

Sonja Buckel

Winter is coming

Der Wiederaufbau des europäischen Grenzregimes nach dem „Sommer der Migration“¹

Die bisherige europäische Imagination der Grenze wurde 2015 erschüttert. Denn in diesem für den europäischen Krisenzyklus entscheidenden Jahr überwandten zum ersten Mal, seit die Migrationspolitik zwanzig Jahre zuvor europäisiert worden war, Hunderttausende gemeinsam die Grenzen der Europäischen Union (EU). Ausgelöst durch eine Kombination mehrerer Ereignisse, die mit dem Arabischen Frühling ihren Anfang genommen hatten, scheiterte, zumindest temporär, das Grenzregime an seinen eigenen Widersprüchen. Bernd Kasperek und Marc Speer (2015) haben für dieses Ereignis den Begriff des „langen Sommers der Migration“ geprägt. Wenige Monate später waren die Exekutiven Europas damit beschäftigt, politische Problemlösungsfähigkeit zu simulieren und dabei auf den Ruinen des alten ein neues Grenzregime zu errichten. Es kann durchaus sein, dass bei Erscheinen dieses Textes bereits ein weiteres Grenzspektakel (de Genova 2013) aufgeführt wurde, um einen Anlass für neue politische Maßnahmen zu schaffen. Zugleich fügen sich jedoch die Vorschläge und rechtlichen Normen ein in die Kontinuität europäischer Migrationspolitik, was mit der Fortdauer jener grundlegenden Antagonismen zusammenhängt, die durch die bisherige Politik gerade nicht überwunden werden.

Diesen Prozess des Wiederaufbaus will ich im Folgenden aus der Perspektive einer materialistischen Staatstheorie analysieren, indem ich die Kämpfe um die Migrationspolitik vor dem Hintergrund der imperialen Lebens- und Produktionsweise skizziere. Dabei werde ich argumentieren, dass es zwei Ringe der Externalisierung sind, die die wesentlichen Stützpfeiler der europäischen Grenze darstellen (1.). Daran anschließend zeichne ich zunächst die Erosion der alten Politik (2.) sowie die Konturen der neuen nach (3. und 4.). Ich rücke die neue „Europäische Grenz- und Küstenwache“ in den Mittelpunkt, weil sie

1 Für weiterführende Kritiken danke ich Markus Wissen, Etienne Schneider und Felix Syrovatka.

die Gelegenheit bietet, exemplarisch vorzuführen, wie ein genuin europäischer Staatsapparat aus diesen Kämpfen hervorgeht (5).

1. Die Kontinuität europäischer Migrationspolitik in der Krise

Auch wenn es bereits in den 1990er Jahren erste Ansätze zur Europäisierung der nationalen Migrationspolitiken in Europa gab, so lässt sich erst seit der Jahrtausendwende von einer genuin europäischen Migrationspolitik sprechen. Denn zu diesem Zeitpunkt wurde sie in den Zuständigkeitsbereich der europäischen Gesetzgebung² übertragen. Dadurch hat sich die EU staatstheoretisch betrachtet transformiert: Sie ist nicht mehr lediglich, wie Patrick Ziltener dies noch 1999 festhalten konnte, eine zunehmend „zentrale Schnittstelle“ (Ziltener 1999: 10), sondern sie hat sich inzwischen sowohl territorialisiert als auch institutionell zu einem multiskalaren Staatsapparate-Ensemble (Buckel u.a. 2014: 37ff.) weiterentwickelt. Erst mit den Verträgen von Schengen und Amsterdam entstanden genuin *europäische* Grenzen, Kontrollen dieser Grenzen, europäische Ausweise, Gesetze, Datenbanken und Überwachungssysteme, die darauf zielen, irreguläre Grenzübertritte zu verhindern, schließlich ein europäisches Visa-Regime und sogar eine eigene Grenzschutzbehörde (Walters 2006: 187).

Diese europäische Migrationspolitik war von Anfang an durch zwei Konfliktlinien gekennzeichnet: erstens durch das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis (1.1.) sowie zweitens durch die innere Spaltung des europäischen Integrationsprojekts selbst (1.2.). Diese Konflikte kulminieren, insbesondere in Krisensituationen, in der Unfähigkeit, eine gemeinsame und gestaltende Politik zu realisieren. Die einzige Einigung, die daraufhin zustande gekommen ist, ist die der zweifachen Externalisierung: in die Peripherie Europas und in den globalen Süden. Auch die jüngste Krise steht in dieser Kontinuität. Keine der beschlossenen Maßnahmen ist neu. Vielmehr werden sie nur auf neuem Niveau wiederholt.

1.1. Imperiale Lebensweise und die Apparatur der Grenze

Grenzen sind verdinglichte soziale Verhältnisse, die – wie alle verdinglichten Phänomene – genau diesen, ihren gesellschaftlichen, relationalen Charakter verdecken. Daher erscheint das, was in Wahrheit eine Krise der Nord-Süd-Beziehungen ist, als „Flüchtlingskrise“ (vgl. Castles 2005: 16) sowie als Verlust

2 Formell werden die Rechtsakte der Union nicht als ‘Gesetze’ bezeichnet, sondern als Richtlinien und Verordnungen, um den Anschein eines Staatscharakters zu vermeiden. Der Sache nach sind sie aber genau das.

der Grenzkontrolle. Verstehen wir die Grenze hingegen „als Kaleidoskop oder Brennglas globaler sozialer Konflikte“, so lassen sich „asymmetrische Globalisierungsprozesse kritisch analysieren und herausfordern.“ (Hess u.a. 2014: 16)

Es ist die imperiale Lebens- und Produktionsweise, die ganz entscheidend, wenn auch nicht ausschließlich, die aktuelle Krise der europäischen Migrationspolitik prägt. Darunter verstehen Ulrich Brand und Markus Wissen die Verstetigung der seit dem Kolonialismus durchgesetzten kapitalistischen internationalen Arbeitsteilung, die herrschaftliche Produktions-, Distributions- und Konsummuster hervorgebracht hat, „die tief in die Alltagspraktiken der Ober- und Mittelklassen im globalen Norden und zunehmend auch in den Schwellenländern des globalen Südens eingelassen sind“ (Brand/Wissen 2011: 80). Sie beruht auf Exklusivität und externalisiert ihre sozialen und ökologischen Kosten. Imperial ist sie daher insofern, „als sie einen prinzipiell unbegrenzten – politisch, rechtlich und/oder gewaltförmig abgesicherten – Zugriff auf Ressourcen, Raum, Arbeitsvermögen und Senken andernorts voraussetzt.“ (Ebd.: 83f.)

Entscheidend für die hier verfolgte Perspektive ist die Verankerung in den Alltagspraktiken. Denn dadurch rückt die Normalisierung einer zerstörerischen, von kapitalistischen Verwertungsprozessen angetriebenen Produktionsweise in den Blick, die auf einer alltäglichen Selbstverständlichkeit beruht, die kaum „die Schwelle der bewussten Wahrnehmung oder gar der kritischen Reflexion“ überschreitet (Brand/Wissen 2017: 13). Stephan Lessenich (2016: 63) spricht auch von einem „Schleier des Nicht-Wissen-Wollens“ als psychischer Bewältigungsstrategie. Diese Alltagspraktiken, so mein daran anschließendes Argument, erfahren eine institutionelle Absicherung durch den staatlichen Apparat der Grenze: Über Grenzen, die Innen und Außen festlegen, monopolisiert der kapitalistische Staat die Verfahren zur Organisierung des Raumes (Poulantzas 1978: 96f.), er konstituiert und homogenisiert, was innen ist – Volk und Nation – (ebd.: 110) und schafft zugleich das Außen. Man darf sich die Grenze dabei nicht im Sinne einer bloßen physischen Barriere vorstellen. Vielmehr setzt ihre Hegemonie eine symbolische Macht voraus, die mittels Hochsicherheitszäunen, (para-)militärischer und biometrischer Technologie oder Rückweisungen eine Inszenierung der Grenze gelingt. Die staatlichen Apparate verfügen, wie Bourdieu (2014/1990: 16) gezeigt hat, nicht nur über das Monopol der legitimen physischen, sondern auch der symbolischen Gewalt. Diese Raummatrix des kapitalistischen Staates, die eine Zäsur etabliert, ermöglicht institutionell die Ausblendung des Verstrickungszusammenhangs im Nord-Süd-Verhältnis. Denn die politischen und ökonomischen Verhältnisse eines jeden Staates werden über Grenzen vermittelt ausschließlich auf dessen innere Entwicklung zurückgeführt. Auf diese Weise (re-)produzieren Migrationskontrollen den Diskurs einer Nichtzuständigkeit für das Schicksal der Nicht-Bevölkerung: Migrantisches Leben zählen nicht, argumentiert Nicholas de

Genova (2017). Unter dem Begriff der „Migrant*in“ verschwinde zudem die Tatsache, dass an den südlichen europäischen Außengrenzen eine „global colour line“ gezogen werde und es sich vor allem um Black Lives handelt, die auf der Hohen See oder in den Internierungslagern Tod und Folter ausgesetzt werden (ebd.: 2f.).

