

Bernd Kasperek

Agentur jenseits politischer Kontrolle

Zur Rolle der Grenzschutzagentur Frontex
in der europäischen Migrationspolitik

Es ist leider keine sehr tiefgreifende oder auch überraschende Erkenntnis, dass die europäische Migrations- und Asylpolitik seit vielen Jahren sowohl umkämpft als auch blockiert ist. Tatsächlich ist nicht erst seit den Migrationen des Jahres 2015 offensichtlich, dass es in der Europäischen Union – aber auch in ihren Mitgliedstaaten – keinen weitreichenden Konsens darüber gibt, wie die Beziehung Europas zu den globalen Migrationsbewegungen zu gestalten seien. Aus ökonomischen und demographischen Erwägungen wird eher für eine liberale Migrationspolitik plädiert, die an den Bedürfnissen von Arbeitsmarkt und sozialen Sicherungssystemen orientiert sein möge. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive werden oftmals die völkerrechtlichen und humanitären Verpflichtungen zur Aufnahme Schutzsuchender durch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten betont und die schon lange stattfindende Aushöhlung des Asylrechts kritisiert. Anderen Stimmen geht es vor allem darum, wahlweise den nationalen Arbeitsmarkt oder gleich die Gesellschaft im Ganzen zu schützen, oder sogar deren vermeintliche ethnische Homogenität zu bewahren, woraus sich Politiken einer restriktiven Migration, oder sogar einer totalen Verhinderung von Migration ergeben. Seit den Anfängen einer europäischen Migrationspolitik Ende der 1980er Jahre prallen diese Positionen, in wechselnden Besetzungen und Rhetoriken, aufeinander und blockieren sich gegenseitig. Dass auch im siebten Jahr nach den Migrationen des Jahres 2015 keine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), wie es von der Europäischen Kommission mehrfach vorgeschlagen und von verschiedenen Ratspräsidentschaften eingefordert wurde, zu Stande gekommen ist, untermauert diesen Befund.

Dennoch wäre es falsch, hieraus abzuleiten, es hätte sich seit den späten 1980er Jahren, und insbesondere seit der Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitik durch das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) gar nichts in der Beziehung zwischen Europa und der Migration geändert. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall: Mit dem europäischen Grenz- und Migrationsregime hat sich in den letzten drei Jahrzehnten eine hochspezifische Modalität, Migration zu regieren, herausgebildet. Diese, so meine Hauptthese, zeichnet sich vor allem durch ihren Fokus auf die Institution der Grenze aus. Dies bedeutet, dass sich in der Europäischen Union Migrationspolitiken nicht getrennt von Grenzpolitiken, und vor allem den Praktiken des Grenzschutzes, verstehen lassen. Grenzschutz und Migrationskontrolle sind in der Europäischen Union auf fundamentale Weise miteinander verwoben, was sich vor allem aus der spezifischen Genese der Europäisierung des Politikfelds erklären lässt. Der Begriff des Grenzregimes unterstreicht dabei, dass Migrations- und Grenzpolitiken, ihre Umsetzungen und ihre täglichen Praxen nicht Ergebnis oder Entscheidung einer zentralen Instanz sind, sondern sich aus den vielfältigen und heterogenen Akteurskonstellationen herausbilden, die das Feld der Migrations- und Grenzpolitik prägen. Dies oftmals auch in überraschender oder unvorhersehbarer Weise. Gemeinsam prägen sie ein dichtes und dynamisches Netzwerk, aus dem sich auch eine spezifische Weise, Europa zu regieren, ergibt.

