Komponente »vulnerability«, also der Schwachstellenanalyse (vgl. Kapitel Risiko). Hier deutete sich eine Inversion der Rolle der Agentur an. Im System des EIBM würde ihr nun eine Aufsichtsfunktion zugesprochen werden. Die Agentur sollte nun die Kompetenz erhalten, verpflichtende, jährliche »vulnerability assessments« durchzuführen, also die Grenzschutzsysteme der Mitgliedstaaten systematisch auf Schwachstellen zu untersuchen und Verbesserungsvorschläge vorzulegen. Letztere sollten für die Mitgliedstaaten verbindlich sein. Im Falle einer ausbleibenden oder mangelhaften Umsetzung der Vorschläge sollte die Kommission die Kompetenz erhalten, die Agentur zu autorisieren, korrigierende Maßnahmen zu ergreifen, die bis zum Einsatz eigener Einheiten der Agentur – so genannte *European Border and Coast Guard Teams* (EBCGT) – reichen könnten.

Hier griff die Kommission einerseits auf die Logik des *hotspot approach* – unter krisenhaften Umständen sei eine temporäre, punktuelle Europäisierung von Nöten – zurück, löste jedoch gleichzeitig die oben geschilderte Aversion gegen Notfalleinsätze endgültig auf. Denn das Argument für eine forcierte Europäisierung ist nun nicht mehr die Feststellung einer Krise, sondern die Feststellung eines Potenzials für die Entstehung einer Krise – erkennbar durch die obligatorische Schwachstellenanalyse. Konsequenterweise lautet die Überschrift, in dem dieses Argument entwickelt wird, »crisis **prevention** and intervention at the external border« (Europäische Kommission 2015b, 5, meine Hervorhebung). Der Krisenreaktionsmechanismus des *hotspot approach* sollte zu einem Krisenpräventionsmechanismus weiterentwickelt werden, der gleichzeitig ein mächtiges Argument für eine anhalten Europäisierung des Grenzschutzes darstellt. Die Kommission leitete aus einer krisenhaften Situation nun ein »Recht auf Intervention« ab: »In urgent situations, the Agency must be able to step in to ensure that action is taken on the ground even where there is no request for assistance from the Member State concerned or where that Member State considers that there is no need for additional intervention« (6). Hierzu sollte die Agentur ermächtigt werden, im Rahmen des *hotspot approach* – dessen Weiterentwicklung ebenfalls der Agentur übertragen wurde – durch »migration management support teams« in *Hotspots* einzugreifen. Die Kommission wollte auch eine erweiterte Rolle der Agentur bei Abschiebungen sowie eine Ausweitung der Agentur auf Küstenwachfunktionen. Begleitet wurde der Rundumschlag der Kommission durch eine angekündigte Konsolidierung der Schengen-Regeln – dies resultierte 2016 in der Neufassung des Schengener Grenzkodex (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2016).

Der Vorschlag der Kommission wurde ohne nennenswerte Änderungen und in einem Rekordtempo Gesetz: Am 14. September 2016 passierte der Vorschlag das Parlament und den Rat. Die Ausweitung der Rolle und der exekutiven Kompetenzen der Agentur riefen Kritiker_innen auf den Plan, die die internen *accoun-*

tability-Mechanismen der Agentur als zu schwach kritisierten (vgl. Rijpma 2016). Von anderer Seite wurde argumentiert, dass die Verordnung nicht weit genug gehe. Francesca Ferraro und Emilio De Capitani (2016) fragten, ob es eine erneute »half-way« EU reform« darstelle, da die Verordnung nicht klarstelle, welche Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten und welche auf der Ebene der Europäischen Union lägen. Weiter ging Phillipe De Bruycker, der der EBCG attestierte, ein neues Modell aufbauend auf einer alten Logik darzustellen (De Bruycker 2016), da die Agentur weiter abhängig von den Ressourcen der Mitgliedstaaten sei, ihnen gegenüber nicht genug Unabhängigkeit besitze und zu viele tatsächlichen Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten verblieben. Allerdings attestiert er seinem Alternativvorschlag einer vollständigen Supranationalisierung des Grenzschutzes auch, dass dieser einer Änderung der EU-Verträge bedürfe.

Meine Interpretation ist, im Rückblick auf die vielen Jahrzehnte der Europäisierung des Grenzschutzes, nuancierter. Der umgesetzte Vorschlag der Kommission stellt unter der primärrechtlichen Konstitution der Europäischen Union das Maximum an Europäisierung dar, das möglich war. Die Etablierung einer geteilten Verantwortung für die europäische Außengrenze, die enge Kopplung nationaler Grenzschutzpraktiken und -politiken an die Vorgaben der Agentur, ein »Recht auf Intervention« für europäische Agenturen sowie die Aufsichtsfunktion der Agentur durch ihre »vulnerability assessments« in Verbindung mit dem schon 2013 europäisierten Schengen-Evaluationsmechanismus hat die »Außengrenze der Mitgliedstaaten der Europäischen Union« *de facto* zu einer »europäischen Außengrenze« transformiert. Erneut hatte sich der vage Begriff des *integrated border management*, der auch in seiner rechtlich verbindenden Neufassung weniger eine klare Systematik, sondern eine heterogene Sammlung von Prinzipien darstellt, die sich vor allem aus der Genealogie des europäisierten Grenzschutzes erklären, als formales Vehikel für eine vertiefte Europäisierung erwiesen. In Verbindung mit der Argumentationsfolie der Krisen und unter dem Eindruck des Sommers der Migration hatte sich 2016 eine politische Konstellation ergeben, in der wesentliche europäisierende Reformen möglich wurden. Diese waren im direkten Anschluss an Amsterdam weder politisch durchsetzbar, noch existierte damals der Unterbau der Expertise und der Technik, der in den fast zwei Jahrzehnten schrittweise etabliert wurde.

Der letzte Schritt folgte im Jahr 2019. Basierend auf dem Vorschlag der Kommission (Europäische Kommission 2018) verabschiedeten Parlament und Rat am 13. November 2019 eine erneute Neufassung der Frontex-Verordnung (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2019). Die entscheidenden Elemente der Verordnung war die Gründung eines *European Border and Coast Guard standing corps*, welches bis spätestens 2027 aus 10.000 Personen bestehen solle. Die Verordnung hob auch die Eurosur-Verordnung aus dem Jahr 2013 auf und inkorporierte sie vollständig in die Frontex-Verordnung: »EUROSUR evolves into

a governance framework for the exchange of information and for the cooperation between the national authorities of Member States responsible for border management and the Agency building upon the various information systems used by the Member States and the Agency« (Europäische Kommission 2018, 17). Auch die Datenbank für gefälschte Dokumente *FADO*, welche seit 1998 bestand, wurde nun in die Strukturen der Agentur integriert. Die Verordnung schuf zudem eine erweiterte Rechtsgrundlage für Einsätze der Agentur in Drittstaaten, schon seit Mai 2019 war die Agentur etwa in Albanien im Einsatz.

Auffallend ist vor allem die Konstruktion des *standing corps*, da es sich modular zusammensetzen sollte. Während einige Grenzschrützer_innen direkt bei der Agentur angestellt werden sollten, setzten sich die beiden anderen Kategorien aus a) von Mitgliedstaaten entsendeten sowie b) von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Grenzschrützer_innen, die wiederum in den drei Aufgabenfelder a) *border management*, b) Abschiebungen und c) *migration management support*, also in den *Hotspots* zum Einsatz kommen sollten. Der Einsatz letzterer wurde zudem von der Bedingung eines Notfalls entkoppelt und konnte von jedem Mitgliedstaat zu jeder Zeit angefordert werden. Unabhängig vom Status der Grenzschrützer_innen als Angestellte einer europäischen oder einer nationalen Grenzschutzagentur wurden ihnen durch die Verordnung exekutive Kompetenzen verliehen, um Grenzkontrollen und Abschiebungen durchzuführen. Damit würde die Agentur als erste europäische Agentur über eigenes Personal mit exekutiven Kompetenzen verfügen.

Im Rückblick auf die Entstehungsperiode der Agentur (vgl. Kapitel Agentur) ist zu konstatieren, dass im Jahr 2019 alle Modelle, die zu der Zeit als mögliche Optionen für die Europäisierung des Grenzschutzes diskutiert wurden, durch die Verordnung aus dem Jahr 2019 verwirklicht wurden. Die Agentur bildet weiterhin ein Netzwerk der Expertise und prägt die konkreten Grenzschutzpolitiken und -praktiken in der Europäischen Union. Sie verfügt über eigene Einheiten, die nun in allen Schichten im vierschichtigen Grenzmodell (vgl. Kapitel Grenze) eingesetzt werden können. Mit der vollständigen Integration von Eurosur in die Agentur verfügt das Netzwerk des europäischen Grenzschutzes nun auch über die informationstechnologische Infrastruktur, auf die die Kommission initial gesetzt hatte (vgl. Kapitel Risiko).

Mit Andrew Barry lässt sich damit festhalten, dass letztlich alle drei Typologien einer technologischen Zone im Netzwerk des europäischen Grenzschutz verwirklicht wurden. Die metrologische Zone, also die Einführung eines akzeptierten Messstandards, welche Grenzabschnitte einer besonderen Intervention bedürfen. Eine infrastrukturelle Zone durch die Integration von Eurosur als universelles Informationsaustauschmedium. Und zuletzt, wie im Kapitel Risiko schon herausgearbeitet wurde, die Zone der Qualifikation, also eines Standards, was als Bedrohung und Risiko an der Grenze qualifiziert. Ferner trifft auch der Befund

der intensiven Zone, die in ihrem Inneren die Skalen des Subsidiaritätsprinzips verschwimmen lässt, auf die neue Agentur zu. Denn die Zusammensetzung des *standing corps* aus für spezifische Operationen zur Verfügung gestellten, nationalen Grenzschutzbeamten_innen, für längere Zeit entsandte Beamten_innen sowie direkt bei der Agentur angestellten Grenzschrützer_innen synthetisiert eine mit exekutiven Kompetenzen versehene, europäische Grenzschutzeinheit, die weder vollständig supranational, noch nationalstaatlich verfasst ist. Damit stellt die Agentur mit ihrem *standing corps* tatsächlich eine prototypisch europäisierte Agentur dar, die nur über ihre spezifische Genese im Prozess der Europäisierung interpretiert werden kann.

Europa

In der vorliegenden Arbeit habe ich die lange und komplizierte Genese sowie den vorläufigen Abschluss des Projekts *Europäischer Grenzschutz* in einer doppelten Genealogisierung der europäischen Grenze und des europäischen Projekts herausgearbeitet und rekonstruiert. War diese Entwicklung, ist das Ereignis *Europäische Grenz- und Küstenwachagentur* eine Zwangsläufigkeit? Musste es früher oder später zu einer solchen Entwicklung kommen und war diese schon von Beginn an im europäischen Projekt angelegt? Die genealogische Antwort auf diese Frage muss ein entschiedenes Nein sein. Selbst wenn dem europäischen Projekt attestiert werden muss, dass es bisher unidirektional in Richtung vertiefter Integration verlaufen ist, so lässt sich daraus keine historische Gesetzmäßigkeit ableiten. Denn in der Tat haben mit der vertieften Integration auch die Zentrifugalkräfte zugenommen. Zudem: Festzustellen, dass wie auch immer verfasste staatliche oder suprastaatliche Strukturen beständig daran interessiert sind, sich erweiterte Kompetenzen anzueignen, ist keine tiefgründige Erkenntnis. Die genealogische Herangehensweise unterstreicht vielmehr die Frage nach dem Wie und nach dem Warum und öffnet den Blick auf den historischen Prozess nicht als zwangsläufige Entwicklungslinie, sondern als Verkettung von Kontingenzen, Problematisierungen und sich daraus ergebenden Rationalisierungen. Das Ereignis *Europäische Grenz- und Küstenwachagentur* ist daher vor allem Konsequenz einer Einsicht in die immanente, beständige Krise des Schengener Regimes und deren Transformation in ein Vehikel der Europäisierung.

Die Rekonstruktion dieser Genealogie unterstreicht erneut, dass sich der Prozess der europäischen Integration gerade nicht als Gründungsprozess eines Nationalstaats kontinentalen Ausmaßes beschreiben lässt. Vielmehr ist der Prozess gekennzeichnet von tiefgreifenden Transformationen solch essentieller Begriffe wie Staatlichkeit, Souveränität und Territorium. Ich habe diese Begriffe bewusst nicht ins Zentrum meiner Analyse gestellt, sondern einen rekonstruktiven und kleinteiligen Modus der Forschung und des Schreibens gewählt, der sich auf genealogische und ethnographische Methoden stützt. Dadurch konnte ich die miteinander verschränkten Genealogien der europäischen Grenze und des europäischen Projekts herausarbeiten. Dieses rekonstruktive Vorgehen konnte immens

von ethnographischen Methoden profitieren. Denn die Anwesenheit im Feld der deterritorialiserten europäischen Grenze erwies sich als Schlüssel dafür, die für eine Genealogie zentralen Problematisierungen zu identifizieren und interpretieren zu können.

Unter Rückgriff auf die Arbeiten Andrew Barrys habe ich einen spezifischen Modus der Europäisierung herausgearbeitet, den ich als punktuell und intensiv bezeichnet habe. Dieser Modus, prototypisch durch den *hotspot approach* repräsentiert, forciert eine vertiefte Europäisierung im Rückgriff auf ein Krisennarrativ. Die Etablierung und Plausibilisierung eines solchen Narrativs ist jedoch nicht rein diskursiv zu interpretieren. Vielmehr fußt es auf einer spezialisierten Form der Wissensproduktion – hier: der Risikoanalyse. Die technologische Zone der Risikoanalyse strukturiert und parametrisiert, was als Krise gelten darf und muss. Es legt damit die entscheidende Grundlage, um eine Kodifizierung dieses Europäisierungsmodus zu ermöglichen. Ganz im Sinne der Topologie der Netzwerke entfaltet sich dieser Modus der Europäisierung temporär und lokalisiert in Knotenpunkten. Dies motiviert die Charakterisierung als intensiv. Verortet in einem Brennpunkt der Europäisierung zeichnet sich der Modus durch die Schaffung eines intensiven Netzwerks zwischen heterogenen und zum Teil duplizierten Akteuren aus, welches gleichzeitig lokal und dennoch höchst europäisch ist. Dies erlaubt es Akteuren, insbesondere europäischen Agenturen, lokal zu handeln, ohne das Subsidiaritätsprinzip in Frage zu stellen. Vielmehr sind die bekannten Skalen *lokal*, *national* und *europäisch* in diesen Brennpunkten im doppelten Sinne aufgehoben. Eliminiert, da die Semantik der Skalen in einem Brennpunkt bedeutungslos ist, und bewahrt, da sich aus einer lokalen Praxis und Kompetenzverlagerung kein verallgemeinertes Prinzip für den fraglichen Nationalstaat oder gar die gesamte Europäische Union ableiten lässt. Europäisierung bedeutet hier nicht mehr Kompetenzverlagerung *per se*, sondern die Bestimmung der Parameter, die eine temporäre und punktuelle Kompetenzverlagerung zulassen.