Die „tief verankerte *Hegemonie* der Grenze“ (Buckel u.a. 2014: 39) lässt innerhalb Europas den kontingenten, historisch neuzeitlichen Charakter nationalstaatlicher Grenzen in der Unsichtbarkeit des Selbstverständlichen verschwinden und entpolitisiert sie, während sich die Grenze zugleich nach außen als *Zwang* geltend macht. Verschafft sich die Realität der imperialen Lebensweise doch einmal Geltung im Diskurs, so in der verkehrten Form der „Fluchtursache“, welche die Ursachen gerade nicht benennt, sondern diese ausschließlich in den Herkunftsstaaten verortet und zudem einen weiteren Anlass für die räumliche Ausdehnung der Migrationskontrollen schafft (Kopp 2017).

1.2. Das europäische Staatsapparate-Ensemble

Ungleichheitsverhältnisse durchziehen auch den Europäisierungsprozess selbst und das „Migrationsmanagement“ fügt sich in diesem Sinn der „wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise“ (Ziltener 1999: 200) ein: Solidarität und Ausgleich unter den Mitgliedsstaaten suchte man in den letzten beiden Dekaden vergeblich, Einigungen kamen auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande, d.h. mit dem geringsten Schutzstandard. Schnelle „Fortschritte“ wurden vor allem im Bereich der repressiven Maßnahmen erzielt.

Staatstheoretisch betrachtet materialisiert sich diese Konstellation in den Apparaten: Weil der Staat keine substanzhafte Entität ist, sondern ein strategisches Feld, nehmen diese Auseinandersetzungen „die Form von internen Widersprüchen zwischen den verschiedenen staatlichen Zweigen und Apparaten“ an (Poulantzas 1978: 123), z.B. zwischen dem Arbeits- und dem Wirtschaftsministerium oder zwischen der nationalen Grenzpolizei und der supranationalen Grenz- und Küstenwache. Daraus resultiert, dass die Politiken der einzelnen Staatsapparate mitunter gegenläufig sind und sich zum Teil sogar diametral widersprechen. Europäische Staatlichkeit kann daher nicht mit dem Dualismus „Nationalstaaten vs. europäische Ebene“ erklärt werden, sondern muss als ein multiskalares Ganzes begriffen werden, bestehend aus sich durchkreuzenden, dezentralen und antagonistischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Sektoren des Staatsapparate-Ensembles, in denen sich je unterschiedliche Kräfteverhältnisse ausdrücken. Der entscheidende Unterschied zum Nationalstaat besteht darin, dass bisher ein die Staatsapparate einigendes *Staatsprojekt*, wie etwa die Nation oder der Wohlfahrtsstaat, erst im Entstehen ist. Die Konsequenzen dieses Unterschieds zeigen sich gerade in der Krise der europäischen Migrationspolitik, denn ein

solches Staatsprojekt ist zentral für die Fähigkeit des kapitalistischen Staatstypus, gesellschaftliche Kohäsion herzustellen, d.h., sowohl die herrschenden Kräfte auf ein gemeinsames langfristiges Projekt zu verpflichten als auch die Subalternen in dieses einzubinden (Forschungsgruppe 'Staatsprojekt Europa' 2014).

1.3. Die zwei Ringe der Externalisierung

Wenn sich die Vertreter*innen der konkurrierenden Apparate nicht einigen können, lautet die Antwort auf das permanente Aufschieben dieser beiden sozial-räumlichen Konflikte stets: Externalisierung. Daher werden die EU-Außengrenzen, konträr zur symbolischen Inszenierung, weniger über die europäischen Grenzpolizeien „gesichert“, sondern über *zwei Ringe der Externalisierung*: Zunächst verlagerten die nördlichen Mitgliedsstaaten die Zuständigkeit für die europäische Grenzkontrolle über das Dublin-Regime in die *peripheren Mitgliedsstaaten*, die ihre Grenzen mit Millionenbeträgen aus EU-Fonds aufrüsteten und Migrant*innen davon abhalten, weiterzureisen. In der Folge verlagerten jene wiederum Kontrollmaßnahmen in die nord- und westafrikanischen Staaten oder im Osten in die Ukraine: Über bilaterale Rückübernahmeabkommen, Patrouillenfahrten, exterritoriale Lager, Sicherheits- und Überwachungstechnologien blockieren *postkoloniale Grenzwächter* im Austausch für Visa-Erleichterungen und „Entwicklungszusammenarbeit“ den Zugang zum europäischen Territorium (Buckel 2013: 186ff.). Die Tatsache, dass die Exekutiven nord- und westafrikanischer Staaten, darunter auch diktatorische Regime (Jakob/Sch lindwein 2017: 253), zu zentralen Stützpfählern des zweiten Rings der Externalisierung werden, muss in „ihrer kolonialen Geschichte und ihrer asymmetrischen Position in der internationalen Ordnung“ (Randeria 2006: 231) verortet werden. Zäune, Push-Backs, Lager und Schießbefehl waren bereits lange vor den aktuellen Debatten um sogenannte Ausschiffungsplattformen Realität an den europäischen Außengrenzen, allerdings, aufgrund ihrer Exterritorialität, jenseits der alltäglichen Wahrnehmung der EU-Bürger*innen.

2. Beyond Summer 2015³

2.1. Border Struggles

Dass die europäische Grenzapparatur über eine tief verankerte Hegemonie im Inneren verfügt und mit repressiver sowie symbolischer Gewalt nach außen ausge-

3 So der Titel der durch die Hans Böckler-Stiftung geförderten Forschungsgruppe (NFG 014), welche die Veränderungen nach dem Sommer 2015 untersucht; siehe <http://beyond-summer15.eu>.

stattet ist, verführt dazu, sie zu einer übermächtigen Instanz zu überhöhen – was schon angesichts des Umstandes kaum aufrechtzuerhalten ist, dass Migrationskontrollen regelmäßig scheitern (Castles 2005). Auch die gesellschaftlich am weitesten in Zeit und Raum ausgreifenden Institutionen und Strukturen sind prekär, da sie täglich durch routinierte Praktiken reproduziert werden müssen – und keine Praxis je identisch wiederholt werden kann. Die grundlegenden Konflikte der europäischen Migrations- und Grenzpolitik lassen sich nicht stillstellen, sie sind kontinuierlichen „border struggles“ (Mezzadra/Neilson 2013: 16) ausgesetzt.

Es sind zum einen Kämpfe um Hegemonie (Buckel u.a. 2014: 44ff.; 2017), zum anderen „stille“ und scheinbar unbedeutende Formen der Subversion und des Sich-Entziehens“ (Hess/Karakayali 2017: 32). Sie sind nicht minder transformative Praktiken des Widerstandes (ebd.: 26) gegen Zwang und Gewalt der Grenze. Diejenigen, die vom hegemonialen Konsens ausgeschlossen sind, die darin nicht sprechen können, die ihre Rechtssubjektivität faktisch nicht selbst einklagen können, sind gleichwohl als relevante Akteur*innen des Grenzregimes zu verstehen: Ihr Begehren nach einem besseren Leben (Hess u.a. 2014: 16) führt zu teilweise lebensgefährlichen, beschwerlichen und traumatisierenden Kämpfen gegen die Grenze. Dabei weigern sie sich, wie es Silvia Federici (2012: 65) formuliert, „sich in ein von Unterordnung gekennzeichnetes Leben zu fügen“. Verbinden sich diese Praktiken, wie im Sommer der Migration, dem „March of Hope“, der „Seebrücke“, in der Oranienplatz-Besetzung, den no-border Camps (vgl. Plöger 2014), den zivilgesellschaftlichen Seenot-Rettungsinitiativen oder auch den juristischen Kämpfen gegen das Dublin-Regime und die Push-Backs mit politischen Protesten, dann gelingt es darüber hinaus, in das Feld der Kämpfe um Hegemonie einzutreten. Werden erst einmal Kämpfe um Hegemonie geführt, ist auch die Möglichkeit der Repolitisierung der Grenze eröffnet.