Exemplarisch lässt sich dies an der europäischen Grenzschutzagentur Frontex zeigen. Ihre Schaffung im Jahr 2004 verkörpert wie kein anderes Ereignis den Anspruch des Amsterdamer Vertrags, eine europäische Grenz- und Migrationspolitik herzustellen. Gleichzeitig, und aus heutiger Perspektive überraschend, stellte die Agentur anfangs keinen Versuch dar, eine europäische Grenzschutzpolizei zu schaffen. Vielmehr verweist die Form der europäischen Agentur darauf, dass Frontex ursprünglich vor allem technische Expertise und Unterstützung für die Grenzschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten bereitstellen sollte. Diese Vorstellung schlug sich vor allem im Langform des Namens der Agentur nieder: „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“. Zwei Aspekte sind an diesem Namen hervorzuheben. Zum einen soll die Agentur eben nicht den Grenzschutz in der Europäischen Union übernehmen, es geht nur um die bessere „operative Zusammenarbeit“ der schon existierenden, nationalen Grenzschutzinstitutionen. Der englische Titel war sogar noch expliziter darin, den Aufgabebereich der Agentur einzuschränken, denn dort ist der Zweck der Agentur mit „management of operational cooperation“ spezifiziert. Zum anderen verweist der Namen nicht auf eine wie auch immer geartete und definierte Außengrenze der Europäischen Union. Vielmehr hält der Name der Agentur fest, dass es sich um die jeweiligen Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union handelt. Aus völkerrechtlicher Perspektive ist diese Feststellung erst einmal banal. Dennoch wird sich zeigen, dass die Frage, wer effektive Kontrolle über die Außengrenzen der Union innehat, sich zu einem zentralen Punkt der Auseinandersetzung um die Zukunft der europäischen Grenzschutzpolitik nach 2010 entwickeln wird. Die Figur und Institution der europäischen Grenze verweist also sowohl auf einen besonderen Modus von Migrationspolitik wie auch auf eine spezifische Art, Europa zu regieren und das europäische Projekt voranzutreiben.

Von Rom nach Schengen

In meiner Ethnographie der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, die unter dem Titel „Europa als Grenze“ (Kasperek 2021) erschienen ist, zeichne ich daher auch die lange Geschichte nach, wie sich europäische Grenze und europäisches Projekt gegenseitig bedingt und beeinflusst haben. Denn tatsächlich ist die Frage der Grenzen in Europa nicht nur in den letzten zwei Jahrzehnten immer wieder diskutiert worden. In der gesamten Geschichte des europäischen Projekts, welches seinen Anfang in den Römischen Verträgen des Jahres 1957 nahm, ist die Frage der Grenze immer wieder thematisiert worden. Bekannter Weise finden sich in den Römischen Verträgen die vier so genannten Grundfreiheiten, allesamt Zirkulationsfreiheiten, und zwar bezüglich des freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapitel- und auch Personenverkehr. So problematisierten die Verträge die innereuropäischen Grenzen von Beginn an, stellten diese doch Hindernisse auf dem Weg zu einem Kontinent der Bewegungsfreiheit dar. Und auch für die erste Etappe des europäischen Projekts, der Herstellung des Binnenmarkts, stellten Binnengrenzen ein ernsthaftes Problem dar, die im Zuge der Etablierung der Zollunion adressiert wurde. Wie hartnäckig die Frage der Grenzen mit diesem alten Feld europäischer Politik verwoben ist, zeigt sich auch heute in den anhaltenden Streitigkeiten um die Umsetzung des Brexit, also dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, in denen es immer wieder um verschiedenste Grenzkonstellationen geht.

So unternahm auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in den 1970er Jahren verschiedene Anläufe, um aus ihrem Mandat zur Herstellung des Binnenmarkts ein Mandat zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen, aber auch zu der dafür benötigten Harmonisie-

zung des Migrationsrechts, abzuleiten. Wenig überraschend lehnten die damaligen Mitgliedstaaten diese Vorstöße der Kommission ab. Zugleich verstanden die Mitgliedstaaten auch damals schon, welche hohe symbolische Bedeutung Grenzen zukommen. Die Pass-Union, also die Schaffung eines gemeinsamen europäischen, bordeaux-roten Passformats, nimmt etwa in den 1970er Jahren aus solchen Überlegungen seinen Ausgang. Es ging darum, ein „Europa der Bürger:innen“ zu schaffen, und die Abschaffung der Binnengrenzen wurde seit den 1970er Jahren als zentrales Element einer solchen Vision Europas verstanden.