Das zweite Ergebnis meiner Arbeit, welches ich an dieser Stelle rekapitulieren will, ist die enge Verschränkung zwischen der Institution der Grenze und der Regierung der Migration. Wenngleich diese Arbeit im wortwörtlichen Sinne eurozentrisch verfasst ist und keine komparative Arbeit darstellt, so halte ich diese enge Kopplung dennoch für ein europäisches Spezifikum. Denn wie ich vor allem im Kapitel Grenze herausarbeiten konnte, ist die Entstehung einer europäischen Innen- und Justizpolitik, und damit einer europäischen Migrationspolitik, aufs engste mit dem Ereignis Schengen verbunden. Schon in den 1980er Jahren thematisierte die Kommission den Zusammenhang zwischen der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und einer Harmonisierung der Migrationsgesetzgebung. Doch erst der Schengener Prozess, der vordergründig auf die Schaffung einer kooperativen, transnationalen Polizeipraxis abzielte, ermöglichte die Herausbildung einer europäischen Migrationspolitik ab 1999. Wie ich zeigen konnte, rück-

ten in den 1990er Jahren aufgrund des Wegfalls der Zollgrenzen und der Schaffung des Europäischen Polizeiamts *Europol* die europäischen Außengrenze als Ausgleichsmaßnahme und die Migration als paradigmatisches, grenzüberschreitendes Kontrollobjekt in den Fokus des Schengener Projekts. Die einschlägigen Bestimmungen Schengens zum Asyl bildeten dann auch den Kern des im Entstehen begriffenen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems GEAS in Form der Dublin-Verordnung. Ferner hat meine Rekonstruktion der Entstehung der Agentur gezeigt, dass die Erwägungen zum europäischen Grenzschutz von Beginn an durch die Frage der (irregulären) Migration geprägt waren. Andere grenztypische Erwägungen, wie etwa Fragen des Zolls, des Warenschmuggels, der Seuchenprävention, etc. waren in den Diskussionen rund um die Gründung der Agentur unterrepräsentiert oder fehlten vollständig. Wie ich ebenfalls zeigen konnte, kommt kaum ein *policy*-Dokument der Europäischen Union zur Frage der Migration ohne einen Verweis auf die Verbesserung des Grenzschutzes aus. Die Bewegungen der Migration während der Krise Schengens stellten den fundamentalen Impuls für die langwierige Reform des Schengener Systems dar, welches letztlich in die Gründung der neuen Agentur mündete. Daher ist es in der Tat angebracht, eine enge Verschränkung der beiden Politikfelder Migration und Grenze für die Europäische Union zu konstatieren.

Dennoch hat mich überrascht, dass Migration zwar vorrangiger Gegenstand des Grenzschutzes in Europa ist, der Grenzschutz aber ein lediglich abstraktes Verhältnis zur Migration entwickelt. Wie ich im Kapitel Risiko herausarbeiten konnte, konzeptionalisiert die Risikoanalyse Migration fast exklusiv in Form entweder krimineller, transnationaler Netzwerke der Schleusung, also unter einem kriminologischen Aspekt, oder als abstrakte Quelle einer Bedrohung der Grenzen und Europas, also als Risiko. Im direkten Aufeinandertreffen mit tatsächlichen Migrant_innen, etwa auf hoher See oder in den *Hotspots*, sind diese wiederum nur Objekte administrativen Handelns. Es ist daher nur bedingt eine Tautologie festzuhalten, dass der vorrangige Gegenstand des Grenzschutzes die Grenze ist, an der Migration das vorherrschende Phänomen, und damit Problem, ist. Diese Tatsache hat sich auch in der vorliegenden Arbeit niedergeschlagen. Ging ich anfänglich davon aus, eine Arbeit zum europäischen Regieren der Migration zu schreiben, so verschob sich mein Fokus zwangsläufig durch meine Forschungen. Dem Projekt *europäischer Grenzschutz* zu folgen bedeutete, dem Problem Grenze und dem Problem Europa zu folgen. Die Bewegungen der Migration sind daher auch in meiner Arbeit durch die Paradoxie der omnipräsenten Absenz charakterisiert. Die Bewegungen der Migration sind als jene Bewegungen, die die Grenzen Europas beständig herausfordern, die *prime mover* des Projekts *europäischen Grenzschutz* gewesen – und werden es auch weiter bleiben. Gleichzeitig sind sie jedoch in den konkreten Aushandlungen dezidiert absent oder existieren nur als abstrakte Projektionsfläche gouvernementaler Rationalitäten. Dieser Befund steht

auch nicht im Widerspruch zu der konstatierten Transformation der europäischen Grenze hin zu einer deterritorialiserten Assemblage, die sich vermehrt an den Routen der Migration ausrichtete, oder die im Rückgriff auf Datenbanktechnologien darauf abzielte, Mobilitäten neu verfolgbar zu machen. Denn hierbei handelt es sich um antizipative Strategien, die lediglich auf eine Verbesserung des Kontrollpotenzials der Grenze abzielen.

Ich halte diesen Bruch, diesen *dis-connect* zwischen Politiken und Praktiken der Grenzkontrolle als Migrationskontrolle einerseits und des Reichtums an Erfahrungen, Träumen, Begehren und Projekten, welche andererseits die Migration auszeichnen, für die fundamentale Misere der europäischen Migrationspolitik. Das Reduzieren der Reichhaltigkeit der gelebten menschlichen Mobilität auf dem Planeten – um eine Figur Nicholas de Genovas zu borgen – auf ein Phänomen der Grenze, welches in biopolitischer Manier zu verwalten gilt, und welches lediglich als technologische Herausforderung verstanden wird, ist eine zutiefst gefährliche Entwicklung, die an der demokratischen Verfasstheit der europäischen Gesellschaften rührt. Dies hat auch Étienne Balibar schon 1993 festgehalten:

»As soon as borders become differentiated and multiple once again – once they begin to constitute a *grid* ranging over the new social space, and cease simply to border it from the outside – then the alternative lies between an authoritarian, and indeed violent, intensification of all forms of segregation, and a democratic radicalism which has as its aim to deconstruct the institution of the border.« (Balibar 2002c, 85)

Was kann dieser demokratische Radikalismus sein? In der Einleitung zu *Political machines* diskutiert Andrew Barry das Verhältnis zwischen dem Politischen und dem Technischen. Demokratische Politik, so Barry, sei nicht eine Politik, die verlange, dass jede Angelegenheit als eine politische Angelegenheit verhandelt werde. Demokratische Politik sei vielmehr eine Politik, die grundsätzlich jeder Angelegenheit zugestehe, eine politische sein zu können. Dies gelte insbesondere für Technologie, die oftmals als ein »anti-political instrument« verstanden werde, gerade, um politischen Kontroversen auszuweichen (Barry 2001, 9).

Für den Fall der Agentur kann dies nur bedeuten, die von ihr praktizierte, vorgeblich apolitische Technologie des Grenzschutzes zu re-politisieren, also einzufordern, dass die Frage der *integrierten Grenzverwaltung* eben nicht lediglich eine technische, sondern ebenso eine zutiefst politische Angelegenheit ist. Dabei wäre es nach meinem Dafürhalten ein Fehler, sich ausschließlich auf die Agentur zu konzentrieren. Denn wie ich in der vorliegenden Arbeit zeigen konnte, ist die Agentur aus einem hochspezifischen Kontext hervorgegangen, der ihre Ausrichtung erklärt. Die initiale Schaffung der Agentur als Netzwerk der Expertise ist gleichermaßen dem Versuch geschuldet, *migration management* zu de-politisieren als auch Konsequenz aus der spezifischen Verfasstheit der Europäischen Union,

welche die Herausbildung der exekutiven Ordnung der Agenturen bedingte. Das Vorhaben der Dekonstruktion und Demokratisierung der europäischen Grenzen ist damit zugleich das Projekt eines demokratischen Europas.

Abschließend möchte ich noch einen Ausblick auf weitere Forschungsfragen geben, die sich aus dieser Arbeit ergeben haben. Dies ist zum einen die zunehmende Bedeutung von Informationssystemen und Datenbanken für das Grenz- und Migrationsregime. Lange Zeit stellte das Schengener Informationssystem die einzige europäische Datenbank dar, die zu Zwecken der Migrationskontrolle genutzt wurde. 2003 kam die Eurodac-Datenbank hinzu, doch spätestens seit der ersten ›smart borders‹-Initiative der Kommission im Jahr 2008 ist es zu einer wahren Explosion der Datenbanken gekommen, viele davon mit migrationspolitischen Implikationen. Weitgehend unbemerkt wurde nach dem Sommer der Migration zudem europäische Legislation verabschiedet, die die Basis für die Zusammenschaltung dieser Datenbanken im Rahmen einer Interoperabilität geschaffen hat. Welche neue Regierungskunst impliziert und ermöglicht die Existenz dieser Datenbanken, und weiterer Informationssysteme wie etwa Eurosur? Wie lassen sich diese sozio-technischen Systemregime analytisch und ethnographisch beforschen? Und welche Genealogien stehen hinter diesen Systemen?

Eine andere Frage, die sich mir im Laufe meiner Forschungen gestellt hat, thematisiert Rassismus. Denn dass das europäische Migrations- und Grenzregime rassistische Effekte zeitigt, kann kaum bestritten werden. Die Inklusionen und Exklusionen, die aus den europäischen Migrations- und Grenzpolitiken resultieren, verlaufen entlang tradierter, rassistischer Hierarchisierungen der Gesellschaft und reproduzieren diese gleichermaßen. Es war für mich eine wesentliche Irritation, dass die *policy*-Dokumente der Europäischen Union weitestgehend ohne Figuren und Argumentationslinien funktionieren zu scheinen, die ich als rassistisch erkennen würde. Wie also reproduziert sich ein gesellschaftliches System, welches tagtäglich schwerwiegende Ausgrenzungserfahrungen produziert, ohne dass es als *policy* kodifiziert ist? Die Frage des Rassismus markiert daher – für diesen Hinweis möchte ich mich bei Serhat Karakayali, Nora El Qadim und Alana Lentin bedanken – die Grenzen der Möglichkeiten einer reinen *policy*-Analyse. Vielmehr gilt es, die oftmals unausgesprochenen Annahmen zu hinterfragen, die solch grundlegende Konzepte wie Bürger_innenschaft oder *deservingness* strukturieren und erneut im Sinne der Regimeanalyse die Perspektive auf die Produktivität rassistischer Praktiken und Rationalitäten zu richten. Damit ergibt sich gleichermaßen die Frage – hier möchte ich eine Verbindung zwischen den beiden Forschungsfragen skizzieren: Wie übersetzen sich solche Annahmen, wie übersetzt sich rassistisches Wissen in sozio-technische Systeme wie die angesprochenen Datenbanken, in ihre Datenarchitekturen oder Datenbestände?

Literaturverzeichnis

- Aas, Katja Franko, und Helene O.I. Gundhus. 2015. „Policing Humanitarian Borderlands: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life“. *British Journal of Criminology* 55 (1): 1–18.
- Adam, Jens, und Asta Vonderau, Hrsg. 2014a. *Formationen des Politischen: Anthropologie politischer Felder*. Bielefeld: transcript.
- . 2014b. „Formationen des Politischen. Überlegungen zu einer Anthropologie politischer Felder“. In *Formationen des Politischen: Anthropologie politischer Felder*, herausgegeben von Jens Adam und Asta Vonderau, 7–33. Bielefeld: transcript.
- Adonnino, Pietro. 1985. *Report from the Ad Hoc Committee on a People's Europe*.
- Afrique Europe Interact, Welcome to Europe und Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung. 2011. *Freiheit statt Frontex*, 2011.
- Agier, Michel. 2011. *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*. Cambridge: Polity.
- Alberti, Gabriella. 2010. „Across the Borders of Lesbos: The Gendering of Migrants' Detention in the Aegean“. *Feminist Review* 94, Nr. 1 (2010): 138–147.
- Alquati, Romano. 1974. *Klassenanalyse als Klassenkampf: Arbeiteruntersuchungen bei Fiat und Olivetti*. Herausgegeben von Wolfgang Rieland. Übersetzt von Lieselotte Biermann. Frankfurt a.M.: Athenäum Fischer Taschenbuch Verlag.
- Altenried, Moritz, Manuela Bojadžijev, Leif Höfler, Sandro Mezzadra und Mira Wallis. 2019. „Arbeit, Migration und Logistik. Vermittlungsinfrastrukturen nach dem Sommer der Migration“. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4, Nr. 2 (2019): 35–56.
- Amnesty International. 2010. *The Dublin II Trap. Transfers of Asylum Seekers to Greece*. EUR 25/001/2010. London.
- . 2013. *Frontier Europe. Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey*. EUR 25/008/2013 English. London.
- Amoore, Louise, und Marieke De Goede. 2005. „Governance, Risk and Dataveilance in the War on Terror“. *Crime, Law and Social Change* 43 (2-3): 149–173.
- , Hrsg. 2008. *Risk and the War on Terror*. London & New York: Routledge, 2008.