2.2. Die Repolitisierung der Grenze

Ein solcher Prozess der Repolitisierung der Grenze war der Sommer der Migration:

Tausende [...] Geflüchtete rissen die Sicherheitszäune des europäischen Grenzregimes nieder und forderten das Recht ein, die Grenzen Europas zu überqueren. Sie campierten und sprangen auf Fähren und Züge; wenn Sicherheitskräfte sich ihnen in den Weg stellten, marschierten sie hunderte Kilometer bis zur nächstgelegenen Ländergrenze, und sie protestierten für das Recht auf Weiterreise. (Hess/Karakayali 2017: 25).

In der Folge des Arabischen Frühlings endete in zentralen Staaten des zweiten Rings der Externalisierung, vor allem in Libyen und Tunesien, die Kollaboration mit der europäischen Grenzpolitik. Daher verpufften nicht nur vorübergehend Millionen von Euro, die in Apparaturen der Grenzsicherung investiert worden waren, auch die symbolische Inszenierung der Grenze geriet ins Wanken. Da-

mit schien gleichzeitig die kapitalistische Raummatrix zu erodieren, die Zäsur zwischen Innen und Außen und damit zwischen Territorium und „Volk“: „Die Staatsgrenze und die praktische Macht zu ihrer Kontrolle sind, so verstanden, staatskonstituierend“, schrieb der ehemalige Verfassungsrichter Udo di Fabio (2016: 82) in einem Rechtsgutachten für die bayerische Landesregierung. Die EU-Außengrenzen waren natürlich nicht wirklich grundlegend infrage gestellt, vielmehr erreichte mit den Geflüchteten die Erkenntnis Europa, dass es auf ein Außen angewiesen und seine Grenze gleichermaßen prekär ist. Es wurde gewissermaßen der Schleier des Nicht-Wissen-Wollens gelüftet.

Das paradigmatische Ereignis des Sommers der Migration war die Ankunft von etwa 800.000 Flüchtenden auf den griechischen Inseln sowie die daran anschließende Etablierung eines „formalisierten Korridors“ (Speer 2017) von der griechischen Grenzstadt Idomeni, über den Balkan bis in Bahnhöfe der europäischen Metropolen. Auf der bereits seit längerer Zeit existierenden informellen Balkanroute wurde die migrantische Mobilität temporär regularisiert. Die Staaten des Balkans legalisierten im Wissen darum, dass sie lediglich Transitstaaten sein würden, die Durchreise nach Österreich, Deutschland und Skandinavien (ebd.: 2ff.). Eine Schlüsselrolle (Kasperek/Girogos 2017: 72) spielte dabei die Konstellation auf den griechischen Inseln. In der griechischen Politik war zu diesem Zeitpunkt zugleich der Höhepunkt der Auseinandersetzungen der Syriza-Regierung mit der Eurogruppe erreicht. Griechenland war im Sommer 2015 der Kreuzungspunkt der beiden europäischen Krisen: der Eurokrise und der Krise des europäischen Grenzregimes, die sich gegenseitig verstärkten. Auf den Ägäis-Inseln kulminierten die Widersprüche des europäischen Grenzregimes:

Die zahlreichen Ankünfte wurden zuerst vor allem von Solidaritätsinitiativen und daran anschließend von einer Vielzahl von Freiwilligen sowie NGOs bewältigt. Das staatliche System der Registrierung der Flüchtlinge brach vollends zusammen und auch das Aufnahmesystem [...] kollabierte. Die Regierung beschränkte sich am Ende darauf, den Transit zu beschleunigen. Es wurden also die Überfahrten auf das Festland und dann der Weitertransport nach Idomeni organisiert. Mit der Eröffnung des Balkankorridors im September 2015 verschob sich die Praxis der Registrierung. Denn in Griechenland ausgestellte Papiere waren nun der Fahrschein für den Balkankorridor. [...] Die Registrierung in Griechenland wurde zur Bedingung für die Weiterreise, die nun nicht mehr durch informelle Netzwerke, sondern offiziell durch den Staat und Privatunternehmen organisiert wurde. (Ebd.: 76)

Anschließend wurden die griechischen Inseln, die Balkanroute aber auch Lampedusa und das südliche Italien zu Laboratorien der Migrationspolitik: Von hier aus sollten die zwei Ringe der Externalisierung wiederaufgebaut werden.

3. Der innere Ring der Externalisierung – Frontex formerly known as Frontex

Sämtliche europäischen Richtlinien und Verordnungen werden zurzeit überarbeitet. In den Mitgliedsstaaten findet eine Rückkehr der Lager und der Binnengrenzen statt. Dabei überbieten sich die verschiedenen repressiven Staatsapparate mit verfassungs-, europarechts- und völkerrechtswidrigen Vorschlägen. Die institutionell dynamischste Entwicklung zeigt sich bei der neuen Grenz- und Küstenwache, die im Folgenden ausführlicher dargestellt werden soll.

3.1. Die Drohung mit dem „Schexit“ – die Entstehung der neuen Verordnung

Bereits im Herbst 2016, ein Jahr nach dem Sommer der Migration, trat die Verordnung über die neue Grenz- und Küstenwache in Kraft.⁴ Sie war – verglichen mit der üblichen Langwierigkeit europäischer Verfahren – aus einem Turbogesetzgebungsprozess hervorgegangen. Dies ist auch deswegen bemerkenswert, weil diese Krisengesetzgebung, anders als die politischen Reaktionen auf die Finanzkrise unmittelbar zuvor (Oberndorfer 2012), trotz Schnelligkeit rechtstaatlich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen wurden. Die Gründe dafür werden im Weiteren erläutert.

Der erste Grund besteht darin, dass keine neue Institution geschaffen, sondern eine bestehende, nämlich die bisherige Grenzschutzagentur Frontex, reformiert wurde. Obwohl der große Durchbruch in Richtung einer eigenständigen europäischen Grenzpolizei nicht gelang, ist der Reformprozess allerdings auch keine Marginalie. Seine volle Bedeutung erschließt sich erst, wenn man die historische Konstellation berücksichtigt:

Bereits seit Anfang des Jahrtausends verfolgten die Europäische Kommission sowie einige Mitgliedsstaaten das Ziel der Errichtung einer europäischen Grenzpolizei. Über Debatten auf diversen Ratstreffen, Machbarkeitsstudien und gemeinsame Pilotprojekte versuchten sie, diesem Ziel näherzukommen. Doch letztlich scheiterten sie an mitgliedstaatlichen Vetos im Rat. Großbritannien und einige osteuropäische Staaten waren nicht bereit, ihre nationalen Befugnisse im Bereich der Grenzkontrolle aufzugeben (Wissel 2015: 224ff.). Daher erfand man eine spezifische Bewegungsform dieses Konflikts: nämlich die in den europäischen Verträgen nicht vorgesehene, aber inzwischen verbreitete Rechtsform der „Agentur“, in diesem Fall für die „operative Zusammenarbeit an

⁴ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, Abl. L 251/1 v. 16.9.2016.