Problematisierte die Kommission die Binnengrenzen als Hindernisse, so stellten diese für die Polizeiapparate der Mitgliedstaaten privilegierte Orte der Kontrolle statt. Mit der Krise des Fordismus in den 1970er Jahren hatten die meisten europäischen Staaten begonnen, die Arbeitsmigration zu unterbinden. In Deutschland führte etwa der Anwerbestopp im Jahr 1973 zum offiziellen Ende der so genannte „Gastarbeit“ (vgl. Bojadžijev 2008; Berlinghoff 2013). Migrationspolitik war bis dahin vor allem bei den Arbeits- und Sozialministerien angesiedelt gewesen. Doch mit dem Ende der Einwanderung wandelte sich das Migrationsrecht vermehrt zu einem „Ausländerpolizeirecht“ und wurde nun bei den Innenministerien angesiedelt. Die Charakteristik der Grenze, staatlichen Zugriff auf internationale Mobilität organisieren zu können, nahm also schlagartig an Bedeutung zu. Angesichts linksradikaler, internationaler Militanz begannen zudem die Polizeiapparate Europas, verstärkt zu kooperieren. Diese transnationale Polizeikooperation (vgl. Oberloskamp 2016) bedeutete den Anfang einer europäischen Innenpolitik, und erneut nahm die Grenze, an der weitergehende Kontrollen als im Inland möglich waren, eine wichtige Rolle ein.

Auch wenn die Geschichte der transnationalen Polizeikooperation in Europa nicht geradlinig nach Schengen führt, sondern ein paar Umwege nahm, so stellt das gleichnamige Abkommen aus dem Jahr 1985 dennoch den Meilenstein auf dem Weg zu Etablierung einer europäischen Innenpolitik dar. Denn das Schengener Abkommen, und vermehrt noch das Schengener Durchführungsabkommen von 1990 (Schengen II), legten den Grundstein für eine tatsächliche Polizeikooperation im Inneren des Schengenraums. Erst der Beweis, dass diese tatsächlich funktionierte, machte die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen überhaupt erst denkbar und wagbar. Die Ausgleichsmaßnahmen sahen neben der Schaffung des ersten paneuropäischen Polizeidatenbanksystems (Schengener Informationssystem, SIS) vor allem eine verstärkte Kontrolle der Außengrenze des Schengenraums vor. Die in Maastricht (1992/1993) begründete Europäische Union versuchte, diese Abkommen im Rahmen ihrer Dritten Säule zu replizieren. Doch spätestens 1995, als die Binnengrenzkontrollen im Schengenraum tatsächlich fielen, hatte sich der Schengener Prozess durchgesetzt und wurde durch den Vertrag von Amsterdam (1997/1999) in das Vertragswerk der Europäischen Union inkorporiert (vgl. Zaiotti 2011).

Damit war der Grundstein für eine europäische Innenpolitik, der so genannte „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, gelegt. Die spezifische Genese aus den Bemühungen zur Herstellung einer europäischen Polizeikooperation und der darin stattfindenden Problematisierung eines Kontrollverlusts durch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen hat das Politikfeld jedoch zutiefst geprägt. Es war von Beginn an stark von einer Polizeiperspektive geprägt und wies eine starke Präferenz für die Regierungstechnologie der Grenze auf.

Die Agenturform als Lösung

Der Vertrag von Amsterdam sah die Vergemeinschaftung und Europäisierung der Migrations-, Asyl- und Grenzpolitiken vor. Damit lag aber 1999 beim Inkrafttreten des Vertrags kein Kon-

zept vor, wie dies genau erfolgen sollte. Der Rat der Europäischen Union in Form des Rats der Innenminister:innen reklamierte für sich, diese Politikfelder zu gestalten. Tatsächlich waren Kommission und Europäisches Parlament bis zum Ende einer fünfjährigen Übergangsfrist (1999–2004) weitestgehend aus dem legislativen Prozess ausgeschlossen. Doch zeigte sich bald, dass der Rat als europäische Primärinstitution nicht in der Lage war, eine tatsächliche, tagtägliche, operative Zusammenarbeit der Grenzschutzpolizeien zu organisieren. Das zuständige Gremium traf sich nur einmal im Monat und konnte so nicht die notwendige Führungsarbeit leisten. Denn Europäisierung wurde, wie schon im Schengener Modell, als transnationale Kooperation von nationalen (Grenz-)Polizeinstitutionen verstanden, was eine entsprechende, operative Führungsebene notwendig machte, die aber eine politische Institution wie der Rat nicht darstellen konnte.