- Anderson, Ben. 2010. „Preemption, Precaution, Preparedness: Anticipatory Action and Future Geographies“. *Progress in Human Geography* 34 (6): 777–798.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Andersson, Ruben. 2017. „Rescued and Caught: The Humanitarian-Security Nexus at Europe's Frontiers“. In *The Borders of "Europe": Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*, herausgegeben von Nicholas De Genova, 64–94. Durham: Duke University Press.
- Andreas, Peter. 2003. „Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century“. *International Security* 28 (2): 78–111.
- Anonymous. 2011. „Greece Plans Turkey Border Fence to Tackle Migration“. *BBC News: Europe*, 2011.
- . 2012. „EU Refuses to Fund Greek Border Fence with Turkey“. *Hürriyet*, 2012.
- . 2015. *Explanatory Note on the "Hotspot" Approach*, 2015.
- Apicella, Sabrina, Manuela Bojadžijev und Sina Arnold, Hrsg. 2018. *Grounding Logistics: ethnographische Zugriffe auf Logistik, Migration und Mobilität*. Heft 78 (2018). Berlin: Panama Verlag.
- Aradau, Claudia, Luis Lobo-Guerrero und Rens Van Munster. 2008. „Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors' Introduction“. *Security Dialogue* 39 (2-3): 147–154.
- Aradau, Claudia, und Rens Van Munster. 2007. „Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (Un)Knowing the Future“. *European Journal of International Relations* 13 (1): 89–115.
- Ataç, Ilker, Gerda Heck, Sabine Hess, Zeynep Kaşlı, Philipp Ratfisch, Cavidan Soykan und Bediz Yılmaz. 2017. „Contested B/Orders. Turkey's Changing Migration Regime. An Introduction“. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 3, Nr. 2 (2017).
- Ataç, Ilker, Bernd Kasperek und Michael Willenbücher. 2010. „Pagani: Das Recht von der Grenze her denken“. *juridikum*, Nr. 2, 232–237.
- Aven, Terje, und Ortwin Renn. 2010. *Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications*. 16. Heidelberg & New York: Springer.
- Ayata, Bilgin. 2017. „Migration und das europäische Grenzregime nach den arabischen Revolutionen“. In *Arabellion*, herausgegeben von Thomas Demmelhuber, Axel T. Paul und Maurus Reinkowski, 114–133. Baden-Baden: Nomos.
- Bahl, Eva, und Arne Worm. 2018. „Biographische und ethnographische Zugänge zu Wir-Bildern, Sie-Bildern und Handlungspraktiken in einer Organisation: Die spanische Polizeieinheit Guardia Civil in Ceuta und Melilla“. *Zeitschrift für Qualitative Forschung* 19 (1-2/2018 2018): 233–251.

- Baker, Tom, und Pauline McGuirk. 2017. „Assemblage Thinking as Methodology: Commitments and Practices for Critical Policy Research“. *Territory, Politics, Governance* 5, Nr. 4 (2017): 425–442.
- Baldwin-Edwards, Martin. 2004. „Immigration into Greece, 1990-2003: A Southern European Paradigm?“ *European Population Forum* 2004, Geneva.
- Balfour, Rosa. 2012. „Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations after the Arab Spring“. *An Arab springboard for EU foreign policy*, 27–35.
- Balibar, Étienne. 2002a. *Politics and the Other Scene*. London & New York: Verso.
- . 2002b. „The Borders of Europe“. In *Politics and the Other Scene*, 87–103. London & New York: Verso.
- . 2002c. „What Is a Border?“ In *Politics and the Other Scene*, 75–86. London & New York: Verso.
- Barry, Andrew. 2001. *Political Machines: Governing a Technological Society*. London: Athlone.
- . 2006. „Technological Zones“. *European Journal of Social Theory* 9 (2): 239–253.
- . 2013. *Material Politics. Disputes Along the Pipeline*. Malden, MA & Oxford: Wiley Blackwell.
- Barry, Andrew, und William Walters. 2003. „From EURATOM to „Complex Systems“: Technology and European Government“. *Alternatives: Global, Local, Political* 28 (3): 305–329.
- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bellanova, Rocco, und Denis Duez. 2016. „The Making (Sense) of EUROSUR: How to Control the Sea Borders?“ In *EU Borders and Shifting Internal Security*, herausgegeben von Raphael Bossong und Helena Carrapico, 23–44. Cham: Springer.
- Belliger, Andréa, und David J. Krieger, Hrsg. 2006. *ANThology: ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*. Bielefeld: transcript.
- Bendel, Petra. 2011. „Wohin bewegt sich die europäische Einwanderungspolitik? Perspektiven nach dem Lissabon-Vertrag und dem Stockholm-Programm“. In *Europa – quo vadis?*, herausgegeben von Gudrun Hentges und Hans-Wolfgang Platzer, 189–204. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benigni, Federica, und Marika Pierdicca. 2014. „Migrationspolitik made in Italy. Aspekte von Souveränität und Bürger*innenschaft anhand von Lampedusa in Hamburg“. In *Migration, Asyl und (Post-)Migrantische Lebenswelten in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven migrationspolitischer Praktiken*, herausgegeben von Miriam Aced, Tamer Düzyol, Arif Rüzgar und Christian Schaft, 29–46. Münster: LIT Verlag.

- Berglund, Erik. 2007a. „BioPass: Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passengers at European Airports“. 2007.
- . 2007b. „Future Capability Developments for European Border Security“. 2007.
- . 2007c. „Protection of EU Borders“. 2007.
- . 2008. „European Border Management - Main Issues“. 2008.
- Bevir, Mark, und Ryan Phillips. 2017. „Genealogies of European Governance“. *Comparative European Politics* 15, Nr. 5 (2017): 685–704.
- Bieling, Hans-Jürgen, und Marika Lerch, Hrsg. 2012. *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bigo, Didier. 1996. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- . 2002. „Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease“. *Alternatives* 27 (1_suppl): 63–92.
- Bigo, Didier, und Elspeth Guild. 2005. „Policing in the Name of Freedom“. In *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, 1–13. Aldershot & Burlington: Ashgate.
- Birkner, Martin, und Robert Foltin. 2010. *(Post-)Operatismus: von der Arbeiterautonomie zur Multitude. Geschichte & Gegenwart, Theorie & Praxis. Eine Einführung*. Stuttgart: Schmetterling Verlag.
- Blair, Anthony. 2003. *New International Approaches to Asylum Processing and Protection*. 2003.
- Bojadžijev, Manuela. 2006. „Das Spiel der Autonomie der Migration“. *Zeitschrift für Kulturwissenschaften*, Nr. 1, 139–145.
- Bojadžijev, Manuela, und Serhat Karakayali. 2007. „Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode“. In *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, herausgegeben von Transit Migration Forschungsgruppe, 203–210. Bielefeld: transcript.
- Bologna, Sergio. 2003. „Der Operatismus als Objekt der historischen Forschung“. *Sozial.Geschichte. Zeitschrift für historische Analyse des 20. und 21. Jahrhunderts*, Nr. 3, 132–147.
- Brady, Hugo. 2012. „The Schengen Crisis in the Framework of the Arab Spring“. *Panorama*, 275–278.
- Brand, Ulrich, Alex Demirovic, Christoph Görg und Joachim Hirsch, Hrsg. 2001. *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brekke, Jan-Paul, und Grete Brochmann. 2014. „Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation“. *Journal of Refugee Studies* 28, Nr. 2 (2014): 145–162.

- Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke, Hrsg. 2012. *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. 71. London & New York: Routledge.
- Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke, Hrsg. 2013. *Glossar der Gegenwart*. 2381. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Brouwer, Evelien. 2008. *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*. Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- Buckel, Sonja. 2013. »Welcome to Europe«. *Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts*. Bielefeld: transcript.
- Bundesministerium des Innern und Französische Republik. 2015. *Gemeinsame Erklärung von Minister Cazeneuve und Bundesminister de Maizière zur Verteilung von offensichtlich schutzbedürftigen Asylbewerbern*, 2015.
- Bunyan, Tony, Hrsg. 1993a. *Statewatching the New Europe: A Handbook on the European State*. London: Statewatch.
- . 1993b. „Trevi, Europol and the European State“. In *Statewatching the New Europe: A Handbook on the European State*, herausgegeben von Tony Bunyan. London: Statewatch.
- . 1997. *From Trevi to Maastricht*. Bd. 1 (1976-1993). London: Statewatch.
- Burawoy, Michael. 1998. „The Extended Case Method“. *Sociological Theory* 16 (1): 4–33.
- Busch, Heiner. 1988. „Von Interpol zu TREVI - Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa“. *CILIP*, Nr. 030 (1988).
- . 1995. *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Busuioc, Madalina, Martijn Groenleer und Jarle Trondal. 2012. „The Phenomenon of European Union Agencies: Setting the Scene“. In *Building Executive Power at the European Level: On the Role of European Union Agencies*, herausgegeben von Madalina Busuioc, Martijn Groenleer und Jarle Trondal, 3–16. Manchester: Manchester University Press.
- Bužinčić, Emina, und Marijana Hameršak, Hrsg. 2018. *Formation and Disintegration of the Balkan Refugee Corridor: Camps, Routes and Borders in the Croatian Context*. Zagreb: Institute of Ethnology and Folklore Research (Zagreb) & Centre for Peace Studies (Zagreb) & Faculty of Political Science, University of Zagreb – Centre for Ethnicity, Citizenship and Migration & bordermonitoring.eu (Munich).
- Cabot, Heath. 2014. *On the Doorstep of Europe: Asylum and Citizenship in Greece*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- . 2019. „The Business of Anthropology and the European Refugee Regime“. *American Ethnologist* 46 (3): 261–275.

- Campesi, Giuseppe. 2011. *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*. Research Paper 59. Firenze: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- . 2014. „Frontex, the Euro-Mediterranean Border and the Paradoxes of Humanitarian Rhetoric“. *South East European Journal of Political Science* 2 (3): 126–134.
- . 2018. „Seeking Asylum in Times of Crisis: Reception, Confinement, and Detention at Europe’s Southern Border“. *Refugee Survey Quarterly* 37, Nr. 1 (1 2018): 44–70.
- Cantat, Céline, Héléne Thiollet und Antoine Pécoud. 2019. *Migration as Crisis. Framework Paper*. MAGYC.
- Carrera, Sergio. 2007. *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. 261. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- . 2010. *Towards a Common European Border Service?* 331. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Carrera, Sergio, Leonhard Den Hertog und Joanna Parkin. 2012. *EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring: What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?* MEDPRO Technical Report 15.
- Carrera, Sergio, und Leonhard den Hertog. 2015. *Whose Mare? Rule of Law Challenges in the Field of European Border Surveillance in the Mediterranean*. 79. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Carrera, Sergio, Leonhard den Hertog und Joanna Parkin. 2013. „The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?“ *European Journal of Migration and Law* 15, Nr. 4 (2013): 337–358.
- Carrera, Sergio, Leonhard den Hertog und Marco Stefan. 2017. *It Wasn’t Me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*. CEPS Policy Insight. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Carrera, Sergio, und Elspeth Guild. 2010. *‘Joint Operation RABIT 2010’: FRONTEx Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System*.
- Carrera, Sergio, Elspeth Guild, Massimo Merlino und Joanna Parkin. 2011. *A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Casas-Cortes, Maribel, und Sebastian Cobarrubias. 2019. „Genealogies of Contention in Concentric Circles: Remote Migration Control and Its Eurocentric Geographical Imaginaries“. In *Handbook on Critical Geographies of Migration*, herausgegeben von Katharyne Mitchell, Reece Jones und Jennifer L. Fluri, 193–205. Cheltenham & Northampton, MA: Edward Elgar.

- Casas-Cortes, Maribel, Sebastian Cobarrubias und John Pickles. 2016. „Good Neighbours Make Good Fences’: Seahorse Operations, Border Externalization and Extra-Territoriality“. *European Urban and Regional Studies* 23 (3): 231–251.
- Cetina, Karin Knorr. 2009. „The Synthetic Situation: Interactionism for a Global World“. *Symbolic Interaction* 32 (1): 61–87.
- Cheliotis, Leonidas K. 2013. „Behind the Veil of Philoxenia: The Politics of Immigration Detention in Greece“. *European Journal of Criminology* 10 (6): 725–745.
- Cissé, Madjiguène. 2002. *Papiere für alle: die Bewegung der Sans Papiers in Frankreich*. Berlin: Assoziation A.
- Collier, Stephen J., und Aihwa Ong. 2005. „Global Assemblages, Anthropological Problems“. In *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*, herausgegeben von Aihwa Ong und Stephen J. Collier, 3–21. Malden, MA: Blackwell.
- Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities, 469–483 (1990).
- Cowen, Deborah. 2014. *The Deadly Life of Logistics. Mapping Violence in Global Trade*. Minneapolis & London: University of Minnesota Press.
- COWI. 2009. *External Evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*. Kongens Lyngby, DK.
- Cross the Border, Hrsg. 1999. *Kein Mensch ist illegal: ein Handbuch zu einer Kampagne*. Berlin: ID Verlag.
- Curtin, Deirdre. 2007. „Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account“. *European Law Journal* 13 (4): 523–541.
- Cuttitta, Paolo. 2014. „From the Cap Anamur to Mare Nostrum. Humanitarianism and Migration Controls at the EU’s Maritime Borders“. Herausgegeben von Claudio Matera und Amanda Taylor. *CLEER working papers*.
- . 2018a. „Delocalization, Humanitarianism, and Human Rights: The Mediterranean Border Between Exclusion and Inclusion: Delocalization, Humanitarianism, and Human Rights“. *Antipode* 50 (3): 783–803.
- . 2018b. „Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean“. *Geopolitics* 23, Nr. 3 (2018): 632–660.
- Cuttitta, Paolo, Helmut Dietrich, Bernd Kasperek, Marc Speer und Vassilis Tsianos. 2011. „Die Grenze demokratisieren“. *Kritische Justiz* 3:244–252.

- Czarniawska, Barbara. 1997. *Narrating the Organization: Dramas of Institutional Identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dalakoglou, Dimitris. 2017. *The Road: An Ethnography of (Im)Mobility, Space and Cross-Border Infrastructures in the Balkans*. Manchester: Manchester University Press.
- Dalli, Alexander. 2014a. „About the Author“. Alexander Dalli. Besucht am 20. Mai 2019. <https://alexanderdalli.wordpress.com/about/>.
- . 2014b. „Illegal Immigration by Sea – by Alexander Dalli“. Maladministration by Director of Operations Division (Frontex) EXPOSED, 2014. Besucht am 20. Mai 2019. <https://web.archive.org/web/20140213074028/http://alexanderdalli.wordpress.com/2014/02/11/illegal-immigration-by-sea/>.
- . 2014c. „Open Letter to Members of the Management Board of Frontex“. Maladministration by Director of Operations Division (Frontex) EXPOSED, 2014. Besucht am 20. Mai 2019. <https://web.archive.org/web/20140213074028/http://alexanderdalli.wordpress.com/2014/02/11/open-letter-to-members-of-the-management-board-of-frontex/>.
- . 2014d. „The “Charlie” Team“. Maladministration by Director of Operations Division (Frontex) EXPOSED, 2014. Besucht am 20. Mai 2019. <http://alexanderdalli.wordpress.com/2014/02/11/the-charlie-team/>.
- . 2014e. „The Failure in EU Illegal Immigration Policy + Bad Decisions by Commission = More Tragedies in Summer 2014.“ Maladministration by Director of Operations Division (Frontex) EXPOSED, 2014. Besucht am 20. Mai 2019. <https://web.archive.org/web/20140428200504/http://alexanderdalli.wordpress.com/>.
- De Bruycker, Philippe. 2016. „The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic“. *European Papers* 1 (2): 559–569.
- De Genova, Nicholas, und Nathalie Mae Peutz, Hrsg. 2010. *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham: Duke University Press.
- De Schutter, Olivier. 2010. „The Role of Evaluation in Experimentalist Governance: Learning by Monitoring in the Establishment of the Area of Freedom, Security, and Justice“. In *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, herausgegeben von Charles F. Sabel und Jonathan Zeitlin, 261–296. Oxford: Oxford University Press.
- Dean, Mitchell. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London & Thousand Oaks: Sage.
- Dehousse, Renaud. 2008. „Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model“. *West European Politics* 31 (4): 789–805.
- Del Sarto, Raffaella A. 2016. „Normative Empire Europe: The European Union, Its Borderlands, and the ‘Arab Spring’: Normative Empire Europe“. *Journal of Common Market Studies* 54 (2): 215–232.