den Außengrenzen“, kurz Frontex. Der Name brachte die Funktionsweise auf den Begriff: Frontex hatte die Aufgabe, die Mitgliedsstaaten in ihrer Zusammenarbeit an den Außengrenzen zu koordinieren und zu unterstützen, unter anderem bei gemeinsamen Seeoperationen, an Flughäfen oder in der Analyse der Fluchtrouten. Der Verwaltungsrat von Frontex ist mit Vertreter*innen der Schengen-Staaten und der Kommission besetzt und verdeutlicht bereits den hybriden Kompromiss eines ersten Europäisierungsschritts bei gleichzeitiger Beibehaltung der Kontrolle durch die Mitgliedsstaaten. Die Hoffnung war, dass die europäische Integrationsmethode auch hier ihre Wirkung entfalten würde: das langsame und fortschreitende Zusammenschweißen von Gewohnheiten und Interessen im Rahmen einer europäischen Bürokratie anstelle politischer Auseinandersetzungen (Ziltener 1999: 103). Frontex nahm ihre Arbeit 2005 auf, und wurde bereits 2007 durch eine neue Verordnung um sogenannte Rapid-Border-Intervention-Teams (RABIT) erweitert.⁵ Dabei handelte es sich um ein Kontingent von Grenzpolizist*innen der Mitgliedsstaaten, die sich in außergewöhnlichen und dringlichen Situationen auf Anforderung eines Mitgliedsstaates als RABIT konstituieren. Diese europäische Grenzschutzeinheit unter Führung des anfordernden Mitgliedsstaates kam erstmals 2010 an der griechisch-türkischen Grenze am Evros-Fluss zum Einsatz. Mit der Frontex-Änderungsverordnung aus dem Jahr 2011 schließlich wurden die RABITs nicht nur in „Europäische Grenzschutzteams“ unbenannt,⁶ sondern konnten jetzt auch in „gemeinsamen Operationen“ eingesetzt werden. Mitgliedsstaaten sollten einen Pool solcher Beamt*innen vorhalten (Wissel 2015: 240). All dies verschob den „Charakter dieser Teams in Richtung eines entstehenden Europäischen Grenzschutzcorps“ (Rijpma 2016: 11, Übers.: S.B.). Alles in allem blieb Frontex jedoch eine relativ schwache Institution. Auch wenn sich die finanzielle Ausstattung vervielfacht hat, alleine zwischen 2005 und 2013 von 6,2 Millionen Euro auf 89 Millionen Euro (vgl. Wissel 2015: 235), sind die nationalen Grenzpolizeien die zentralen europäischen Grenzschutzeinheiten – nicht zu vergessen: in Kooperation mit den postkolonialen Grenzwächtern (Buckel 2013: 186ff.).

Was geschah nun in der Folge des Sommers der Migration? Ignorierten bis zu diesem Zeitpunkt die europäischen Nachbarstaaten die administrative Überforderung der ärmeren südlichen Mitgliedsstaaten, so führte hingegen die über den Sommer 2015 etablierte Praxis der Formalisierung der Weiterreise zu großer Empörung. Sie kulminierte auf dem Ratstreffen der Innenminister am 3. Dezember

5 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, v. 26.10.2007, Abl. L 349/1.

6 Art. 3b, Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. Oktober 2011, Abl. L 304/1 v. 22.11.2011.

2015 in Brüssel: Athen habe kein „ehrliches Interesse“ an einer regelkonformen Registrierung der Geflüchteten und lasse die Menschen lieber passieren, hieß es hinter den Kulissen (*Süddeutsche Zeitung*, 3.12.2015). Nachdem die griechische Regierung sich geweigert hatte, das europäische Grenzschutzteam von Frontex anzufordern, drohten andere europäische Regierungen nach dem „Grexit“ nun mit dem „Schexit“, also dem vorübergehenden Ausscheiden Griechenlands aus dem Schengenraum. Angesichts des politischen Klimas in der Bundesrepublik im Herbst 2015 spielte dabei die deutsche Regierung eine zentrale Rolle: „Die Deutschen sind aufgebracht, daher wird davon gesprochen, Griechenland raus zu drängen“, erläuterte ein EU-Beamter, „die rote Linie bestand für die Deutschen darin, dass Frontex nicht reingelassen wurde, um zu helfen.“ (*Financial Times* zit. n. *EU-ObsERVER*, 2.12.2015, Übers.: S.B.). Der griechische Außenminister Nikos Kotzias verwies hingegen darauf, dass die Unterstützung durch Frontex bei der Registrierung das übliche Problem der Agentur habe auftreten lassen: Von 780 bei den Mitgliedsstaaten angefragten Frontex-Beamt*innen habe die Agentur nur 340 zur Verfügung stellen können. Und zudem hätten diese „wie zu Hause“ Büroarbeit gemacht: „Nach 15 Uhr war Feierabend, und am Wochenende war Wochenende.“ (Kotzias zit. n. *taz*, 22.1.2016)

In einem geleakten Ratsdokument (14300/15, 1.12.2015) wurde vorgeschlagen, angesichts der Weigerung Griechenlands die Wiedereinführung interner Grenzkontrollen für die Dauer von zwei Jahren zu erwägen. Einige Mitgliedsstaaten hatten bereits Grenzkontrollen eingeführt. Allerdings können nach Art. 25 des Schengener Grenzkodex Grenzkontrollen nur für einen Zeitraum von sechs Monaten aufrechterhalten werden. Die griechische Regierung, die offensichtlich darauf bedacht war, die Kontrolle über ihre Grenzen nicht an Frontex zu verlieren – nachdem sie ihre finanzielle Autonomie bereits der Troika untergeordnet hatte – forderte daraufhin Frontex auf, den Unterhalt für die 1.535 griechischen Grenzpolizisten zu bezahlen, was Frontex zurückwies (*Frontex News*, 4.12.2015). Auf dem Ratstreffen akzeptierte die griechische Regierung dann allerdings nach massivem Druck die Forderungen und stellte die formelle Anfrage nach einem europäischen Grenzschutzteam (Presserklärung der EU Kommission, 3.12.2015).

Von diesem Treffen ging schließlich, vor allem von deutschen und französischen Apparaten forciert, der Plan aus, die Frontex-Verordnung so zu novellieren, dass die Grenzschutzagentur zukünftig auch ohne Anforderung durch einen Mitgliedstaat die europäischen Grenzen schützen könne. So forderten die Innenminister der beiden Staaten die „Stärkung der Einsatzkapazitäten durch ein Interventionsrecht, die obligatorische Bereitstellung von Soforteinsatzteams seitens der Mitgliedsstaaten, [...] eigene technische Einsatzmittel der Agentur, ein verstärktes Rückführungsmanagement und die operative Zusammenarbeit von Frontex mit Drittstaaten“ (Schrüder/Gerdes 2016: 239).

Bereits zwei Wochen später sollte ein erster Entwurf für eine entsprechende Verordnung vorliegen. Wie ist es möglich, dass dieser in so kurzer Zeit erstellt wurde? Denn eigentlich war der Prozess der Überarbeitung der Verordnung erst für den darauffolgenden Sommer terminiert. Die Krise war ein so spektakuläres Ereignis, dass die Europäische Kommission umgehend die Gelegenheit nutzte, um ihr kontinuierlich verfolgtes Projekt einer europäischen Grenzpolizei voranzubringen: Bereits ein Jahr zuvor, im Juni 2014, hatte die Generaldirektion Migration und Inneres eine Machbarkeitsstudie erstellen lassen, welche die Möglichkeiten eines „Europäischen Systems von Grenzschutzbeamten“ untersuchen sollte (Unisys 2014). Daran anschließend begann im Juli 2014 der nach Art. 33 der alten Frontex-Verordnung vorgesehene externe Evaluationsprozess. Die Evaluation wurde durch die internationalen Beratungsunternehmen Ramboll Management Consulting und Eurasylum Ltd. durchgeführt und erschien just im Juli 2015. Auch diese Evaluation riet zu „weiterführenden Überlegungen zur Machbarkeit eines Europäischen Systems von Grenzschutzbeamten.“ (Ramboll/Eurasylum 2015: 10, Übers.: S.B.) Auf diese beiden Formen der Wissensproduktion konnte die Kommission nun für ihren Verordnungsentwurf vom 15.12.2015 zurückgreifen.