Ein dementsprechend negatives Fazit zog der Europäische Rat 2003 bei seinem Gipfel in Thessaloniki, Griechenland. Die verschiedenen Initiativen der Pilotprojekte, gemeinsamer Operationen und gemeinsamer Lagezentren wurden als gescheitert angesehen. In seiner Not beauftragte der Europäische Rat daher die Kommission, einen alternativen Vorschlag zu formulieren, wie denn nun ein europäischer Grenzschutz verwirklicht werden könnte. Wenige Monate später lag dann der Kommissionsvorschlag auf dem Tisch: eine Europäische Agentur solle die tagtägliche Kooperation an den Grenzen Europas steuern.

Europäische Agenturen sind eigenständige juristische Personen, geschaffen durch europäische Rechtsakte und normalerweise mit der Bearbeitung einer hochspezifischen Aufgabe betraut. In den ersten 40 Jahren der Europäischen Gemeinschaften wurden relativ wenige Agenturen gegründet. Dies änderte sich Ende der 1990er Jahre und vor allem in den 2000er Jahren. Neue europäische Kompetenzen hätten eigentlich zu einer Vergrößerung der Kommission führen müssen. Doch die Mitgliedstaaten sahen dies kritisch. Gleichzeitig ging die Kommission auf Grund von Korruptionsskandalen geschwächt ins neue Jahrtausend, und der neue Kommissionspräsident Romano Prodi war bemüht, der europäischen Bürger:in zu demonstrieren, dass die Arbeit der Kommission auch in ihrem Alltag positiv spürbar sei.

Europäische Agenturen stellten also einen institutionellen Kompromiss dar. Ihr Wirken steigerte die exekutiven Kapazitäten der europäischen Union, ihre formale Abkapselung von der Kommission beruhigte die Mitgliedstaaten, die die schleichende Transformation der Kommission in eine europäische Regierung befürchteten.

So wurden vermehrt Aufgaben in europäische Agenturen ausgelagert, und diese begannen, die schon bestehenden, mitgliedstaatlichen Institutionen der Expertise miteinander zu vernetzen. Giandomenico Majone hat dies Entwicklung im Regieren Europas als „regulatory state“ (1996) beschrieben. Vor allem im Kontrast zu den US-amerikanischen Agenturen, die ein Modell der top-down-Regulierung verfolgen, beschreibt er für Europa eine bottom-up-Harmonisierung, die schon bestehende Expertise einbindet und existierende Standards aneinander angleicht.

Auch für die Kommission war dies von Vorteil, ergab sich daraus doch eine völlig neue Art und Weise, Europa zu denken. Statt die Europäische Union als Summe ihrer Mitgliedstaaten zu sehen, repräsentierte die exekutive Ordnung der Agenturen europäische Netzwerke der Expertise, die den Kontinent überzogen, aber nicht subsumierten. Diese Netzwerke konnten gleichzeitig höchst lokal, aber auch zutiefst europäische sein. Die Topologie der Netzwerke unterschied so nicht mehr zwischen den Skalen Nationalstaat und Europa, vielmehr entstanden durch die Agenturen Zirkulationszonen, oder technologische Zonen, wie sie etwa Andrew Barry (2001) beschrieb. Diese neue Perspektive auf Europa ermöglichte auch eine neue Art, Europa zu regieren, wie es die Kommission just in ihrem Weißbuch „European Governance“ (2001) beschrieben hatte. Mit der Schaffung von Agenturen konnte sie zeigen, dass Europa in der Lage war, auf die großen Herausforderungen zu reagieren, die die Möglichkeiten der Na-

tionalstaaten überstiegen. Nicht zufällig ist etwas die Antwort auf die BSE- und Dioxin-Krisen in der Landwirtschaft Ende der 1990er Jahre die Gründung der europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit. Nicht zufällig ist es die europäische Medizin-Agentur, die über die Zulassung der Covid19-Vakzine entschied.