- DeLanda, Manuel. 2006. *A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity*. London & New York: Continuum.
- Deleuze, Gilles, und Félix Guattari. 1987. *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Deliso, Chris. 2011. *Safeguarding Europe's Southern Borders: Interview with Klaus Roesler, Director of Operations Division, Frontex - Greece*. Unter Mitarbeit von Klaus Roesler, 2011.
- Den Boer, Monica, und Laura Corrado. 1999. „For the Record or off the Record: Comments about the Incorporation of Schengen into the EU“. *European Journal of Migration and Law* 1 (4): 397–418.
- Dimitriadi, Angeliki. 2017. „Governing Irregular Migration at the Margins of Europe“. *Etnografia e ricerca qualitativa*, Nr. 1 (1): 22.
- Diskurse. 2007. Unter Mitarbeit von Transit Migration Forschungsgruppe und Labor k3000.
- Domínguez-Mujica, Josefina, Ramón Díaz-Hernández und Juan Parreno-Castellano. 2014. „The Canary Islands "Maritime Wall". Migration Pressure, Security Measures and Economic Crisis in the Mid-Atlantic“. *Borders, fences and walls: state of insecurity*, 27–50.
- Donner, Jan Pieter Hendrik. 1993. „Abolition of Border Controls“. In *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, herausgegeben von Henry G. Schermers, 5–26. Heidelberg & New York: Springer.
- Droukas, Eugenia. 1998. „Albanians in the Greek Informal Economy“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24 (2): 347–365.
- Dünnwald, Stephan. 2015. „Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali“. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1, Nr. 1 (2015).
- Düvell, Franck. 2002. *Die Globalisierung des Migrationsregimes*. 7. Berlin: Assoziation A.
- Easterling, Keller. 2014. *Extrastatecraft: The Power of Infrastructure Space*. London & New York: Verso.
- Egeberg, Morten, Maria Martens und Jarle Trondal. 2012. „Building Executive Power at the European Level: On the Role of European Union Agencies“. In *The Agency Phenomenon in the European Union. Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, herausgegeben von Madalina Busuioc, Martijn Groenleer und Jarle Trondal, 19–41. Manchester: Manchester University Press.
- Egeberg, Morten, und Jarle Trondal. 2011. „EU-Level Agencies: New Executive Centre Formation or Vehicles for National Control?“ *Journal of European Public Policy* 18 (6): 868–887.

- Ekelund, Helena. 2010. „The Agencification of Europe: Explaining the Establishment of European Community Agencies“. PhD Thesis, University of Nottingham.
- . 2014. „The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach“. *Journal of European Integration* 36, Nr. 2 (2014): 99–116.
- Ellebrecht, Sabrina. 2014. „The European Border Surveillance System EUROSUR: The Computerization, Standardization, and Virtualization of Border Management in Europe“. In *OSCE Yearbook 2013*, herausgegeben von Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH, 231–244. Baden-Baden: Nomos.
- Ertel, Manfred. 2011. „Flüchtlingsdrama in Griechenland: „Hier herrscht Kriegszustand““. *Spiegel Online*, 2011.
- Europäische Kommission. 1994. *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper*. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- . 2010a. *Joint Statement by Mr Christos Papoutsis, Minister of Citizen Protection of Greece and Cecilia Malmström, European Commissioner in Charge of Home Affairs: Greece and the Commission Agree to Enhance Cooperation on Reforming the Greek Asylum System*. Press Release MEMO/10/450. Brussels, 2010.
- . 2010b. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of an Evaluation Mechanism to Verify Application of the Schengen Acquis*. COM(2010) 624 final. Brussels, 2010.
- . 2010c. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council Amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)*. COM(2010) 61 final. Brussels, 2010.
- . 2011a. *Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of an Evaluation and Monitoring Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis*. COM(2011) 559 final. Brussels, 2011.
- . 2011b. *Communication on Migration*. COM(2011) 248 final. Brussels, 2011.
- . 2011c. *Frontex and the RABIT Operation at the Greek-Turkish Border*. Press Release MEMO/11/130. 2011.
- . 2011d. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 562/2006 in Order to Provide for Common Rules on the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders in Exceptional Circumstances*. COM(2011) 560 final. Brussels, 2011.
- . 2011e. *Schengen Governance - Strengthening the Area without Internal Border Control*. COM(2011) 561 final. Brussels, 2011.

- . 2013. *On the Work of the Task Force Mediterranean*. COM(2013) 869 final. Brussels, 2013.
- . 2015a. *A European Agenda on Migration*. COM(2015) 240 final. Brussels, 2015.
- . 2015b. *A European Border and Coast Guard and Effective Management of Europe's External Borders*. COM(2015) 673 final. Brussels, 2015.
- . 2015c. *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration*. Press Release IP/15/4813. 2015.
- . 2015d. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*. COM(2015) 671 final. Brussels, 2015.
- . 2017. *Best Practices on the Implementation of the Hotspot Approach. Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress Report on the European Agenda on Migration*. Commission Staff Working Document SWD(2017) 372 final. Brussels, 2017.
- . 2018. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing Council Joint Action N°98/700/JHA, Regulation (EU) N° 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) N° 2016/1624 of the European Parliament and of the Council*. COM(2018) 631 final. Brussels, 2018.
- Europäischer Bürgerbeauftragter. 2013. *Decision of the European Ombudsman Closing the Inquiry into Complaint 2053/2012/(JN)AN against the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders ('Frontex')*, 2013.
- Europäischer Rat. 1975. *The European Council in Rome*. Bulletin of the European Communities, No. 11.
- . 1999. *Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions*.
- . 2001a. *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*, 2001.
- . 2001b. *Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 13 and 15 December 2001*.
- . 2002. *Presidency Conclusions Seville European Council 21 and 22 June 2002*. 2002.
- . 2003. *Presidency Conclusions Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003*. 2003.
- . 2005. *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*.
- . 2010. *The Stockholm Programme — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens*.
- . 2011. *European Council 23/24 June 2011 Conclusions*, 2011.

- Europäischer Rat. 2015. *European Council Meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions*. EUCO 22/15 CO EUR 8 CONCL 3. Brussels: European Council, 2015.
- . 2016. *EU-Turkey Statement, 18 March 2016*.
- Europäisches Parlament. 2003. *Integrated Management of the External Borders*. Resolution P5_TA(2003)0013. Brussels.
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 Establishing a Community Code on the Rules Governing the Movement of Persons across Borders (Schengen Borders Code) (2006).
- , Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 Establishing a Mechanism for the Creation of Rapid Border Intervention Teams and Amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as Regards That Mechanism and Regulating the Tasks and Powers of Guest Officers (2007).
- , Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 Amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2011).
- , Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 Amending Regulation (EC) No 562/2006 in Order to Provide for Common Rules on the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders in Exceptional Circumstances (2013).
- , Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 Establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), 16 (2013).
- , Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 Establishing Rules for the Surveillance of the External Sea Borders in the Context of Operational Cooperation Coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, 15 (2014).
- , Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the Rules Governing the Movement of Persons across Borders (Schengen Borders Code), 52 (2016).
- , Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, 131 (2019).
- Europäisierung*. 2007. Unter Mitarbeit von Transit Migration Forschungsgruppe und Labor k3000.
- European Union, *The Schengen Acquis* (2000).

- Fakiolas, Rossetos, und Russell King. 1996. „Emigration, Return, Immigration: A Review and Evaluation of Greece's Postwar Experience of International Migration“. *Population, Space and Place* 2 (2): 171–190.
- Fargues, Philippe, und Christine Fandrich. 2012. *Migration after the Arab Spring*. Migration Policy Centre Research Report. Firenze: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Fassin, Didier. 2007a. „Humanitarianism as a Politics of Life“. *Public Culture* 19 (3): 499–520.
- . 2007b. „Humanitarianism: A Nongovernmental Government“. In *Nongovernmental Politics*, herausgegeben von Michel Feher, 149–160. New York & Cambridge, MA: Zone Books.
- . 2012. *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Berkeley: University of California Press.
- . 2013. *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. Übersetzt von Rachel Gomme. Cambridge: Polity Press.
- Faubion, James D. 2009. „The Ethics of Fieldwork as an Ethics of Connectivity, or The Good Anthropologist (Isn't What She Used to Be)“. In *Fieldwork Is Not What It Used to Be: Learning Anthropology's Method in a Time of Transition*, herausgegeben von James D. Faubion und George E. Marcus, 145–166. Ithaca: Cornell University Press.
- Faubion, James D., und George E. Marcus, Hrsg. 2009. *Fieldwork Is Not What It Used to Be: Learning Anthropology's Method in a Time of Transition*. Ithaca: Cornell University Press.
- Feldman, Gregory. 2012. *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*. Stanford: Stanford University Press.
- . 2019. *The Gray Zone: Sovereignty, Human Smuggling, and Undercover Police Investigation in Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- . 2006. *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. Durham: Duke University Press.
- . 2012. „Structures of Responsibility“. *Ethnography* 13 (4): 558–562.
- Ferraro, Francesca, und Emilio De Capitani. 2016. „The New European Border and Coast Guard: Yet Another "Half Way" EU Reform?“ *ERA Forum* 17 (3): 385–398.
- Final Communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December)*. 1974.
- Fischer-Lescano, Andreas, und Timo Tohidipur. 2007. „Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX“. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (4): 1219–1276.

- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration. 1995. *Polen. Vor den Toren der Festung Europa*. 1. Berlin, Göttingen: Verlag der Buchläden Schwarze Risse - Rote Straße.
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Komitee für Grundrechte und Demokratie, Hrsg. 2005. *AusgeLAGERT: exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen*. 110. Berlin & Hamburg: Assoziation A.
- Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹, Hrsg. 2012. *Die EU in der Krise: zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- , Hrsg. 2014. *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript, 2014.
- Foucault, Michel. 1978. *Dispositive der Macht: über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Unter Mitarbeit von François Ewald. 77. Berlin: Merve.
- . 2004a. *Die Geburt der Biopolitik: Vorlesung am Collège de France, 1978-1979*. Herausgegeben von Michel Sennelart. Übersetzt von Jürgen Schröder. II. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 2004b. *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung: Vorlesung am Collège de France, 1977-1978*. Herausgegeben von Michel Sennelart. Übersetzt von Claudia Brede-Konersmann und Jürgen Schröder. I. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Frangakis, Markos. 2004. „Greece: The Political and Social Effects of Albanian Immigration“. Magisterarbeit, St. John Fisher College.
- Frelick, Bill. 2008. *Stuck in a Revolving Door: Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*. 1-56432-411-7. New York: Human Rights Watch.
- Frontex. 2005. *Programme of Work 2006, 2005*.
- . 2006a. *Feasibility Study on Mediterranean Coastal Patrols Network. MEDSEA*. Warsaw.
- . 2006b. *Hera Statistics*.
- . 2006c. „Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands“, 2006. Besucht am 2. August 2017. <http://frontex.europa.eu/news/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>.
- . 2009. *General Report 2009*.
- . 2010a. „Frontex RABIT Deployment to Greece Extended Until March 2011“. Press Release, 2010.
- . 2010b. „Frontex to Deploy 175 Specialist Border Personnel to Greece“. 2010.
- . 2010c. „Papoutsis, Besson, Malmström and Laitinen Visit RABIT Operational Area“. Press Release, 2010.

- . 2011a. „RABIT Operation - Situational Update“. Press Release, 2011.
- . 2011b. „RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011“. Press Release, 2011.
- . 2011c. *RABIT Operation 2010 Evaluation Report*.
- . 2012a. *Common Integrated Risk Analysis Model. A Comprehensive Update. Version 2.0*. Warsaw: Frontex.
- . 2012b. *Guidelines for Risk Analysis Units: Structure and Tools for the Application of CIRAM Version 2.0*. Warsaw: Frontex.
- . 2015. *Annual Risk Analysis 2015*. 4613 / 2015. Warsaw.
- . o.Dat. „Hera I“. Besucht am 2. August 2017. <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/okKDFl>.
- . o.Dat. „Hera II“. Besucht am 2. August 2017. <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/TuEOVq>.
- . 2019. „Home | EBCG Day“. Besucht am 4. Juni 2019. <https://ebcgday.eu/>.
- Frontex Training Unit. 2008. „Aims, Objectives and Projects 2008 - 2009“. 2008.
- Geiger, Martin, und Antoine Pécoud. 2010. „The Politics of International Migration Management (Introduction)“. In *The Politics of International Migration Management*, herausgegeben von Martin Geiger und Antoine Pécoud, 1–20. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.
- Gottschlich, Jürgen. 2010. „Eingreiftruppe europäischer Grenzschützer: Europas größtes Loch“. *Die Tageszeitung: taz: Politik*, 2010.
- Götz, Irene. 2000. „Erzählungen als Indikatoren für Unternehmenskultur. Zur Ethnographie innerbetrieblicher Kommunikation in einem mittelständischen Unternehmen“. In *Unternehmenskommunikation im 19. und 20. Jahrhundert*, herausgegeben von Clemens Wischermann, Peter Borscheid und Karl-Peter Ellerbrock, 19:227–244. Dortmund: Gesellschaft für Westfälische Wirtschaftsgeschichte e.V.
- Grappi, Giorgio. 2016. *Logistica*. Roma: Ediesse.
- Groenleer, Martijn. 2009. *The Autonomy of European Union Agencies*. Delft: Eburon.
- Gropas, Ruby, und Anna Triandafyllidou. 2005. *Migration in Greece at a Glance*. Athens: ELIAMEP.
- Guild, Elspeth, Evelien Renate Brouwer, Kees Groenendijk und Sergio Carrera. 2015. *What Is Happening to the Schengen Borders?* 86. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Guild, Elspeth, Sergio Carrera und Thierry Balzacq. 2008. *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*. CHALLENGE Research Paper 12. Brussels: Centre for European Policy Studies.