Das Verfahren war beschleunigt worden, der Verordnungsvorschlag wurde ohne Folgenabschätzung veröffentlicht (Carrera u.a. 2017: 43), die Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und Parlament wurden in einem informellen Trilog vorverhandelt und daher blieb das Konsultationsverfahren der Mitgliedsstaaten und der Zivilgesellschaft stark reduziert. Dies führte zu einem Ungleichgewicht bei den kritischen Stimmen: Unternehmensverbände konnten ihre Stellungnahmen rechtzeitig publizieren. Sie stellten sich hinter den Kommissionsentwurf und sprachen sich deutlich zugunsten einer gestärkten Agentur und für das Interventionsrecht aus, da andernfalls massive Störungen in den Wertschöpfungsketten, Arbeitsplatzverluste und eine Zerstörung des Schengenraums drohten. Der Einfluss der pro-migrantischen NGOs blieb aufgrund der Schnelligkeit des Prozesses und ihrer Ressourcen hingegen beschränkt (Niemann/Speyer 2018: 37). Im Großen und Ganzen war es der Kommission durch ihr institutionell überlegenes Wissen sowie durch die Wahl des richtigen Zeitpunkts (ebd.: 32f.) gelungen, ihr Projekt zu forcieren. Ihr Diskurs setzte erfolgreich auf das Argument, dass die Freizügigkeit *innerhalb* Europas nur mit einem ambitionierten europäischen Grenzschutz aufrechtzuerhalten sei und die Mitgliedsstaaten dafür bereit sein müssten, Kontrolle abzugeben (ebd.: 37).

3.2. Hierarchie als Strategie – die „Europäische Grenz- und Küstenwache“

Während das europäische Primärrecht seit 1999 ein „integriertes Grenzschutzsystem“ proklamiert (Art. 77 (2) d AEUV), war dieser Grenzschutz in Wirklichkeit immer „alles andere als integriert“:

Immer mehr Akteure sind in die Verwaltung und Überwachung der Seegrenzen der EU involviert. Das verwischt, wer was tut und wer wofür verantwortlich ist (oder sein sollte). Der Mittelmeerraum entwickelt sich zu einem dicht bevölkerten und zerstreuten Bereich von Akteuren und Behörden, von denen einige sehr wenig mit schengen- und asylrechtsbezogenen Fragen des Schutzes zu tun haben, wie sie das EU-Recht vorsieht. (Carrera u.a. 2017: 26)

Mehr als 50 nationale Behörden sind in Grenzkontrollfunktionen involviert und sogar mehr als 300 in solche der Küstenwache (ebd. 27ff.). Darin kommt pointiert zum Ausdruck, was ich zuvor als europäisches Staatsapparate-Ensemble bezeichnet habe. Auch wenn die neue Verordnung diese Pluralität institutioneller Akteure nicht grundsätzlich vereinheitlicht, so ist sie dennoch ein weiterer Schritt, der die apparativen Logiken zusammenschweißt. Denn sie integriert die bisher nebeneinander existierenden Verordnungen und schafft zugleich eine geteilte Verantwortung von Agentur und Mitgliedsstaaten unter einem gemeinsamen Dach: der „Europäischen Grenz- und Küstenwache“ (EGKW). Diese besteht danach einerseits aus den nationalen Grenzpolizeien und andererseits aus Frontex, die nunmehr „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ heißt (Art. 3), aber aus pragmatischen Gründen weiter „Frontex“ abgekürzt werden soll (Art. 6 (1)).

Erscheint dies auf den ersten Blick lediglich als die symbolische Neubenennung einer überlieferten Struktur – denn die primäre Verantwortung für die Grenzkontrolle verbleibt nach wie vor bei den Mitgliedsstaaten (Rijpma 2016: 9) –, so ist jedoch eine deutliche Verschiebung erkennbar: Das neue System arrangiert die Agentur und die Mitgliedsstaaten in einer hierarchischen Ordnung. Auch wenn die politischen Entscheidungen bei den europäischen Institutionen verbleiben, ist es die Agentur, welche die *operationelle* Strategie für den integrierten Grenzschutz festlegt, während die nationalen Strategien damit übereinstimmen müssen. „Geteilte Verantwortung“ (Art. 5), so Rosenfeldt (2016), diene vornehmlich als Chiffre, um den Mitgliedsstaaten Ermessenskompetenzen im Bereich der Grenzkontrolle zu entreißen.

Die Strategie der Hierarchisierung zeigt sich insbesondere an folgender Neuregelung: Die „wesentliche Innovation“ (Rijpma 2016: 14) besteht in der neuen Überwachungsrolle von Frontex: Die Agentur wird nun jährlich die Mitgliedsstaaten einer „Schwachstellenbeurteilung“ unterwerfen (Art. 13). Dafür sendet sie Verbindungsbeamte in einen Mitgliedsstaat (Art. 12), welche dort das

„Grenzmanagement“ überwachen sollen. In einem „permanenten Monitoring der verfügbaren Ressourcen, Ausstattung, Systeme sowie möglicher Notfallpläne“ (Schröder/Gerdes 2016: 239) werden eine Risikoanalyse erstellt und Empfehlungen ausgesprochen, die an einen Zeitplan gekoppelt sind. Weigert sich der Mitgliedsstaat, diese zu befolgen, benachrichtigt Frontex die Kommission und den Rat, welche Maßnahmen ihm auferlegt werden können. Bei wiederkehrender Missachtung greift schließlich das zweite neue Element der Verordnung: Das Interventionsrecht (Neufeld 2018: 63).

Diese Regelung erinnert frappierend an die Verordnungen der sogenannten Economic Governance, die in Reaktion auf die Finanzkrise beschlossen wurden: Überwachung der Haushalte, Korrekturmaßnahmenvorschläge entlang eines Zeitplans, „Missionen“ und ein Sanktionsverfahren sind auch hier die relevanten Techniken. Lukas Oberndorfer (2012: 28ff.) spricht in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Poulantzas von „institutionellen Präventivdispositiven“, die nach der Krise in Stellung gebracht werden. Diese, so lässt sich schlussfolgern, bringen die nationalen Apparate durch europäische Überwachung in eine hierarchische Ordnung.

Dies wird besonders deutlich am Interventionsrecht nach Art. 19: Es ermöglicht Kommission und Rat, unabhängig von einer Anforderung durch den betroffenen Mitgliedsstaat, die Entsendung von Frontex-Grenz- und Küstenwachteams aus dem Soforteinsatzpool oder Teams zu Unterstützung der Migrationsverwaltung, die Koordination einer gemeinsamen Operation an den Außengrenzen oder auch die Organisation von Rückschiebungseinsätzen (Neufeld 2018: 64). Das Interventionsrecht greift nicht nur im Fall einer Missachtung von Empfehlungen nach der Schwachstellenbeurteilung, sondern auch dann, wenn die Ordnung des Schengenraums aufgrund „unverhältnismäßiger Herausforderungen an den Außengrenzen“ in Gefahr ist (Absatz 1b).

Das Interventionsrecht war die einzige Regelung, die zu ernsthaften Auseinandersetzungen im Gesetzgebungsprozess geführt hatte (Rosenfeldt 2016). Der Entwurf der Kommission vom 15. Dezember 2015 schlug vor, dass die Kommission selbst Notfallinterventionen initiieren sollte, die von der Agentur ausgeführt und vom Mitgliedsstaat unterstützt werden (ebd.). Hätte dieser Vorschlag Eingang in die Verordnung gefunden, wäre der Kommission ein sehr weitgehender Durchbruch zu einer genuin europäischen Grenzpolizei gelungen: „[...] die vorgeschlagene Verordnung würde Frontex tatsächlich von einer ‘Tea Lady’ zum Vorstandsvorsitzenden befördern“, schrieb der Europarechtswissenschaftler Steve Peers (2016). Doch dazu kam es nicht. Das Interventionsrecht wurde durch den Rat bedeutsam abgeändert: Die Kommission schlägt nach der in Kraft getretenen Regelung nun dem Rat Maßnahmen vor, die von der Agentur implementiert werden sollen und verlangt vom betroffenen Mitgliedsstaat zu kooperieren, der