Als nun 2003 in Thessaloniki die Frage nach dem Wie des europäischen Grenzschutzes gestellt wurde, lag die Antwort der Schaffung einer Agentur gewissermaßen auf der Hand. Dies bedeutete aber auch, dass Grenzschutz nun als technologische Domäne, als Feld der Expertise, als depolitisierte Aufgabe aufgefasst wurde. Die exekutive Ordnung der Agenturen fußt auf einem Modell der vermeintlich neutralen Expertise. Depolitisierte Agenturen sollten weder politische Entscheidungen fällen noch durch die Politik beeinflusst werden. Sie sollten ausschließlich auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und technologischer Expertise Lösungen für europäische Herausforderungen finden. Dies war das Idealbild einer europäischen Agentur. Dies bedeutete aber auch, dass den Agenturen von Beginn an Autonomie eingeschrieben wurde: Jenseits eines Aufsichtsrats wurde kaum definiert, welcher Primärinstitution die Agentur rechenschaftspflichtig sei. Tatsächlich ist das Modell der Agentur auch im europäischen Primärrecht gar nicht definiert. Es muss also festgehalten werden: Mangelnde Wege der politischen Einflussnahme und rechtlichen Kontrolle der Agenturen in Europa war gewollt und keinesfalls ein Konstruktionsfehler.

Auf dem Weg zur Europäischen Grenz- und Küstenwachagentur

Als die Europäische Grenzschutzagentur Frontex im Mai 2005 ihre Arbeit aufnahm, hatte sie nur wenige Mitarbeitende und ein relativ bescheidenes Budget. Dies sollte sich jedoch im Laufe der nächsten Jahre schnell ändern. Jede vermeintliche oder tatsächliche migrationspolitische Krise in der Europäischen Union wurde mit der Aufstockung des Budgets, der Ausweitung des Personals und einem Ausbau der Kompetenzen der Agentur beantwortet. Je weniger grundlegende migrationspolitische Fortschritte innerhalb der Europäischen Union möglich waren, umso mehr wurde die Agentur ausgebaut. Vor allem im Zuge der Schengener Krise (Kasperek und Tsianos 2014), die sich ab dem Jahr 2010 entfaltete, wurden Rufe laut, die der Agentur stärkere Eingriffsrechte verschaffen wollten. So argumentierte etwa die Kommission, dass die reine Zurverfügungstellung von Expertise und Mitteln offensichtlich nicht ausreichend war, um die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, ihre Grenzverwaltungsapparate tatsächlich zu modernisieren und zu professionalisieren. Auch wuchs das Misstrauen zwischen den Mitgliedstaaten: Mitgliedstaaten im Norden vertrauten immer weniger darauf, dass die Staaten im Süden der Union ihre Grenzen nach den hohen Standards des Schengener Systems organisierten. Die zeitweise Einführung von Binnengrenzkontrollen, im Schengener System als Ausnahme angesehen, nahm wieder zu.

Diese schleichende Krise des Schengener Systems eskalierte bekanntlicherweise im Sommer 2015 und mündete in die Ereignisse, die wahlweise als europäische Flüchtlingskrise oder als der Sommer der Migration beschrieben worden sind. Obwohl die Agentur diese Ereignisse trotz ihrer beständigen Risikoanalyse nicht vorhergesehen hatte und auch keine herausragende Rolle in ihrer Bewältigung spielte, war sie eindeutig Gewinnerin der Krise. Noch im Jahr 2016 verabschiedeten Rat und Parlament ein neues Mandat für die Agentur, die sich nun „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ nennen durfte und deren Mandat ausgeweitet wurde. Denn mit der neuen Verordnung wurde die Verantwortung für den Schutz der europäischen Außengrenzen nun neu im Sinne einer Ko-Verantwortung definiert. Nicht nur die Mit-

gliedstaaten, sondern auch die Europäische Union war nun für die Grenzverwaltung zuständig. Zu diesem Zweck wurde ein rechtlich verbindliches Konzept der so genannten „europäischen integrierten Grenzverwaltung“ (european integrated border management, EIBM) geschaffen und die Agentur beauftragt, die Einhaltung dieses Konzepts zu überwachen. 2019 folgte dann der zweite Streich, als nun auch beschlossen wurde, der Agentur solle bis 2027 eine ständige Reserve bestehend aus 10.000 Grenzschützer:innen unterstellt werden. Damit wurde, ohne größere öffentliche Debatte, de facto die erste europäische Polizeieinheit legitimiert und aufgebaut. Diese Entwicklung ist für das europäische Projekt einmalig, und wie sich bald zeigen sollte, auch hoch problematisch.

Gilt an Europas Grenzen europäisches Recht?