- Guild, Elspeth, Sergio Carrera und Alejandro Eggenschwiler, Hrsg. 2010. *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on: Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Habit, Daniel. 2011. *Die Inszenierung Europas? Kulturhauptstädte zwischen EU-Europäisierung, Cultural Governance und lokalen Eigenlogiken*. 40. Münster: Waxmann.
- . 2015. „Die Europäisierung Europas. Kulturwissenschaftliche Perspektiven auf Formationen, Logiken und Techniken des Regierens von und in Europa“. In *Europäische Ethnologie in München. Ein kulturwissenschaftlicher Reader*, 111–136. 42. Münster: Waxmann.
- Hamm, Marion. 2013. „Engagierte Wissenschaft zwischen partizipativer Forschung und reflexiver Ethnographie: Methodische Überlegungen zur Forschung in sozialen Bewegungen“. In *Eingreifen, Kritisieren, Verändern!? Interventionen ethnographisch und gendertheoretisch*, herausgegeben von Beate Binder, Friedrich von Bose, Katrin Ebell, Sabine Hess und Anika Keinz, 55–72. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Hannerz, Ulf. 2006. „Studying Down, Up, Sideways, Through, Backwards, Forwards, Away and at Home: Reflections on the Field Worries of an Expansive Discipline“. In *Locating the Field: Space, Place and Context in Anthropology*, herausgegeben von Simon Coleman und Peter Collins, 23–42. 42. Oxford & New York: Berg.
- Heller, Charles, Reg. 2013. 'No Fingerprints' Demonstration, Lampedusa, 20.07.2013.
- Heller, Charles, und Lorenzo Pezzani. 2016. „Ebbing and Flowing: The EU's Shifting Practices of (Non-)Assistance and Bordering in a Time of Crisis“. *Near Futures Online* 1 (1).
- Hess, Sabine. 2006. „Governing Migration - Governing Europe. Kulturanthropologische Perspektiven auf Europäisierungsprozesse“. In *Turn to Europe. Kulturanthropologische Europaforschungen*, herausgegeben von Kerstin Poehls und Asta Vonderau, 113–125. 41. Münster: LIT Verlag.
- . 2009a. „„Man schickt doch auch nicht eine Ersatzbraut zum Altar“. Zur Konfliktualität der neuen Formen des Regierens in und von Europa“. In *Projekte der Europäisierung. Kulturanthropologische Forschungsperspektiven*, herausgegeben von Gisela Welz und Annina Lotterman, 181–196. 78. Frankfurt am Main.
- . 2009b. *Globalisierte Hausarbeit: Au-pair als Migrationsstrategie von Frauen aus Osteuropa*. 38. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2010. „We Are Facilitating States! An Ethnographic Analysis of the ICMPD“. In *The Politics of International Migration Management*, herausgegeben von Martin Geiger und Antoine Pécoud, 96–118. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.

- . 2012. „De-Naturalising Transit Migration. Theory and Methods of an Ethnographic Regime Analysis“. *Population, Space and Place* 18, Nr. 4 (2012): 428–440.
- . 2013. „Die beharrliche Kraft der Migration“. In *Dabeisein und Dazugehören*, herausgegeben von Heinz Ulrich Brinkmann und Haci-Halil Uslucan, 67–84. Wiesbaden: Springer VS.
- . 2014. „Integration als umkämpftes Narrativ und Praxis. Eine genealogisch-ethnographische Rekonstruktion der Wissenspolitiken“. In *Migration, Asyl und (Post-)Migrantische Lebenswelten in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven migrationspolitischer Praktiken*, herausgegeben von Miriam Aced, Tamer Düzyol, Arif Rüzgar und Christian Schaft, 27. Münster: LIT Verlag.
- . 2015. „Jenseits des Kulturalismus. Ein Plädoyer für postkulturalistische Ansätze in der kultur-anthropologischen Migrationsforschung“. In *Spektrum Migration. Zugänge zur Vielfalt des Alltags*, herausgegeben von Matthias Klückmann und Felicia Sparacio, 37–64. 48. Tübingen: Tübinger Vereinigung für Volkskunde e. V.
- Hess, Sabine, und Gerda Heck. 2017. „Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal. The Momentum of the Multi-Layered Turkish Border Regime“. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 3, Nr. 2 (2 2017).
- Hess, Sabine, und Serhat Karakayalı. 2007. „New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement“. In *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, herausgegeben von Transit Migration Forschungsgruppe, 39–56. Bielefeld: transcript.
- Hess, Sabine, und Bernd Kasperek. 2017. „De- and Restabilising Schengen. The European Border Regime After the Summer of Migration“. *Cuadernos Europeos de Deusto* 56:47–77.
- Hess, Sabine, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl und Simon Sontowski. 2016. „Der lange Sommer der Migration. Krise, Rekonstitution und ungewisse Zukunft des europäischen Grenzregimes“. In *Grenzregime III. Der lange Sommer der Migration*, herausgegeben von Sabine Hess, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl und Simon Sontowski, 6–24. Berlin: Assoziation A.
- Hess, Sabine, Bernd Kasperek und Maria Schwertl. 2018. „Regime ist nicht Regime ist nicht Regime. Zum theoriepolitischen Einsatz der ethnographischen (Grenz-)Regimeanalyse“. In *Was ist ein Migrationsregime? What is a migration regime?*, herausgegeben von Andreas Pott, Christoph Rass und Frank Wolff, 257–284. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Hess, Sabine, Johannes Moser und Maria Schwertl, Hrsg. 2013. *Europäisch-ethnologisches Forschen: neue Methoden und Konzepte*. Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- Hess, Sabine, und Maria Schwertl. 2013. „Vom „Feld“ zur „Assemblage“? Perspektiven europäisch-ethnologischer Methodenentwicklung - eine Hinleitung“. In *Europäisch-ethnologisches Forschen: neue Methoden und Konzepte*, herausgegeben von Sabine Hess, Johannes Moser und Maria Schwertl, 13–38. Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- Hess, Sabine, und Vassilis Tsianos. 2007. „Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes“. In *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, herausgegeben von Transit Migration Forschungsgruppe, 23–38. Bielefeld: transcript.
- Hirsi Jamaa and Others v. Italy, Nr. 27765/09 (2012).
- Hix, Simon. 1998. „The Study of the European Union II: The ‘New Governance’ Agenda and Its Rival“. *Journal of European Public Policy* 5 (1): 38–65.
- Hobbing, Peter. 2005. *Integrated Border Management at the EU Level*. 277.
- Höhler, Gerd. 2010. „Griechenland verlangt Frontex: Jagdszenen am Evros“. *fr-online.de: Politik*, 2010.
- Holmes, Douglas R. 2000. *Integral Europe: Fast-Capitalism, Multiculturalism, Neofascism*. Princeton: Princeton University Press.
- Holmes, Douglas R., und George E. Marcus. 2005. „Cultures of Expertise and the Management of Globalization: Toward the Re-Functioning of Ethnography“. In *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*, herausgegeben von Aihwa Ong und Stephen J. Collier, 235–252. Malden, MA: Blackwell.
- Homann, Ralf. 2003. „Immerwährender Neustart. Zur hybriden Praxis von kein mensch ist illegal“. In *Transversal: Kunst und Globalisierungskritik*, herausgegeben von Gerald Raunig, 106–112. 1. Wien: Turia + Kant.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Horii, Satoko. 2015. „Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls“. PhD Thesis, University of Sussex.
- . 2016. „The Effect of Frontex’s Risk Analysis on the European Border Controls“. *European Politics and Society* 17, Nr. 2 (2016): 242–258.
- Horsti, Karina. 2012. „Humanitarian Discourse Legitimizing Migration Control: FRONTEx Public Communication“. In *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, herausgegeben von Michi Messer, Renée Schroeder und Ruth Wodak, 297–308. Heidelberg & New York: Springer.

- Huke, Nikolai, Dana Lüddemann und Jens Wissel. 2014. „FRONTEX. Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle“. In *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*, herausgegeben von Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹. Bielefeld: transcript, 2014.
- Human Rights Watch. 2011. *The EU's Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*. 1-56432-812-0. New York: Human Rights Watch, 2011.
- Hutta, Jan Simon, Judith Laister, Birgit zur Nieden und Sabine Hess. 2013. „Kollaborationen und GrenzGänge zwischen akademischen und nicht-akademischen Wissenspraktiken“. In *Eingreifen, Kritisieren, Verändern!? Interventionen ethnographisch und gendertheoretisch*, herausgegeben von Beate Binder, Friedrich von Bose, Katrin Ebell, Sabine Hess und Anika Keinz, 151–175. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Informationsstelle Militarisierung, Hrsg. 2009. *Frontex. Widersprüche im erweiterten Grenzraum*. 7. Tübingen.
- Informationsstelle Militarisierung und Fraktion GUE/NGL, Hrsg. 2008. *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. 4. Tübingen.
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. „The Governance Approach to European Integration“. *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 245–264.
- Jeandesboz, Julien. 2011. „Beyond the Tartar Steppe: EUROSUR and the Ethics of European Border Control Practices.“ In *A Threat against Europe? Security, Migration and Integration*, herausgegeben von J. Peter Burgess und Serge Gutwirth. 19. Brussels: VUB Press.
- Jensen, Casper Bruun, und Atsuro Morita. 2017. „Introduction: Infrastructures as Ontological Experiments“. *Ethnos* 82, Nr. 4 (2017): 615–626.
- Joerges, Christian. 2008. „Integration durch Entrechtlichung? Ein Zwischenruf“. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, herausgegeben von Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 213–237. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jorry, Hélène. 2007. *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a Decisive Step Forward?* CHALLENGE Research Paper 6. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Karakayali, Juliane, und Bernd Kasperek. 2013. „Mord im rassistischen Kontinuum“. *analyse & kritik*, 2013.
- Karakayali, Serhat. 2008. *Gespenster der Migration: zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: transcript.

- Karakayalı, Serhat, und Vassilis Tsianos. 2005. „Mapping the Order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration“. *Peripherie* 25 (97/98): 35–64.
- . 2007. „Movements that matter. Eine Einleitung“. In *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, herausgegeben von Transit Migration Forschungsgruppe, 7–22. Bielefeld: transcript.
- Karamanidou, Lena, und Bernd Kasperek. 2020a. *Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX*. RESPOND Working Paper 2020/59.
- . 2020b. „Hidden Infrastructures of the European Border Regime: The Poros Detention Facility in Evros, Greece“. RESPOND Blog, 2020. Besucht am 24. Juli 2020. <https://www.respondmigration.com/blog-1/border-regime-poros-detention-facility-evros-greece>.
- Kaschuba, Wolfgang. 2008. „Europäisierung als kulturalistisches Projekt? Ethnologische Beobachtungen“. In *Europa im Spiegel der Kulturwissenschaften*, herausgegeben von Friedrich Jaeger und Hans Joas, 204–225. Baden-Baden: Nomos.
- Kasperek, Bernd. 2015. „Was war Mare Nostrum? Dokumentation einer Debatte um die italienische Marineoperation“. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1).
- . 2016a. „Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime“. In *Migration Policy and Practice*, herausgegeben von Harald Bauder und Christian Matheis, 59–78. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.
- . 2016b. „Routes, Corridors, and Spaces of Exception: Governing Migration and Europe“. *Near Futures Online* 1 (1).
- Kasperek, Bernd, und Georgios Maniatis. 2017. „Griechenland, Syriza und die Migration. Ein Interview mit Giorgos Maniatis“. In *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*, herausgegeben von Sabine Hess, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl und Simon Sontowski, 72–83. Berlin: Assoziation A.
- Kasperek, Bernd, und Matthias Schmidt-Sembdner. 2017. „Towards Democracy. Die Bewegung der Migration und die Demokratisierung des europäischen Projekts“. In *Europe - what's left? Die Europäische Union zwischen Zerfall, Autoritarismus und demokratischer Erneuerung*, herausgegeben von Mario Candeias und Alex Demirovic, 175–191. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kasperek, Bernd, Maria Schwertl und Marc Speer. 2015. „Veränderungen des Migrations- und Grenzregimes ethnografieren: drei methodische Versuche und ihre Implikationen für einen regimeorientierten Ansatz in der Kulturanthropologie“. In *Spektrum Migration. Zugänge zur Vielfalt des Alltags*, heraus-

- gegeben von Matthias Klückmann und Felicia Sparacio, 65–90. 48. Tübingen: Tübinger Vereinigung für Volkskunde e. V.
- Kasperek, Bernd, und Marc Speer. 2013. „At the Nexus of Academia and Activism: Bordermonitoring.Eu“. *Postcolonial Studies* 16 (3): 259–268.
- Kasperek, Bernd, und Vassilis S. Tsianos. 2012. „„This is not Europe!“ Reconstructing Schengen“. In *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*, herausgegeben von Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹, 73–94. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- . 2013. „Out of Control? Schengen und die Krise“. In *Nation - Ausgrenzung - Krise. Kritische Perspektiven auf Europa*, herausgegeben von Sebastian Friedrich und Patrick Schreiner, 65–78. Münster: edition assemblage.
- . 2014. „Whatever Works! Kontinuität und Krise des Schengener Systems“. In *Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen, Transnationale Perspektiven*, herausgegeben von Lisa-Marie Heimeshoff, Sabine Hess, Stefanie Kron, Helen Schwenken und Miriam Trzeciak, 41–57. Berlin: Assoziation A.
- . 2015. „Back to the Future. Blair-Schily reloaded“. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1).
- King, Russell, Theodoros Iosifides und Lenio Myrivili. 1998. „A Migrant’s Story: From Albania to Athens“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24 (1): 159–175.
- Klepp, Silja. 2011. *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz: Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*. Bielefeld: transcript, 2011.
- Knauff, Bruce. 2017. „What Is Genealogy? An Anthropological/Philosophical Reconsideration“. *Genealogy* 1, Nr. 1 (2017): 5.
- Knecht, Michi. 2013. „Nach Writing Culture, mit Actor-Network: Ethnografie/Praxeografie in der Wissenschafts-, Medizin- und Technikforschung“. In *Europäisch-ethnologisches Forschen: neue Methoden und Konzepte*, herausgegeben von Sabine Hess, Johannes Moser und Maria Schwertl, 79–106. Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- Kohler-Koch, Beate, und Rainer Eising, Hrsg. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London & New York: Routledge.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1975a. *Towards European Citizenship. Implementation of Point 10 of the Final Communiqué Issued at the European Summit Held in Paris on 9 and 10 December 1974. A Passport Union*. COM(75) 322. Brussels, 1975.
- . 1975b. *Verwirklichung von Punkt 10 des Schlußkommunikés des europäischen Gipfeltreffens in Paris am 9. und 10. Dezember 1974 - Passunion*. KOM(75) 322 endg. Brüssel, 1975.
- . 1985a. *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*. COM(85) 310 final. Brussels, 1985.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1985b. *Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat*. KOM(85) 310 endg. Brüssel.
- . 1988. *On the Abolition of Controls of Persons at Intra-Community Borders*. COM(88) 640 final. Brussels, 1988.
- . 1998. *Towards an Area of Freedom, Security and Justice*. COM(1998) 459 final. Brussels, 1998.
- . 2000a. *Communication on the Precautionary Principle*. COM(2000) 1 final. Brussels, 2000.
- . 2000b. *On a Community Immigration Policy*. COM(2000) 757 final. Brussels, 2000.
- . 2000c. *Towards a Common Asylum Procedure and a Uniform Status, Valid throughout the Union, for Persons Granted Asylum*. COM(2000) 755 final. Brussels, 2000.
- . 2001a. *A Common Policy on Illegal Migration*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament COM(2001) 672 final. Brussels, 2001.
- . 2001b. *European Governance. A White Paper*. COM(2001) 428 final. Brussels, 2001.
- . 2002. *Towards Integrated Management of the External Border of the Member States of the European Union*. COM(2002) 233 final. Brussels, 2002.
- . 2003a. *On the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders and the Return of Illegal Residents*. COM(2003) 323 final. Brussels, 2003.
- . 2003b. *Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for the Management of Operational Co-Operation at the External Borders*. COM(2003) 687 final/2. Brussels, 2003.
- . 2008a. *Commission Staff Working Document - Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Report on the Evaluation and Future Development of the FRONTEX Agency - Statistical Data*. SEC(2008) 150 final. Brussels, 2008.
- . 2008b. *Examining the Creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)*. COM(2008) 68 final. Brussels, 2008.
- . 2008c. *Impact Assessment. Report on the Evaluation and Future Development of the FRONTEX Agency*. Commission Staff Working Document SEC(2008) 148. Brussels, 2008.
- . 2008d. *Report on the Evaluation and Future Development of the FRONTEX Agency*. COM(2008) 67 final. Brussels, 2008.