Rat beschließt diese mit qualifizierter Mehrheit (Abs. 1). Der Verwaltungsrat der Agentur muss mit absoluter Mehrheit seiner hauptsächlich nationalen Mitglieder über die Anzahl der Grenzpolizist*innen und den Einsatzplan entscheiden. Die Mitgliedsstaaten installierten also beträchtliche mitgliedsstaatliche Kontrollen (Ripoll Servent 2018: 92 f.). Vor allem jedoch wurde die „nukleare Option“ der Erzwingung von Einsätzen gegen den jeweiligen Mitgliedsstaat (ebd.: 95) entscheidend entschärft: Kommt nämlich der Mitgliedsstaat dem Beschluss des Rates nicht nach, dann kann die Kommission nicht dagegen vorgehen, allerdings kann sie nach Art. 19 (4) das Verfahren zur temporären Wiedereinführung von Grenzkontrollen für bis zu zwei Jahre einleiten. Dazu wurde der Schengener Grenzkodex entsprechend geändert (Art. 29 VO (EU) 2016/399). Ein Frontex-Einsatz entgegen dem ausdrücklichen Willen des Mitgliedsstaates ist nach wie vor nicht möglich und die eingesetzten Gastbeamten handeln gemäß Art. 40 nach wie vor ausschließlich nach den Anweisungen und grundsätzlich in Anwesenheit eines Beamten des Einsatzstaates (Schröder/Gerdes 2016: 240). Dies entspricht auch den primärrechtlichen Vorgaben: Nach den Art. 72 i.V.m. 77 AEUV müssen die „essentiellen Staatsfunktionen der Mitgliedsstaaten“ respektiert werden, d.h. EU-Organe besitzen nicht selbst die Kompetenz, Zwang oder Kontrolle auszuüben (Peers 2016). Allerdings verdeutlicht der Vorschlag der Kommission, dass es im Ausnahmezustand durchaus auch zu einem Bruch mit dem Verfassungsvertrag hätte kommen können.

Offensichtlich wurde die Praxis auf den griechischen Inseln im Sommer der Migration nachträglich kodifiziert: Das, was in der Ausnahmesituation faktisch durchsetzbar war, blieb es auch im Novellierungsprozess. Neben den südlichen Mitgliedsstaaten wurde selbst die polnische Regierung in den Konsens eingebunden, indem die niederländische Ratspräsidentschaft den Sitz von Frontex in Warschau zunächst infrage stellte und nach Zustimmung von polnischer Seite dann den Verbleib zusicherte (Niemann/Speyer 2018: 35).

Es darf nicht übersehen werden, dass es der Kommission gelungen ist, neben diesen unmittelbar auf die Situation im Sommer 2015 zurückgehenden Regelungen lang gehegte, und bisher immer nur inkrementell vorangebrachte Stärkungen von Frontex durchzusetzen. Nach Art. 20 (4) verfügt Frontex nun erst mal über ein ständig verfügbares Kontingent von 1.500 Europäischen Grenzschutzbeamten*innen, die von den Mitgliedsstaaten abgeordnet werden müssen. Es handelt sich also um eine „eigenständige grenzpolizeiliche Reserve“ (Schröder/Gerdes 2016: 240), die die mühsame und meist unvollständige Ad-hoc-Mobilisierung der Grenzschutzteams ersetzt. Doch nicht nur Grenzschutzbeamte, auch drei verschiedene Personalpools für sogenannte Rückführungsaufgaben wurden geschaffen (Art. 29-32). 2016 stiegen allein die Einsatztage der deutschen Bundes- und Landespolizeien, des BKA und der Bundeszollverwaltung im Rah-

men von Frontex-koordinierten Maßnahmen auf 44.000 im Vergleich zu 7.000 im Jahr 2015 (ebd.). Auch der Haushalt und das Personal von Frontex selbst verdoppelten sich erneut (Neufeld 2018: 68).

Historisch ist die Entstehung des modernen Staats, der über das Gewaltmonopol verfügt, eng mit der Herausbildung eines stehenden Heers – wovon in der EU nicht die Rede sein kann – und eines stehenden Polizeikorps verbunden. Staatstheoretisch ist die Entwicklung daher nicht zu unterschätzen, auch wenn das Kommando in Einsätzen nach wie vor dem Einsatzstaat unterliegt. Inzwischen können sogar Gastbeamte nach Art. 40 (9) vom Einsatzstaat beauftragt werden, in ihrem Namen die Entscheidung zu treffen, die Einreise zu verweigern.

Und schließlich wurde mit Art. 54 ein weiteres lang verfolgtes Ziel von Frontex und der Kommission normiert: Frontex kann nun, auf der Grundlage von „Arbeitsvereinbarungen“, operative Einsätze auch in Staaten durchführen, die nicht der EU angehören. Dies war bisher nur den einzelnen Mitgliedsstaaten möglich, nicht aber Frontex. Durchsetzbar war dies vor dem Hintergrund der Ereignisse im formalisierten Korridor, insbesondere in Idomeni.

Den linksliberalen Kräften waren im Vergleich hierzu nur wenige Erfolge beschieden. Der größte Erfolg ist wahrscheinlich die neue Möglichkeit, eine Individualbeschwerde gegen die Agentur zu richten, mit denen Menschenrechtsverletzungen, z.B. in operativen Einsätzen, adressiert werden können (Art. 72). Auf dieser Grundlage können dann Disziplinarmaßnahmen erlassen und Personal aus den diversen Personalpools abgezogen werden. Dies entspricht allerdings keinesfalls einem Gerichtsverfahren, sondern lediglich einem exekutiven Beschwerdeverfahren. Es gibt weder ein Berufungsverfahren noch Rechtsmittel (Moreno-Lax 2018: 130). Als Frontex 2004 durch die erste Verordnung geschaffen wurde, spielten Menschenrechte keine Rolle, in späteren Novellierungen wurden wenige rein deklaratorische Normen hinzugefügt (Rosenfeldt 2016) und schließlich wurde die Instanz eines sogenannten Grundrechtsbeauftragten 2011 geschaffen, der nun für die Individualbeschwerde zuständig ist. Die neue Verordnung ändert daran nur wenig, obwohl, angefangen mit Art. 1, Menschenrechte in verschiedensten Normen Erwähnung finden. Denn sie lassen allesamt, wie Moreno-Lax aufzeigt (2018: 130), Präzisierungen vermissen, die notwendig wären, um Veränderungen in der Praxis zu bewirken. Die meisten beschränken sich darauf, zu proklamieren, dass die EGKW-Teams an Unions- und Völkerrecht gebunden sind (Art. 40 (2)), was sich bereits aus diesen Rechtsmaterien selbst ergibt. Frontex hat darüber hinaus keine der dringend notwendigen Seenotrettungskompetenzen erhalten, muss keine Daten zu den Toten an der Grenze sammeln und muss seine Operationen weiterhin nicht so organisieren, dass sie tatsächlich Leben retten könnte. Die Agentur kann lediglich Operationen abbrechen, wenn schwerwiegende Verstöße gegen Grundrechte vorliegen (Art. 25 (4)).

Die Rechtsänderungen sind insofern in dieser Hinsicht rein kosmetisch und als symbolisches Zugeständnis an die Kritiker*innen zu verstehen (ebd.). Die bereits bei der ersten Frontex-Verordnung nachgewiesenen strukturellen rechtstaatlichen und demokratischen Defizite (Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1273) bestehen daher ungebrochen weiter, obwohl die Kompetenzen der Agentur im letzten Jahrzehnt kontinuierlich ausgeweitet wurden.

4. Ausdehnung des äußeren Rings der Externalisierung

Diese rechtsstaatlichen Defizite werden im zweiten Ring der Externalisierung ubiquitär. Das bekannteste, weil demonstrativ in aller Öffentlichkeit verhandelte Abkommen, ist dasjenige mit dem türkischen Staat. Weniger geläufig hingegen sind die kaum noch zu überblickenden Verflechtungen mit Regierungen des afrikanischen Kontinents. Was den Sudan betrifft, sollten sie sogar „unter keinen Umständen an die Öffentlichkeit gelangen“, weil andernfalls der „Ruf der EU auf dem Spiel“ stehe.⁷ Diese neuen Abkommen stehen zum einen in einer Kontinuität der europäischen Externalisierungsstrategie, haben diese allerdings zugleich radikalisiert. Backhaus u.a. (2017) kommen zu dem Ergebnis, dass inzwischen drei europäische „Abwehrzonen“ den afrikanischen Kontinent durchkreuzen: „Die erste dieser Abwehrzonen zieht sich durchs zentrale Mittelmeer. Die zweite reicht von der Mittelmeerküste bis in die Sahara. [...] Die dritte Zone erstreckt sich bis hinein in die Herkunfts- und Transitländer der Flüchtlinge, bis nach Niger zum Beispiel.“

Gemeinsam ist diesen Zonen, dass sowohl die EU als auch die europäischen Staaten, an erster Stelle die Bundesregierung, inzwischen bereit sind, mit Bürgerkriegsmilizen oder per Haftbefehl vom Internationalen Strafgerichtshof gesuchten Kriegsverbrechern in der Grenzsicherung zusammenzuarbeiten und schließlich sogar mit Verfolgerstaaten (Jakob/Sch lindwein 2017: 18).