Die Zivilgesellschaft hatte die Agentur Frontex seit ihrem Entstehen im Jahre 2005 kritisch beäugt. Doch die vielen Versuche, der Agentur Verstöße gegen Gesetze oder Grundrechte nachzuweisen, waren bis 2015 kaum erfolgreich. Zwar war die Agentur immer wieder in grenzwertige Situation verwickelt, aber da sie immer unter der Hoheit und Aufsicht eines Mitgliedstaates operierte, war es schwierig, ihr eine direkte Verantwortung für Gesetzesverstöße zu beweisen. Doch nach 2015 änderte sich dies langsam. So stellte sich etwa schon im Jahr 2016 die Frage, wie etwa der Einsatz der Agentur in Ungarn mit der Neufassung des ungarischen Asylrechts und der neuen ungarischen Grenzpolitik vereinbar war. Doch erst nachdem der Europäische Gerichtshof diese Gesetze im Dezember 2020 für europarechtswidrig befand, zog sich die Agentur aus Ungarn zurück. Dies bedeutete, dass sie knapp fünf Jahre lang Ungarn beim Bruch europäischen Rechts unterstützte. Vermehrt wurden auch Fälle dokumentiert, in denen die Agentur in Pushbacks, also völkerrechtswidrige Rückführungen von schutzbedürftigen Personen in Drittstaaten, verwickelt war. Doch trotz der sich häufenden Berichterstattung über solche Fälle reagierte weder die Agentur, noch deren Verwaltungsrat, noch die Kommission, noch der Rat. Erst eine lange Untersuchung durch OLAF, der Antikorruptionsbehörde der EU, brachte im Frühjahr 2022 den Exekutivdirektor sowie zwei leitende Beamte der Agentur zu Fall. Ob es jedoch auch in der Agentur zu strukturellen Reformen kommen wird, ist auch neun Monate später offen.

Hier erweist sich die Agentur-Konstruktion als schwerwiegendes Problem. Wie weiter oben ausgeführt wurde, ist die Autonomie der europäischen Agenturen, also ihre Isolation von politischer Einflussnahme, ein erwünschtes Merkmal dieser Institutionen. Die Kehrseite ist jedoch, dass eine Agentur auch dann kaum zu stoppen ist, wenn sie beginnt, europäisches Recht zu brechen. Es mangelt sowohl an einer tatsächlichen Aufsicht, wie auch an einer unabhängigen europäischen Gerichtsbarkeit (Karamanidou und Kasperek 2020). Was im nationalstaatlichen Rahmen Usus ist – also politische Verantwortung für und Führung durch etwa die Innenminister:in sowie Verwaltungsgerichte, die die Handlungen einer Behörde oder Agentur prüfen und bewerten kann –, existiert auf europäischer Ebene schlichtweg nicht.

Abseits dieser verfassungsrechtlichen Erwägungen, die auf die grundlegender Verfasstheit der Europäischen Union als politisches Gebilde abzielen, ist zumindest auch zu hinterfragen, ob die Agentur-Form überhaupt noch Anwendung auf Frontex finden sollte. Denn tatsächlich hat sich Frontex in seiner Kompetenz, Ausrichtung und vor allem Praxis schon lange von dem Ideal einer europäischen Agentur entfernt. Denn in ihr wird schon lange nicht mehr grenzpolizeiliche Expertise organisiert und verfügbar gemacht. Die Agentur ist jeden Tag in exekutive Tätigkeiten involviert, die zudem hoch sensibel bezüglich der Verletzung von Grundrechten

sind. Hier darauf zu vertrauen, dass die Agentur aus sich heraus die richtige Balance zwischen ihrem Mandat und den Grundrechten der Betroffenen finden würde, hat sich als Illusion erwiesen. In Konsequenz bedeute dies jedoch, dass die Agentur Frontex in vielfachen Fällen Komplizin beim Bruch von Völkerrecht und Europarecht durch mitgliedstaatliche Grenzschutzinstitutionen war. Zu erwarten wäre natürlich vielmehr, dass sich eine europäische Agentur auch europäischem Recht verpflichtet fühlt und die Durchsetzung dieses Rechts an Europas Grenzen für eine Selbstverständlichkeit hält.