- Kompass AntiRa. 2013. *Newsletter Nr. 18*.
- Kostakopoulou, Dora. 1998. „Is There an Alternative to ‘Schengenland?’“ *Political Studies* 46 (5): 886–902.
- Kozinets, Robert V. 2015. *Netnography: Redefined*. Los Angeles: Sage.
- Krasner, Stephen D. 1982. „Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables“. *International Organization* 36 (2.): 185–205.
- , Hrsg. 1983a. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1983b. „Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables“. In *International Regimes*, herausgegeben von Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press.
- Kuster, Brigitta. 2020 i.E. „„No, no Fingerprint! We need to move from the camp!“ – No-bodies against the state. Über Bewegungsfreiheit, informationelle Selbstbestimmung und posthuman rights“. In *Wie kommen die Rechte des Menschen in die Welt?*, herausgegeben von Matthias Schaffrick und Sigrid Köhler. Heidelberg: Universitätsverlag Winter.
- Kuster, Brigitta, und Vassilis S. Tsianos. 2013a. *Erase Them! Eurodac and Digital Deportability*. eicpcp. europäisches institut für progressive kulturpolitik.
- . 2013b. „How to liquefy a moving body: Eurodac und die Digitalisierung der Europäischen Grenze“. In *Biometrische Identitäten und ihre Rolle in den Diskursen um Sicherheit und Grenzen-Ein transdisziplinärer Workshop (BioIdent)*. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Lafazani, Olga, und Georgios Maniatis. 2014. „Krise, Migration, Rassismus und antirassistische Kämpfe in Griechenland nach den Memoranden“. In *Grenzregime II: Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven*, herausgegeben von Lisa-Marie Heimeshoff, Sabine Hess, Stefanie Kron, Helen Schwenken und Miriam Trzeciak, 112–128. Berlin: Assoziation A, 2014.
- Laitinen, Ilkka. 2006. „Fields of Action and Conceptual Approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?)“ BKA Autumn Conference, Wiesbaden, 2006.
- . 2007. „Frontex - Facts and Myths“. Press Release, 2007.
- Lange, Hans-Jürgen. 1999. *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Larkin, Brian. 2013. „The Politics and Poetics of Infrastructure“. *Annual Review of Anthropology* 42, Nr. 1 (2013): 327–343.
- Latour, Bruno. 2007. *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft: Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie*. Übersetzt von Gustav Roßler. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 2008. *Wir sind nie modern gewesen: Versuch einer symmetrischen Anthropologie*. Übersetzt von Gustav Roßler. 1861. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Lavenex, Sandra. 2001. *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot & Burlington: Ashgate.
- Lazaridis, Gabriella, und Iordanis Psimmenos. 2000. „Migrant Flows from Albania to Greece: Economic, Social and Spatial Exclusion“. In *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, herausgegeben von Russell King, Gabriella Lazaridis und Charalambos Tsardanidis, 170–185. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.
- Lehnert, Katrin. 2017. *Die Un-Ordnung der Grenze: mobiler Alltag zwischen Sachsen und Böhmen und die Produktion von Migration im 19. Jahrhundert*. Band 56. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag GmbH.
- Lehnert, Matthias. 2015. „Kämpfe ums Recht. Neue Entwicklungen im europäischen Flüchtlings- und Grenzschutzrecht“. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1, Nr. 1 (2015).
- Lendaro, Annalisa. 2015. „« No finger print! » : Les mobilisations des migrants à Lampedusa, ou quand l'espace compte“. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, Nr. 25 (2015).
- . 2019. „Nothing to Lose: The Power of Subtle Forms of Resistance in an Immigration Detention Centre“. In *Governance beyond the Law: The Immoral, the Illegal, the Criminal*, herausgegeben von Abel Polese, Alessandra Russo und Francesco Strazzari, 309–322. Heidelberg & New York: Springer.
- Lenz, Ramona. 2010. *Mobilitäten in Europa: Migration und Tourismus auf Kreta und Zypern im Kontext des europäischen Grenzregimes*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- León, Eduardo. 2008. „Seahorse – Seahorse Network“. Seminar of the Aeneas Programme, Migration and Asylum, Brussels, 2008.
- Léonard, Sarah. 2009. „The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy“. *Journal of Contemporary European Research* 5 (3): 371–388.
- Lévi-Strauss, Claude. 1968. *Das wilde Denken*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Levidis, Stefanos. 2020. „Border Natures: The Environment as Weapon at the Edges of Greece“. PhD Thesis, Goldsmiths University.
- Lianos, Theodore P. 2004. „The Impact of Immigration on Greece's Society“. *European Migration Network, Greek National Contact Point (Center for Planning and Economic Research)*.
- Libera Espressione, Reg. 2013. *Lampedusa No Finger Print*. 2013.
- Lodge, Anthony. 2010. *Beyond the Frontiers: Frontex, the First Five Years*. Warsaw: Frontex.

- Low, Seta M., und Sally Engle Merry. 2010. „Engaged Anthropology: Diversity and Dilemmas: An Introduction to Supplement 2“. *Current Anthropology* 51 (S2): 203–226.
- Luhmann, Niklas. 1991. *Soziologie des Risikos*. Berlin & New York: W. de Gruyter.
- Lukas, Vytautas. 2016. „Migration Phenomena Towards EU: Joint Operations in the Central and Eastern Mediterranean Sea“. Rome, 2016.
- Lupton, Deborah. 1999a. *Risk*. London & New York: Routledge.
- , Hrsg. 1999b. *Risk and Sociocultural Theory: New Directions and Perspectives*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- M.S.S. v. Belgium and Greece, Nr. 30696/09 (2011).
- Magnette, Paul. 2005. „The Politics of Regulation in the European Union“. In *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*, herausgegeben von Damien Geradin, Rodolphe Muñoz und Nicolas Peit, 3–22. Cheltenham & Northampton, MA: Edward Elgar.
- Malkki, Liisa H. 1996. „Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization“. *Cultural Anthropology* 11 (3): 377–404.
- Maniatis, Giorgos. 2018. „From a Crisis of Management to Humanitarian Crisis Management“. *South Atlantic Quarterly* 117 (4): 905–913.
- Marchart, Oliver. 2013. *Die Prekarisierungsgesellschaft. Prekäre Proteste. Politik und Ökonomie im Zeichen der Prekarisierung*. Bielefeld: transcript.
- Marcus, George E. 1995. „Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography“. *Annual review of anthropology* 24 (1): 95–117.
- . 1998. *Ethnography through Thick and Thin*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Marcus, George E., und Erkan Saka. 2006. „Assemblage“. *Theory, Culture & Society* 23 (2-3): 101–106.
- Marischka, Christoph. 2007. „Frontex: die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten“. *IMI-Magazin*, 3–10.
- Marks, Gary. 1993. „Structural Policy and Multilevel Governance in the EC“. In *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, herausgegeben von Alan W. Cafruny und Glenda G. Rosenthal, 391–411. Boulder, Colo.: Burnt Mill, Harlow, England: L. Rienner Publishers ; Longman.
- Masouridou, Yiota, und Evi Kyrioti. 2018. *The EU-Turkey Statement and the Greek Hotspots. A Failed European Pilot Project in Refugee Policy*. The Greens / European Free Alliance in the European Parliament.
- Meyerhöfer, Andreas, Ulrich Hartl, David Lorenz, Sebastian Neumann und Adrian Oeser. 2014. „Dublin II kippen!“ In *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*, herausgegeben von Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹, 151–168. Bielefeld: transcript.

- Mezzadra, Sandro. 2007. „Kapitalismus, Migrationen, Soziale Kämpfe. Vorbemerkungen zu einer Theorie der Autonomie der Migration“. In *Empire und die biopolitische Wende: die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri*, herausgegeben von Marianne Pieper, Thomas Atzert, Serhat Karakayali und Vassilis Tsianos, 179–193. Frankfurt am Main & New York: Campus.
- . 2011. „Keine Freiheit ohne Bewegungsfreiheit“. *Zeitschrift für Kulturwissenschaft* 5, Nr. 2 (2011): 154–157.
- Mezzadra, Sandro, und Brett Neilson. 2013. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press.
- . 2019. *The Politics of Operations: Excavating Contemporary Capitalism*. Durham: Duke University Press.
- Ministerio del Interior, Gobierno de España. 2009. „Balanza de la Lucha Contra la Inmigración ilegal 2008“.
- Ministero della Difesa. 2014. „Operazione "Mare Nostrum"“. Besucht am 11. Juli 2014. <http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/NazionaliInCorso/MareNostrum/Pagine/default.aspx>.
- Ministry Of Public Order & Citizen Protection. 2010. „Greece Sends Its National Action Plan for Migration Management to the European Commission“. Press Release, 2010.
- Misa, Thomas J., und Johan Schot. 2005. „Introduction: Inventing Europe: Technology and the Hidden Integration of Europe“. *History and Technology* 21 (1): 1–19.
- Mitsilegas, Valsamis. 2007. „Border Security in the European Union: Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance“. In *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, herausgegeben von Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild und Helen Toner, 359–394. Oxford: Hart.
- Mol, Annemarie. 2002. *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Durham: Duke University Press.
- Monar, Jörg. 2001. „The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs“. *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 747–764.
- . 2005. „Justice and Home Affairs“. *Journal of Common Market Studies* 43 (1): 131–146.
- . 2006. „The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management“. In *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, herausgegeben von Marina Caparini und Otwin Marenin, 174–189. Münster: LIT Verlag.
- . 2010. „Experimentalist Governance in Justice and Home Affairs“. In *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, heraus-

- gegeben von Charles F. Sabel und Jonathan Zeitlin, 237–260. Oxford: Oxford University Press.
- Monforte, Pierre. 2016. „The Border as a Space of Contention: The Spatial Strategies of Protest against Border Controls in Europe“. *Citizenship Studies* 20, Nrn. 3-4 (2016): 411–426.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moreno-Lax, Violeta. 2018. „The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The ‘Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection’ Paradigm“. *Journal of Common Market Studies* 56 (1): 119–140.
- Mosse, David. 2015. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto, 2015.
- Moulier Boutang, Yann. 2007. „Europa, Autonomie der Migration, Biopolitik“. In *Empire und die biopolitische Wende: die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri*, herausgegeben von Marianne Pieper, Thomas Atzert, Serhat Karakayalı und Vassilis Tsianos, 169–178. Frankfurt am Main & New York: Campus.
- Moulier-Boutang, Yann. 1998. *De l’esclavage au salariat: économie historique du salariat bridé*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Mouzourakis, Minos. 2014. *‘We Need to Talk about Dublin’: Responsibility Under the Dublin System as a Blockage to Asylum Burden-Sharing in the European Union*. Working Paper Series 105. Oxford: Refugee Studies Centre.
- Müller, Thorsten. 2003. *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mungianu, Roberta. 2013. „Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control“. *European Journal of Migration and Law* 15 (4): 359–385.
- Nader, Laura. 1972. „Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up.“ In *Reinventing Anthropology*, herausgegeben von Dell Hymes. New York: Pantheon.
- Nascimbene, Bruno, und Alessia Di Pascale. 2011. „The ‘Arab Spring’ and the Extraordinary Influx of People Who Arrived in Italy from North Africa“. *European Journal of Migration and Law* 13 (4): 341–360.
- National Commission of Human Rights und Greek Ombudsman. 2011. *Findings of the in Situ Visit Undertaken by the National Commission of Human Rights and the Greek Ombudsman in Detention Centers for Migrants in the Evros Region*. Athens, 2011.
- Neal, Andrew W. 2009. „Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX“. *Journal of Common Market Studies* 47 (2): 333–356.