Auf dem Mittelmeer wird die libysche Grenzpolizei, die vorrangig aus lokalen Milizen besteht und in den Erdölschmuggel involviert ist, von der EU-Marine-Einheit EUNVAVORMED trainiert (Loschi u.a. 2018: 7). Geflüchtete, die von diesen Milizen in den libyschen Küstengewässern oder auf hoher See abgefangen werden und diese gefährlichen Manöver überleben, werden nach Libyen in Internierungslager verbracht. Die Zustände in den Lagern haben sich, verglichen mit den Zeiten Gaddafis, noch zugespitzt. Diverse Berichte von NGOs und dem UNHCR haben grauenerregende Schilderungen von sexua-

7 Fernschreiben Nr. 1273 aus Brüssel an das Auswärtige Amt (23. März 2016), zit. N. Jakob/Sch lindwein 2017: 22.

lisierter Gewalt, Folter, Entführungen und Sklaverei offengelegt (vgl. u.a. *The Independent*, 8.8.2017). Die EU unterläuft in den „Kooperationen“ sehenden Auges das *Refoulement*-Verbot, wie es erst 2012 durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durchgesetzt wurde. Jenseits des Mittelmeers sterben die meisten Migrant*innen auf ihrem Weg nach Europa in der Wüste der Sahelzone. Auch hier sind die EU oder ihre Mitgliedsstaaten mit diversen Programmen zum Aufbau von Grenzpolizeien und zur Beschränkung der innerafrikanischen Freizügigkeit im Dienste Europas initiativ (Backhaus u.a. 2017). Alle diese vielfältigen Aktivitäten zum Aufbau der EU-Grenze in Afrika werden durch den im Oktober 2015 ins Leben gerufenen sogenannten Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika mit 1,88 Milliarden Euro finanziert (Bundestagsdrucksache 18/13640, 25.09.2017).

5. Die Entstehung eines europäischen Staatsapparats

„Kurz gesagt, Frontex wird zu ... äh ... Frontex“, bringt Rosenfeldt (2016) die Einschätzungen der neuen Verordnung in der Literatur auf den Punkt. Die Europäische Grenz- und Küstenwache sei „nur ein Name“ (Carrera u.a. 2017: 48), denn sie habe nach wie vor keine Hoheit über nationale Behörden, ihre weitreichenderen Kompetenzen bestünden lediglich in Krisensituationen, während die Agentur keine reguläre und stabile Präsenz entlang der externen Grenzen der EU sicherstellen könne und die nationale Zusammensetzung des Verwaltungsrates weiter bestehen bleibe (ebd.). Dies ist insofern zutreffend, als die materiellen Praktiken, die die Grenzen zwischen Europa und dem globalen Süden aufrechterhalten, nach wie vor im Wesentlichen durch den zweiten Ring der Externalisierung aufrechterhalten werden.

Dieser kompensiert gewissermaßen eine sich nur inkrementell entwickelnde, immer wieder durch apparative Konflikte gebremste, europäische Grenzpolizei. Doch auch wenn diese einmal Realität wäre, ist es unwahrscheinlich, dass sich die Grenze ohne den äußeren Ring aufrechterhalten ließe. Denn die Grenzsicherung ist aufgrund ihrer Logik der Stabilisierung der imperialen Lebensweise eine gewaltvolle Praxis, die permanent rechtsfreie Räume schafft. Sie erfordert gerade zur ihrer Legitimation den „Schleier des Nicht-Wissen-Wollens“ – die Auslagerung jener Praxen, die europa- und völkerrechtlich verboten sind, bis in die Sahelzone.

Die Expansion von Frontex lässt allerdings einen noch ganz anderen, staats-theoretischen, Schluss zu: Aus den Kämpfen in den Krisen des Grenzregimes entsteht mit Frontex allmählich ein hybrider genuin europäischer Apparat innerhalb des Staatsapparate-Ensembles (Wissel 2015: 247). Diese Entwicklung wiederholt in gewisser Weise die Entstehungsgeschichte des kapitalistischen

Staates: Auf dem Boden vielfältiger, verwickelter, streitbarer Mächte, konnte sich dieser mit seinen Apparaten „einwurzeln“, indem er sich als Lösung der aus dieser Heterogenität entstehenden Probleme darbot (Foucault 1976/1998: 109f.). Durchbrüche gelingen im Ausnahmezustand, in dem „bekanntlich die Stunde der Exekutive schlägt“ (Maus 2018: 66). So vervollkommen sich allmählich die „Staatsmaschinerie“ (Marx 1852/1975ff: 116, 179). Anders als zu Zeiten des kapitalistischen Take-offs muss sich heute nicht der Nationalstaat gegen die feudalen, partikularen Gewalten durchsetzen, sondern das europäische Apparate-Ensemble gegen die Nationalstaaten. Das Projekt der Europäisierung nimmt, im Fall von Frontex, die Dynamik der migrantischen Mobilität auf, „um sie in eine Dynamik des Europäisierungsprozesses umzumünzen.“ (Karakayali/Tsianos 2006: 12) Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Kommission auf der Verordnung aufbauend den weiteren Ausbau betreiben wird, etwa indem sie das eigentlich geplante Interventionsrecht bei der nächsten günstigen Gelegenheit wieder auf die Tagesordnung setzen wird. Bereits im Mai dieses Jahres schlug sie im Rahmen der Haushaltsberatungen vor, das Kontingent von 1.500 europäischen Grenzpolizist*innen auf 10.000 zu erhöhen (*EU Observer*, 2.5.2018). Auf der Tagung des Europäischen Rates der Regierungschefs am 28. Juni 2018 erhoben letztere diesen Vorschlag zu ihrer eigenen Forderung und suggerierten, er sei ihre Antwort auf den innerhalb der deutschen Regierung eskalierten Streit um Kontrollen an den Binnengrenzen. Allerdings findet sich diese Zahl in den Schlussfolgerungen bereits schon nicht mehr (*taz*, 30.06.2018). Dort heißt es viel allgemeiner, die Agentur solle durch eine Aufstockung der Mittel sowie ein erweitertes Mandat ausgebaut werden.⁸ Ein erweitertes Mandat erforderte allerdings erneut einen aufwändigen Novellierungsprozess, ohne dass sich an der Interessenskonstellation der letzten Phase Wesentliches geändert hätte.

Die Rekapitulation der Kämpfe um die Grenze hinterlässt den ernüchternden Eindruck, dass am Ende des Tages auf den Sommer der Migration ein europäischer Herbst gefolgt ist, der noch Schlimmeres befürchten lässt. Die grundlegenden Konflikte der europäischen Migrationspolitik werden nicht bearbeitet, vielmehr werden die Ringe der Externalisierung weiter ausgebaut. Doch wie lange wird das funktionieren? Der Sommer 2015 hat eindrücklich vor Augen geführt, dass diese Grenzapparatur prekär ist, gerade weil sie von einem externalisierten Außen abhängig ist. Bernd Kasperek und Marc Speer (2015) schrieben vorausschauend zu Beginn des Sommers der Migration: „Das europäische Grenzregime wird nach diesem Sommer anders aussehen, aber vor allem bleibt die Botschaft, dass es überwunden werden kann“.

8 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (28. Juni 2018), EUCO 9/18, Nr. 10.