Defund Frontex

In meinem Buch „Europa als Grenze“ habe ich die lange Ko-Entwicklungslinie zwischen dem europäischen Projekt und der europäischen Grenze nachgezeichnet, die in diesem Beitrag nur angedeutet werden konnte. Nach meinem Dafürhalten liegt die grundsätzliche Misere der europäischen Migrationspolitik darin, dass die EU sich vor rund zwei Jahrzehnten darauf festgelegt hat, Migrationspolitik in erster Linie über die Technologie der Grenze zu gestalten und somit zu externalisieren und zu depolitisieren. Doch Migrationspolitik ist immer auch Gesellschaftspolitik und hätte dementsprechend im Hinblick auf die Zukunft der europäischen Gesellschaften ausgehandelt werden müssen. Stattdessen wurde jedoch eine vermeintlich apolitische und technik-orientierte Agentur geschaffen, die sich mittlerweile verselbständigt hat und eine Gefahr nicht nur für den Rechtsstaat in Europa, sondern auch für den demokratischen Charakter des europäischen Projekts darstellt.

Daher ist eine grundlegende Reform der Agentur unabdingbar. Kern der Reform muss ein Entzug von Kompetenzen und Budget sein, beispielsweise um damit endlich einen europäischen zivilen Seenotrettungsmechanismus zu schaffen und zu finanzieren. Und auch die Aufgabe der Erstaufnahme und Registrierung von Schutzsuchenden an Europas Grenzen muss nicht durch Grenzschutzbeamte erfolgen. Zudem muss die Agentur gezwungen werden, ihr internes Modell der Wissensproduktion, die so genannte Risikoanalyse, offen zu legen und unabhängig überprüfen zu lassen. Denn wie ich in meinem Buch zeige, ist ihr Modell von anti-migrantischen Vorannahmen durchsetzt, die auch aus wissenschaftlicher Perspektive unhaltbar sind.

Wichtigster Punkt der Reform muss jedoch tatsächlich sein, dass die Agentur sich den in der EU geltenden Grundrechten und Gesetzen unterwerfen und diese auch pro-aktiv an den Grenzen Europas durchsetzen muss. So könnte die Gewalt an den Grenzen Europas, der unerklärte Krieg gegen Schutzsuchende, endlich beendet werden und die fatale europäische Verschränkung zwischen Migrationspolitik und Grenze aufgehoben werden.

Der erzwungene Rücktritt des Exekutivdirektors im Frühjahr 2022 ist sicherlich nicht geeignet, diese strukturellen Probleme der europäischen Grenz- und Migrationspolitik, ja tatsächlich des europäischen Projekts als Ganzem, zu lösen. Vielmehr bedarf es jetzt einer grundlegenden Debatte, auf welche Art sich Europa mit dem Rest der Welt in Beziehung setzen will. Gleichzeitig ist aber auch eine Debatte notwendig, die den zunehmenden staatlichen, und vor allem exekutiven Charakter des europäischen Projekts verstärkt in den Blick nimmt und Maßnahmen vorschlägt, diese sich verselbständigte Exekutive wieder unter demokratische Kontrolle zu bekommen.

Literatur

- Barry, Andrew. 2001. *Political Machines: Governing a Technological Society*. 1. publ. London: Athlone.
- Berlinghoff, Marcel. 2013. Das Ende der „Gastarbeit“: europäische Anwerbestopps 1970-1974. *Studien zur historischen Migrationsforschung(SHM)*, Bd. 27. Paderborn: Schöningh.
- Bojadžijev, Manuela. 2008. *Die windige Internationale: Rassismus und Kämpfe der Migration*. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Karamanidou, Lena, und Bernd Kasperek. 2020. „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. RESPOND Working Papers – Global Migration: Consequences and Responses*. <http://doi.org/10.5281/zenodo.3967784>.
- Kasperek, Bernd. 2021. *Europa als Grenze. Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex. Kultur und soziale Praxis*. Bielefeld: transcript Verlag. <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-5730-2/europa-als-grenze>.
- Kasperek, Bernd, und Vassilis S. Tsianos. 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.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2001. „European Governance. A White Paper“. COM(2001) 428 final. Brussels.
- Majone, Giandomenico, Hrsg. 1996. *Regulating Europe*. London & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203439197>.
- Oberloskamp, Eva. 2016. *Codename TREVI: Terrorismusbekämpfung und die Anfänge einer europäischen Innenpolitik in den 1970er Jahren*. Berlin & Boston, MA: W. de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783486992816>.
- Zaiotti, Ruben. 2011. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago & London: University of Chicago Press.