- Neilson, Brett. 2012. „Five Theses on Understanding Logistics as Power“. *Distinction: Journal of Social Theory* 13, Nr. 3 (2012): 322–339.
- . 2018. *Logistical Asia: The Labour of Making a World Region*. New York: Springer.
- Niess, Birgit. 2018. *Lampedusa in Hamburg: Wie ein Protest die Stadt bewegte. Eine Ethnografie*. 7. Göttingen: Göttingen University Press.
- Noutcheva, Gergana. 2015. „Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring“. *Journal of European Integration* 37 (1): 19–36.
- Nsoh, Christopher Ndikum. 2008. „The European Union Internal Exclusion and Extra-Territorialisation of Asylum Seekers and Migrants into Camps: Case Studies, Ukraine, Libya and Germany“. PhD Thesis, Freie Universität Berlin.
- Oberloskamp, Eva. 2016. *Codename TREVI: Terrorismusbekämpfung und die Anfänge einer europäischen Innenpolitik in den 1970er Jahren*. Berlin & Boston, MA: W. de Gruyter.
- Ong, Aihwa, und Stephen J. Collier, Hrsg. 2005. *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*. Malden, MA: Blackwell.
- Osso, Berfin Nur. 2016. *Europe as a Global Actor: Externalization of the EU Asylum and Migration Policies Following the Arab Spring Uprisings*. Research Paper.
- Pallister-Wilkins, Polly. 2015. „The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros“. *International Political Sociology* 9 (1): 53–69.
- . 2016. „Hotspots and the Politics of Humanitarian Control and Care“. *Society & Space*, 2016. Besucht am 11. Juni 2017. <http://societyandspace.org/2016/12/06/hotspots-and-the-politics-of-humanitarian-control-and-care/>.
- . 2018. „Médecins Avec Frontières and the Making of a Humanitarian Borderscape“. *Environment and Planning D: Society and Space* 36 (1): 114–138.
- Panagiotidis, Efthimia, und Vassilis Tsianos. 2007. „Denaturalizing „Camps“: Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone“. In *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, herausgegeben von Transit Migration Forschungsgruppe, 57–85. Bielefeld: transcript.
- Paoli, Simone. 2015. „The Schengen Agreements and Their Impact on Euro-Mediterranean Relations. The Case of Italy and the Maghreb“. *Journal of European Integration History* 21 (1): 125–145.
- Papadimitriou, Panayiotis N., und Ioannis F. Papageorgiou. 2005. „The New ‘Dubliners’: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities“. *Journal of Refugee Studies* 18, Nr. 3 (2005): 299–318.
- Papadopoulos, Dimitris, Niamh Stephenson und Vassilis Tsianos. 2008. *Escape Routes: Control and Subversion in the Twenty-First Century*. London: Pluto.

- Papadopoulou, Aspasia. 2004. *Asylum, Transit Migration and the Politics of Reception: The Case of Kurds in Greece*.
- Papoutsis, Anna, Joe Painter, Evie Papada und Antonis Vradis. 2018. „The EC Hot-spot Approach in Greece: Creating Liminal EU Territory“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2018): 1–13.
- Pascouau, Yves. 2013. *The Schengen Governance Package: The Subtle Balance between Community Method and Intergovernmental Approach*. Discussion Paper. Brussels: European Policy Centre, 2013.
- Patel, Kiran Klaus. 2018. *Projekt Europa: eine kritische Geschichte*. München: C.H. Beck.
- Paul, Regine. 2017. „Harmonisation by Risk Analysis? Frontex and the Risk-Based Governance of European Border Control“. *Journal of European Integration* 39, Nr. 6 (2017): 689–706.
- . 2018. „Risk Analysis as a Governance Tool in European Border Control“. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, herausgegeben von Agnieszka Weinar, Saskia Bonjour und Lyubov Zhyznomirska, 227–238. Abingdon & New York: Routledge, 2018.
- Peers, Steve, und Nicola Rogers, Hrsg. 2012. *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*. Bd. 2. Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Pelizza, Annalisa. 2019. „Processing Alterity, Enacting Europe: Migrant Registration and Identification as Co-Construction of Individuals and Politics“. *Science, Technology, & Human Values* 45, Nr. 2 (2019): 1–27.
- Perkowski, Nina. 2016a. „Deaths, Interventions, Humanitarianism and Human Rights in the Mediterranean ‘Migration Crisis’“. *Mediterranean Politics* 21 (2): 331–335.
- . 2016b. „Humanitarianism, Human Rights, and Security in European Border Governance: The Case of Frontex“. Diss., University of Edinburgh.
- . 2018. „Frontex and the Convergence of Humanitarianism, Human Rights and Security“. *Security Dialogue* 49, Nr. 6 (2018): 457–475.
- Petrović, Duško. 2018. „Humanitarian Exceptionalism: Normalization of Suspension of Law in Camp and Corridor“. In *Formation and Disintegration of the Balkan Refugee Corridor: Camps, Routes and Borders in the Croatian Context*, herausgegeben von Emina Bužinkić und Marijana Hameršak, 43–62. Zagreb: Institute of Ethnology and Folklore Research (Zagreb) & Centre for Peace Studies (Zagreb) & Faculty of Political Science, University of Zagreb – Centre for Ethnicity, Citizenship and Migration & bordermonitoring.eu (Munich).
- Pichl, Maximilian, und Katharina Vester. 2014. „Die Verrechtlichung der Südgrenze. Menschenrechtspolitik im Grenzraum am Beispiel des Hiri-Falls“. In *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europafor-*

- schung, herausgegeben von Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹, 187–208. Bielefeld: transcript, 2014.
- Picozza, Fiorenza. 2017a. „Dublin on the Move“. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 3 (1).
- . 2017b. „Dubliners: Unthinking Displacement, Illegality and Refugeeeness within Europe’s Geographies of Asylum“. In *The Borders of “Europe”: Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*, herausgegeben von Nicholas De Genova. Durham: Duke University Press.
- Pieper, Marianne, Brigitta Kuster und Vassilis S. Tsianos. 2014. „Transnationale Akteur_innen der Migration: Gender - Netzwerke - Assemblagen: Methodologische und methodische Überlegungen im Zeichen einer neuen Ontologie“. In *Geschlecht und transnationale Räume: feministische Perspektiven auf neue Ein- und Ausschlüsse*, herausgegeben von Julia Gruhlich und Birgit Riegraf, 227–246. 41. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Pinyol Jiménez, Gemma. 2007. „España en la construcción del escenario euroafriicano de migraciones“. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nrn. 79-80, 87–105.
- Poehls, Kerstin. 2014. „Zettelwirtschaft. Consumer Citizenship, Europäisierung und Krisenpolitik in Griechenland“. In *Formationen des Politischen*, herausgegeben von Jens Adam und Asta Vonderau. Bielefeld: transcript, 2014.
- Poehls, Kerstin, und Asta Vonderau, Hrsg. 2006. *Turn to Europe. Kulturanthropologische Europaforschungen*. 41. Münster: LIT Verlag.
- Pollak, Johannes, und Peter Slominski. 2009. „Experimentalist but Not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders“. *West European Politics* 32 (5): 904–924.
- Pollozek, Silvan, und Jan Hendrik Passoth. 2019. „Infrastructuring European Migration and Border Control: The Logistics of Registration and Identification at Moria Hotspot“. *Environment and Planning D: Society and Space* 37, Nr. 4 (4): 606–624.
- Portes, Alejandro, und József Böröcz. 1989. „Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation“. *International Migration Review* 23 (3): 606.
- Pott, Andreas, und Vassilis Tsianos. 2014. „Verhandlungszonen des Lokalen. Potentiale der Regimeperspektive für die Erforschung der städtischen Migrationsgesellschaft“. In *Theorien in der Raum- und Stadtforschung*, herausgegeben von Jürgen Ossenbrügge und Anne Vogelpohl, 116–135. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Pro Asyl. 2007. »The truth may be bitter, but it must be told«: Über die Situation von Flüchtlingen in der Ägäis und die Praktiken der griechischen Küstenwache.

- Pudlat, Andreas. 2013. *Schengen: Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa*. Hildesheim: Georg Olms, 2013.
- Puntscher Riekmann, Sonja. 2008. „Security, Freedom and Accountability: Euro-pol and Frontex“. In *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, herausgegeben von Elspeth Guild und Florian Geyer, 19–34.
- Rabinow, Paul. 1996. *Essays on the Anthropology of Reason*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2003. *Anthropos Today: Reflections on Modern Equipment*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Rabinow, Paul, George E. Marcus, James D. Faubion und Tobias Rees. 2008. *Designs for an Anthropology of the Contemporary*. Durham: Duke University Press.
- Rappaport, Roy A. 1993. „The Anthropology of Trouble“. *American Anthropologist* 95 (2): 295–303.
- Rat der Europäischen Union. 1998a. *Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. 1999/C 19/01. 1998.
- . 1998b. *Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy*. Note from the Presidency to the K4 Committee 9809/98 LIMITE CK4 25 ASIM 170. Brussels, 1998.
- , Council Decision of 20 May 1999 Concerning the Definition of the Schengen Acquis for the Purpose of Determining, in Conformity with the Relevant Provisions of the Treaty Establishing the European Community and the Treaty on European Union, the Legal Basis for Each of the Provisions or Decisions Which Constitute the Acquis (1999).
- . 1999b. *Council Resolution of 27 May 1999, on the Creation of an Early Warning System for the Transmission of Information on Illegal Immigration and Facilitator Networks*. 7965/99. 1999.
- , Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 Concerning the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention (2000).
- . 2001. *European Management Concept on Border Control*. 14570/01 FRONT 69. 2001.
- . 2002a. *External Borders Control, Removal and Readmission: Recommendations and Best Practices*. 1. Brussels.
- . 2002b. *Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union*. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398. Brussels, 2002.
- . 2002c. *Road Map for the Follow-up to the Conclusions of the European Council in Seville - Asylum, Immigration and Border Control*. 10525/02. Brussels, 2002.

- Rat der Europäischen Union. 2002d. *Schengen Information System, SIRENE: Recommendations and Best Practices*. 2. Brussels.
- . 2003a. *2514th Council Meeting - Justice and Home Affairs - Luxembourg, 5–6 June 2003*. 9845/03. 2003.
- , Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National (2003).
- . 2003c. *Issuing of Visa: Recommendations and Best Practices*. 3. Brussels.
- . 2003d. *Police Co-Operation: Recommendations and Best Practices*. 4. Brussels.
- . 2003e. *Report on the Implementation of Programmes, Ad Hoc Centres, Pilot Projects and Joint Operations*. 10058/1/03. 2003.
- . 2003f. *Road Map for the Follow-up to the Conclusions of the European Council in Seville - Combatting Illegal Immigration, Integrated Management of External Borders, Integration of Immigration Policy in the Union's Relations with Third Countries and Speeding up of Legislative Work in Framing a Common Policy on Asylum and Immigration*. 6023/5/03 REV 5. Brussels, 2003.
- , Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2004).
- , Council Decision of 16 March 2005 Establishing a Secure Web-Based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services (2005).
- . 2006. *Integrated Border Management; Strategy Deliberations*. 13926/3/06. Brussels, 2006.
- . 2012. *Greece's National Action Plan on Asylum Reform and Migration Management. Information by Greece, the Commission, Frontex and EASO*. Note 15358/12. Brussels.
- , Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 Establishing an Evaluation and Monitoring Mechanism to Verify the Application of the Schengen Acquis and Repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 Setting up a Standing Committee on the Evaluation and Implementation of Schengen, 11 (2013).
- . 2013b. *Greece's National Action Plan on Asylum Reform and Migration Management. Information by Greece*. Note 10327/13. Brussels.
- . 2013c. *Greece's Revised National Action Plan on Asylum Reform and Migration Management*. 14347/13. Brussels.
- Ratfisch, Philipp. 2015. „Zwischen nützlichen und bedrohlichen Subjekten. Figuren der Migration im europäischen ‚Migrationsmanagement‘ am Beispiel

- des Stockholmer Programms“. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1, Nr. 1 (2015).
- Reinhardt, Tanja, und Jörg Laaks, Reg. 2016. „Mission im Grenzbereich – Deutsche Polizisten in Griechenland“. *die story*. WDR, 2016.
- Reinhold, Susan. 1994. „Local Conflict and Ideological Struggle: 'positive Images' and Section 28“. PhD Thesis, University of Sussex.
- Renn, Ortwin. 2008. *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. London & Sterling: Earthscan.
- Riedner, Lisa. 2018. *Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration: eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus*. Münster: edition assemblage.
- Rigo, Enrica. 2005. „Citizenship at Europe's Borders: Some Reflections on the Post-Colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement“. *Citizenship Studies* 9 (1): 3–22.
- Rijpma, Jorrit. 2010. „Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?“ *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, Nr. 68, 1.
- . 2012. „Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and Its Inherent Tensions: The Case of Frontex“. *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*.
- . 2016. *The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management?* Study for the LIBE Committee PE 556.934. Brussels: European Parliament.
- Risk Analysis in Border Management*. 2014. Unter Mitarbeit von Szabolcs Csonka und Dora Alexandra Chira. Bucharest, Romania.
- Rose, Nikolas S. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Rossiter, Ned. 2016. *Software, Infrastructure, Labor: A Media Theory of Logistical Nightmares*. London & New York: Routledge.
- Rozakou, Katerina. 2012. „The Biopolitics of Hospitality in Greece: Humanitarianism and the Management of Refugees“. *American Ethnologist* 39 (3): 562–577.
- Rumford, Chris. 2008. „Introduction: Citizens and Borderwork in Europe“. *Space and Polity* 12, Nr. 1 (2008): 1–12.
- Saar, Martin. 2002. „Genealogy and Subjectivity“. *European Journal of Philosophy* 10 (2): 231–245.
- Sabel, Charles F., und Jonathan Zeitlin, Hrsg. 2010a. *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2010b. „Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU“. In *Experimentalist Governance in the European Union*:

- Towards a New Architecture*, herausgegeben von Charles F. Sabel und Jonathan Zeitlin, 1–28. Oxford: Oxford University Press.
- Salter, Mark. 2011. „Places Everyone! Studying the Performativity of the Border“. *Political Geography* 30 (2): 66–67.
- Sassen, Saskia. 2008. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Schäfer, Miriam. 2018. „Biografieforschung als Organisationsforschung. Zum Zusammenhang von biografischen Erfahrungen von Polizist*innen und dem Handeln in der Organisation Polizei“. In *Verwaltete Biografien*, herausgegeben von Elisabeth Schilling, 111–138. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schaub, Max. 2013. *Humanitarian Problems Relating to Migration in the Turkish-Greek Border Region*. Research Resources Paper for COMPAS. University of Oxford.
- Schengen Executive Committee. 1999a. *Common Consular Instructions on Visas for the Diplomatic Missions and Consular Posts*, 1999.
- . 1999b. *Common Manual*, 1999.
- Schmidt, Matthias. 2015. „Zwischen Moral und Skandal. Humanitarismus und Menschenrechte in der Migrations- und Grenzpolitik Marokkos“. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1, Nr. 1 (2015).
- Schuster, Liza. 2005. „The Continuing Mobility of Migrants in Italy: Shifting between Places and Statuses“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31 (4): 757–774.
- . 2011. „Dublin II and Eurodac: Examining the (Un)Intendend(?) Consequences“. *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography* 18 (3): 401–416.
- Schwell, Alexandra. 2014. „»Niemand darf sich sicher fühlen!« Anthropologische Perspektiven auf die Politik der Inneren Sicherheit“. In *Formationen des Politischen*, herausgegeben von Jens Adam und Asta Vonderau. Bielefeld: transcript, 2014.
- SCIFA. 2006. *Integrated Border Management; Strategy Deliberations*. 13926/3/06 REV 3 FRONT 207 COMIX 826. 2006.
- Sciortino, Giuseppe. 2004. „Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe“. *IMIS-Beiträge* 24:17–43.
- Sciurba, Alessandra. 2004. „Gesetzlose Zone“. *analyse & kritik*, 2004.
- . 2017. „Categorizing Migrants by Undermining the Right to Asylum. The Implementation of the «Hotspot Approach» in Sicily“. *Etnografia e ricerca qualitativa*, Nr. 1 (1): 97–120.
- Semsrott, Arne, und Luisa Izuzquiza. 2018. Recommendations for Greater Transparency of Frontex Activities. 2018.

- Sharma, Aradhana, und Akhil Gupta, Hrsg. 2006. *The Anthropology of the State: A Reader*. 9. Malden, MA & Oxford: Blackwell.
- Shore, Cris. 1996. „Transcending the Nation-State? The European Commission and the (Re)-Discovery of Europe“. *Journal of Historical Sociology* 9 (4): 473–496.
- . 1997. „Governing Europe: European Union Audiovisual Policy and the Politics of Identity“. In *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, herausgegeben von Cris Shore und Susan Wright, 126–149. London & New York: Routledge.
- . 2000. *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London & New York: Routledge.
- Shore, Cris, und Stephen Nugent, Hrsg. 2002. *Elite Cultures: Anthropological Perspectives*. Bd. 38. London & New York: Routledge.
- Shore, Cris, und Susan Wright, Hrsg. 1997a. *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. London & New York: Routledge.
- . 1997b. „Policy: A New Field of Anthropology“. In *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, herausgegeben von Cris Shore und Susan Wright, 3–33. London & New York: Routledge.
- Shore, Cris, Susan Wright und Davide Però, Hrsg. 2011. *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. 14. New York: Berghahn.
- Skordas, Achilles, und Nicholas Sitaropoulos. 2004. „Why Greece Is Not a Safe Host Country for Refugees“. *International Journal of Refugee Law* 16:25.
- Smith, Helena. 2010. „Turkish Prime Minister in 'revolutionary' Visit to Greece“. *The Guardian: World news*, 2010.
- Sontowski, Simon. 2017. „Speed, Timing and Duration: Contested Temporalities, Techno-Political Controversies and the Emergence of the EU's Smart Border“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2017): 1–17.
- Star, Susan Leigh. 1999. „The Ethnography of Infrastructure“. *American Behavioral Scientist* 43 (3): 377–391.
- . 2002a. „Got Infrastructure? How Standards, Categories, and Other Aspects of Infrastructure Influence Communication“. In *2nd Social Study of IT Workshop at the LSE ICT and Globalization*.
- . 2002b. „Infrastructure and Ethnographic Practice: Working on the Fringes“. *Scandinavian Journal of Information Systems* 14 (2): 107–122.
- Stephenson, Paul. 2013. „Twenty Years of Multi-Level Governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'“ *Journal of European Public Policy* 20 (6): 817–837.
- Stierl, Maurice. 2018. „A Fleet of Mediterranean Border Humanitarians“. *Antipode* 50 (3): 704–724.

- Stoler, Ann Laura. 1995. *Race and the Education of Desire: Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things*. Durham: Duke University Press.
- . 2009. *Along the Archival Grain: Epistemic Anxieties and Colonial Common Sense*. Princeton: Princeton University Press.
- Study Group. 2002. *Feasibility Study for the Setting Up of a European Border Police*. Rome.
- Take, Marianne. 2012. „The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime“. *Journal of Contemporary European Research* 8 (3): 280–299.
- Tamboukou, Maria. 1999. „Writing Genealogies: An Exploration of Foucault's Strategies for Doing Research“. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 20 (2): 201–217.
- Tamboukou, Maria, und Stephen J. Ball. 2003. „Genealogy and Ethnography: Fruitful Encounters or Dangerous Liaisons?“ In *Dangerous Encounters: Genealogy and Ethnography*, herausgegeben von Maria Tamboukou und Stephen J. Ball, 2–36. New York: Peter Lang.
- Taschner, Hans Claudius. 1990. „Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG“. Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 227, Saarbrücken, 1990.
- Tazzioli, Martina. 2016. „Border Displacements. Challenging the Politics of Rescue between Mare Nostrum and Triton“. *Migration Studies* 4 (1): 1–19.
- . 2017. „Containment through Mobility: Migrants' Spatial Disobediences and the Reshaping of Control through the Hotspot System“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, Nr. 16 (16 2017): 2764–2779.
- . 2018. „Spy, Track and Archive: The Temporality of Visibility in Eurosur and Jora“. *Security Dialogue* 49 (4): 272–288.
- Ticktin, Miriam. 2011. *Casualties of Care: Immigration and the Politics of Humanitarianism in France*. Berkeley: University of California Press.
- . 2015. „The Problem with Humanitarian Borders“. *publicseminar.org* (2015).
- Tindemans, Leo. 1975. *Report on European Union*. Supplement 1/76. 1975.
- Transit Migration Forschungsgruppe, Hrsg. 2007. *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: transcript.
- Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (1997).
- Triandafyllidou, Anna, und Angeliki Dimitriadi. 2013. „Migration Management at the Outposts of the European Union: The Case of Italy's and Greece's Borders“. *Griffith Law Review* 22 (3): 598–618.
- Tsianos, Vassilis, und Sabine Hess. 2010. „Ethnographische Grenzregimeanalyse. Eine Methodologie der Autonomie der Migration“. In *Grenzregime. Diskurse*,

- Praktiken, Institutionen in Europa*, herausgegeben von Sabine Hess und Bernd Kasperek, 243–264. Berlin: Assoziation A.
- Tsianos, Vassilis, Sabine Hess und Serhat Karakayali. 2009. „Transnational Migration. Theory and Method of an Ethnographic Analysis of Border Regimes“. *Sussex Centre for Migration Research Working Paper* 55.
- Tsianos, Vassilis S. 2015. „Die (Un-)Durchlässigkeit der europäischen Außengrenzen für Geflüchtete. Der Fall Eurodac“. *Soziale Probleme* 26, Nr. 2 (2015): 189–204.
- Tsianos, Vassilis S., und Bernd Kasperek. 2015. „Zur Krise des europäischen Grenzregimes: eine regimetheoretische Annäherung“. *Widersprüche* 35 (138): 9–24.
- Tsianos, Vassilis S., und Brigitta Kuster. 2016. „Eurodac in Times of Bigness: The Power of Big Data within the Emerging European IT Agency“. *Journal of Borderlands Studies* 31 (2): 235–249.
- Tsing, Anna Lowenhaupt. 2005. *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press.
- Uçarer, Emek M. 2001. „Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs“. *European Integration Online Papers* 5 (5).
- Unisys. 2006. *Study on Conferring Executive Powers on Border Officers Operating at the External Borders of the EU*. Brussels: DG Home.
- . 2014. *Study on the Feasibility of the Creation of a European System of Border Guards to Control the External Borders of the Union*. Brussels: DG Home, 2014.
- US State Department. 2007. *Frontex: EU Border Control Cooperation at Frankfurt Airport*. Wikileaks Public Library of US Diplomacy 07FRANKFURT1182_a. Germany Frankfurt, 2007.
- . 2009. *Greece: New Government Tackles Migration and Asylum Issues*. Wikileaks Public Library of US Diplomacy 09ATHENS1685_a. Greece Athens, 2009.
- Van der Woude, Maartje A.H., und Patrick van Berlo. 2015. „Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package“. *Utrecht Law Review* 11, Nr. 1 (2015): 61.
- Van Munster, Rens. 2009. *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*. Heidelberg & New York: Springer.
- Van Houtum, Henk, und Ton van Naerssen. 2002. „Bordering, Ordering and Othering“. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 93 (2): 125–136.
- Vradis, Antonis, und Dimitris Dalakoglou, Hrsg. 2011. *Revolt and Crisis in Greece: Between a Present yet to Pass and a Future Still to Come*. Oakland & Edinburgh: AK Press.
- Vradis, Antonis, Evie Papada, Joe Painter und Anna Papoutsis. 2019. *New Borders: Hotspots and the European Migration Regime*. London: Pluto.

- Walters, William. 2002. „Mapping Schengenland: Denaturalizing the Border“. *Environment and planning D: society and space* 20 (5): 561–580.
- . 2006. „No Border: Games with(out) Frontiers“. *Social Justice* 33 (1): 21–39.
- . 2011. „Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border“. In *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, herausgegeben von Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann und Thomas Lemke, 138–64. London & New York: Routledge.
- . 2012. *Governmentality: Critical Encounters*. Bd. 3. London & New York: Routledge.
- . 2015. „Migration, Vehicles, and Politics: Three Theses on Viapolitics“. *European Journal of Social Theory* 18 (4): 469–488.
- . 2017a. „Aviation as Deportation Infrastructure: Airports, Planes, and Expulsion“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2017): 1–22.
- . 2017b. „Live Governance, Borders, and the Time – Space of the Situation: EUROSUR and the Genealogy of Bordering in Europe“. *Comparative European Politics* 15 (5): 794–817.
- Walters, William, und Jens Henrik Haahr. 2005. *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. London & New York: Routledge.
- Warneken, Bernd Jürgen, und Andreas Wittel. 1997. „Die neue Angst vor dem Feld. Ethnographisches research up am Beispiel der Unternehmensforschung“. *Zeitschrift für Volkskunde* 93 (1): 1–16.
- Welz, Gisela. 1998. „Moving Targets. Feldforschung unter Mobilitätsdruck“. *Zeitschrift für Volkskunde* 2 (94): 177–194.
- . 2006. „Europäisierung als qualkulatives Regime“. In *Turn to Europe. Kulturanthropologische Europaforschungen*, herausgegeben von Kerstin Poehls und Asta Vonderau, 11–26. 41. Münster: LIT Verlag.
- . 2009a. „„Sighting / Siting globalization“. Gegenstandskonstruktionen und Feldbegriff einer ethnographischen Globalisierungsforschung“. In *Kultur-Forschung. Zum Profil einer volkswissenschaftlichen Kulturwissenschaft*, herausgegeben von Sonja Windmüller, Beate Binder und Thomas Hengartner, 195–210. Münster: LIT Verlag.
- . 2009b. „Eine Chronik des Scheiterns europäischer Umweltpolitik. Der Konflikt um die Halbinsel Akamas in der Republik Zypern“. In *Projekte der Europäisierung. Kulturanthropologische Forschungsperspektiven*, herausgegeben von Gisela Welz und Annina Lotterman, 143–162. 78. Frankfurt am Main.
- . 2013. „Halloumi/Hellim: Global Markets, European Union Regulation, and Ethnicised Cultural Property“. *The Cyprus Review* 25 (1): 37–54.
- Welz, Gisela, und Annina Lotterman, Hrsg. 2009. *Projekte der Europäisierung. Kulturanthropologische Forschungsperspektiven*. 78. Frankfurt am Main.

- Whitman, Richard G., und Ana E. Juncos. 2012. „The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux“. *Journal of Common Market Studies* 50 (s2): 147–161.
- Wiener, Antje, und Thomas Diez, Hrsg. 2009. *European Integration Theory*. Oxford & New York: Oxford University Press, 2009.
- Windmüller, Sonja, Beate Binder und Thomas Hengartner, Hrsg. 2009. *Kultur-Forschung: zum Profil einer volkskundlichen Kulturwissenschaft*. Bd. 6. Berlin: Lit.
- Wissel, Jens. 2015. *Staatsprojekt EÜropa: Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wright, Steve. 2002. *Storming Heaven: Class Composition and Struggle in Italian Automist Marxism*. London: Pluto.
- Xiang, Biao, und Johan Lindquist. 2014. „Migration Infrastructure“. *International Migration Review* 48 (1_suppl): 122–148.
- Zaiotti, Ruben. 2008. „Bridging Commonsense: Pragmatic Metaphors and the ‘Schengen Laboratory’“. In *Metaphors of Globalization*, herausgegeben von Markus Kornprobst, Vincent Pouliot, Nisha Shah und Ruben Zaiotti, 66–80. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.
- . 2011. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago & London: University of Chicago Press.
- . 2013. „The Italo-French Row over Schengen, Critical Junctures, and the Future of Europe’s Border Regime“. *Journal of Borderlands Studies* 28 (3): 337–354.

Ethnologie und Kulturanthropologie



Victoria Hegner
Hexen der Großstadt
Urbanität und neureligiöse Praxis in Berlin

2019, 330 S., kart., 20 Farbabbildungen
34,99 € (DE), 978-3-8376-4369-5
E-Book:
PDF: 34,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4369-9



Stefan Wellgraf
Schule der Gefühle
Zur emotionalen Erfahrung von Minderwertigkeit
in neoliberalen Zeiten

2018, 446 S., kart., 16 SW-Abbildungen
34,99 € (DE), 978-3-8376-4039-7
E-Book:
PDF: 34,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4039-1
EPUB: 34,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-4039-7



Lene Faust
Neofaschismus in Italien
Politik, Familie und Religion in Rom.
Eine Ethnographie

Januar 2021, 366 S., kart., 1 SW-Abbildung, 12 Farbabbildungen
40,00 € (DE), 978-3-8376-5470-7
E-Book:
PDF: 39,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5470-1

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Ethnologie und Kulturanthropologie



Philipp Naucke

Klientelisierte Staatlichkeit in Konfliktregionen

Eine Ethnographie der Begegnungen
einer kolumbianischen Friedensgemeinde
mit staatlichen Institutionen

Januar 2021, 480 S., kart., 1 SW-Abbildung, 1 Farbabbildung
50,00 € (DE), 978-3-8376-5274-1

E-Book:

PDF: 49,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5274-5



Natalie Powroznik

Religion in Flüchtlingsunterkünften

Sozialanthropologische Perspektiven

2020, 276 S., kart., 2 SW-Abbildungen, 2 Farbabbildungen
40,00 € (DE), 978-3-8376-5250-5

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-5250-9



Anna Flack

Zugehörigkeiten und Esskultur

Alltagspraxen von remigrierten
und verbliebenen Russlanddeutschen in Westsibirien

2020, 500 S., kart., 1 SW-Abbildung, 5 Farbabbildungen
50,00 € (DE), 978-3-8376-5327-4

E-Book:

PDF: 49,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5327-8

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