Über eine Million Menschen haben die Grenzen überwunden – und es kommt jetzt darauf an, mit ihnen gemeinsam dafür zu kämpfen, dass sie zu Bürger*innen Europas mit allen Rechten werden, eines Europas, das dieses Mal keine staatliche, sondern eine demografische Erweiterung erfahren hat (Balibar 2015). An den Grenzen sind Kämpfe der rechtsstaatlichen Einhegung zu führen: in den ungarischen und bayerischen Transitzonen, auf der Hohen See, ebenso wie in Libyen oder Ceuta und Melilla. Eine wirkliche Migrationspolitik jedoch, die diesen Namen verdiente, verfolgt ihre eigene Aufhebung, und das heißt: die Entwicklung einer solidarischen Lebensweise (Brand/Wissen 2017: 165 ff.), mit der die Vielen, welche die maßgeblichen Bilder des Sommers der Migration prägten, bereits begonnen haben. Sie waren die Gegeninszenierung zur Grenzapparatur – wie Europa auch handeln könnte.

Literatur

- Backhaus, Andrea/Klingst, Martin/Lobenstein, Caterina/Meda, Laura/Polke-Majewski, Karsten/Venohr, Sascha/Völlinger, Veronika (2017): An Europas neuer Grenze. In: *Die Zeit* v. 12.12.2017.
- Balibar, Étienne (2015): Europa und die Geflüchteten: die Erweiterung. In: *transversal blog*, 09/2016, <http://transversal.at/blog/elargissement/?lid=erweiterung&highlight=balibar>, Zugriff 10.03.2016.
- Bourdieu, Pierre (2014/1990): *Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989–1992*. Hrsg. v. Patrick Champagne, Remi Lenoir, Franck Poupeau und Marie-Christine Rivière. Berlin.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2011): Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zur Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse. In: Demirovic, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hrsg.), *VielfachKrise. In finanzmarktdominierten Kapitalismus. Hamburg*, 79-94.
- (2017): Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München.
- Buckel, Sonja (2013): *‘Welcome to Europe’ – juristische Kämpfe um das Staatsprojekt Europa. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts*. Bielefeld.
- /Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2014): Theorien, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung. In: *Forschungsgruppe ‘Staatsprojekt Europa’* (Hg.): 15-84.
- (2017): The European Border Regime in Crisis, *Rosa-Luxemburg-Stiftung, Studien 8/2017*, Berlin. <https://www.rosalux.de/en/publication/id/38197/the-european-border-regime-in-crisis.2017>.
- Carrera, Sergio/Blockmans, Steven/Jean-Pierre, Cassarino/Gros, Daniel/Gild, Elspeth (2017): The European Border and Coast Guard. Addressing Migration and Asylum Challenges in the Mediterranean. In: *CEPS Task Force Report*.
- Castles, Stephen (2005): Warum Migrationspolitiken scheitern. In: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt* 25(97/98), 10-34.
- Di Fabio, Udo (2016): *Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem. Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern*. München.
- Federici, Silvia (2012): *Aufstand aus der Küche. Reproduktionsarbeit im globalen Kapitalismus und die unvollendete feministische Revolution*. Münster.
- Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67(4): 1219-1274.

- Forschungsgruppe 'Staatsprojekt Europa' (Hg.) (2014): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld.
- Foucault, Michel (1976/1998): *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I*. Frankfurt am Main.
- De Genova, Nicholas (2013): Spectacles of Migrant 'Illegality': The Scene of Exclusion, the Obscene of Inclusion. In: *Ethnic and Racial Studies* 36(7): 1180–1198.
- Hess, Sabine/Heimeshoff, Lisa-Marie/Kron, Stefanie/Schwenken, Helen/Trzeciak, Miriam (2014): Einleitung. In: Dies. (Hg.), *Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen, Transnationale Perspektiven*. Berlin/Hamburg: 9-39.
- Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2017): Fluchtlinien der Migration. Grenze als soziale Verhältnisse. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin: 25-37.
- Jakob, Christian/Sch lindwein, Simone (2017): *Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert*. Berlin.
- Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis (2006): Movements that Matter. Eine Einleitung. In: Forschungsgruppe, Transit Migration (Hg.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: 7-22.
- Kasperek, Bernd/Giogos, Maniatis (2017): Griechenland, Syriza und die Migration. Ein Interview mit Giogos Maniatis. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hrsg.), *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Hamburg: 71-83.
- Kasperek, Bernd/Speer, Marc (2015): *Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration*. <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>, Zugriff am 7.5.2018.
- Kopp, Judith (2017): Flucht(ursachen)bekämpfung im Kontext der Krise des europäischen Grenzregimes 2015. In: Fisch, Andreas/Ueberbach, Myriam/Patenge, Prisca/Dominik Ritter (Hg.): *Zuflucht – Zusammenleben – Zugehörigkeit, Kontroversen der Migrations- und Integrationspolitik interdisziplinär beleuchtet*. Aschendorff: 121-146.
- Lessenich, Stephan (2016): *Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis*, München.
- Loschi, Chiara/Raineri, Luca/Strazzari, Francesco (2018): The implementation of EU Crisis Response in Libya: Bridging theory and practice. In: *EUNPACK Working Paper 6.02*, <http://www.eunpack.eu/sites/default/files/publications/2018-01-31%20D6.2%20Working%20paper%20on%20implementation%20of%20EU%20crisis%20response%20in%20Libya.pdf>, Zugriff 18.05.2018.
- Marx, Karl (1852/1975ff.): Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, *Marx-Engels-Gesamtausgabe (MEGA)*, Abt. I, Bd. 11. Berlin: 96-189.
- Maus, Ingeborg (2018): *Justiz als gesellschaftliches Über-Ich. Zur Position der Rechtsprechung in der Demokratie*. Berlin.
- Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2013): *Border as Method, or The Multiplication of Labor*. Durham.
- Moreno-Lax, Violeta (2018): The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Thorough-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm. In: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 56(1): 119-140.
- Neufeld, Karolina (2018): *Frontex 2.0 – Auf dem Weg zur europäischen Grenzpolizei. Masterarbeit Politikwissenschaft, Universität Kassel*.
- Niemann, Arne/Speyer, Johanna (2018): A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard. In: *Journal of Common Market Studies*, 56(1): 22-43.
- Oberndorfer, Lukas (2012): Krisenbearbeitung in der Europäischen Union. Economic Governance und Fiskalpakt – Elemente einer autoritären Wende? In: *Kritische Justiz*, 45(1): 26-38.

- Peers, Steve (2016): The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense? In: <http://statewatch.org/analyses/no-281-frontex-schengen-refugees.pdf>, Zugriff 20.03.2018.
- Plöger, Andrea (2014): Die Proteste der Refugees. Eine Bewegung von den Rändern ins Zentrum Europas. In: *PROKLA* 44(4): 585-599.
- Poulantzas, Nicos (1978): *Staatstheorie: politischer Überbau, Ideologie, sozialistische Demokratie*. Hamburg.
- Ramboll/Eurasylum (2015): *External Evaluation of the Agency under Art. 33 of the Frontex Regulation, final Report*, Brüssel 28.7.2015.
- Randeria, Shalini (2006): Rechtspluralismus und überlappende Souveranitäten: Globalisierung und der 'listige Staat' in Indien. In: *Soziale Welt*, 57(3): 229-258.
- Rijpma, Jorrit (2016): The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management? Brüssel: *Study for the LIBE Committee*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU\(2016\)556934_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf), Zugriff am 03.04.2018.
- Ripoll Servent, Ariadna (2018): A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators, In: *Journal of Common Market Studies*, 56(1): 83-100.
- Rosenfeldt, Herbert (2016): Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded? In: *EU Law Analysis Blog*, Jg. v. 16.10.2016.
- Schröder, Ole/Gerdes, Lars (2016): Neue Europäische Grenz- und Küstenwache. Ein wichtiger Schritt für mehr Sicherheit an den EU-Außengrenzen. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 49(8): 238-241.
- Speer, Marc (2017): *Die Geschichte des formalisierten Korridors. Erosion und Restrukturierung des Europäischen Grenzregimes auf dem Balkan*. München: bordermonitoring.eu.
- Unisys (2014): *Study on the Feasibility of the Creation of a European System of Border Guards to control the External Borders of the Union, ESBG. Final Report*. Version 3, Brüssel, 16. Juni 2014.
- Walters, William (2006): Border/Control, In: *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187-203.
- Wissel, Jens (2015): *Staatsprojekt EUropa: Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union*. Münster.
- Ziltener, Patrick (1999): *Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster.