

II. FRONTEX

Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle

Nikolai Huke/Dana Lüddemann/Jens Wissel

EINLEITUNG

Mit der »Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (FRONTEX) entstand im Jahr 2004 einer der bis heute dynamischsten europäischen Apparate. Der Haushalt der Agentur stieg von 2005 bis 2010 um das Vierzehnfache an. Von der »einfachen« europäischen Vermittlerin zwischen den nationalen Grenzschutzbehörden der Mitgliedsstaaten hat sich FRONTEX zu einer Instanz gewandelt, die Politik und Maßnahmen an den Außengrenzen prägt – vor allem in Bezug auf den Umgang mit Migrant_innen und in der Zusammenarbeit mit sogenannten Drittstaaten. Längst nehmen die Agentur und ihre Mitarbeiter_innen auch auf die (zukünftige) politische und institutionelle Rolle, die FRONTEX innerhalb einer europäischen Sicherheitsarchitektur annehmen soll, wesentlichen Einfluss. Dabei trägt FRONTEX nicht nur materiell zur (Re-)Territorialisierung der EU bei, sondern erweitert kontinuierlich Wissensbestände über Menschen, die sich innerhalb der Union oder an ihren Grenzen bewegen. Sie ist damit ein *biopolitischer Apparat* der Bevölkerungskontrolle.

FRONTEX entstand vor dem Hintergrund des politischen Projekts des Migrationsmanagements (vgl. Buckel et al. in d. Bd.), zu dessen Kernelementen eine *tief verankerte Hegemonie der Grenze* und die *Versicherheitlichung der Migration* zählen (1). Auch wenn sich das Projekt seit den 1990er Jahren in Europa weitgehend hegemonial durchsetzte (vgl. Georgi/Huke/Wissel in d. Bd.), blieb das migrationspolitische und insbesondere das sicherheitspolitische Feld durch divergierende nationale Grenzkontroll- und migrationspolitische Praxen fragmentiert. In der Folge standen Mitgliedsstaaten und Ministerrat einer Ausweitung migrationspolitischer Kompetenzen der Kommission skeptisch gegenüber. FRONTEX wurde daher als *Agentur* institutionalisiert, die in der Lage ist,

als verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten einerseits und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle andererseits zu fungieren (2). Als Agentur ist FRONTEX exemplarisch für eine spezifische Form europäischer Apparate, »die sich institutioneller und rechtlicher Grenzen zu entledigen [suchen]« (Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1220). Dabei stehen »Rechtsschutz- und Kontrollinstanzen [...] nur eingeschränkt zur Verfügung« (ebd.), was nicht zuletzt am spezifischen Aktionsfeld zwischen Grenzschutz und -kontrolle, Polizei sowie Geheimdienst liegt.

An FRONTEX lässt sich daher ›im Kleinen‹ zeigen, wie es im *europäischen Staatsapparate-Ensemble* zur Verselbstständigung der politischen Form beziehungsweise einem »experimentellen Regieren« (Pollak/Slominski 2009: 906) kommt und wie ein genuin europäischer Staatsapparat entsteht, der sich konstitutiv demokratischen Einhegungen entzieht. Der aktuelle Schritt des Ausbaus wird – hier zeigt sich die Hegemonie des Migrationsmanagements unter versicherheitlichten Vorzeichen – von den politisch-institutionellen Akteuren kaum in Frage gestellt (3). FRONTEX ist zudem Akteur, der eine rechtliche Stratifizierung an der Grenze durchsetzt. Effekt der Kontrollpolitiken ist die ›Illegalisierung‹ eines Teils der Bevölkerung. Kritischen NGOs sowie der *No-border*-Bewegung gelang es, diese Funktion erfolgreich zu skandalisieren und indirekt Einfluss auf den Ausbau des Apparates zu nehmen.

1. KONTEXTANALYSE: TIEF VERANKERTE HEGEMONIE DER GRENZE

Auf der Suche nach Akteuren und (konfliktiven) gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die die Institutionalisierung von FRONTEX vorantrieben, stößt man zunächst auf andere Staatsapparate – etwa (sich europäisierende) nationale Innenverwaltungen und Polizeibehörden, die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament. Gesellschaftliche Kräfte hingegen setzten sich erst nach Gründung der Agentur und nur in Ausnahmefällen – ein Beispiel hierfür ist die *Noborder*-Bewegung – direkt mit FRONTEX auseinander. Kritik wurde an konkreten Maßnahmen laut, etwa an Menschenrechtsverletzungen während operativer Einsätze und den fehlenden Möglichkeiten, diese juristisch zu verfolgen (vgl. Human Rights Watch 2009). Der Apparat, so scheint es, entstand damit weitgehend jenseits gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse aus dem apparativen Prozess heraus. FRONTEX entwickelte und entwickelt sich gleichwohl in einer engen Beziehung zu den gesellschaftlichen Dynamiken. Drei Momente sind dabei hervorzuheben: Erstens die tief verankerte Hegemonie einer *in der politischen Form des Kapitalismus* verankerten Grenze. Zweitens die *Versicherheitlichung* von Migrationspolitik und drittens das *politische Projekt* des Migrationsmanagements.

Die Hegemonie von Grenze als zentraler Legitimierungsinstanz von Migrationskontrolle beschreibt den Umstand, dass die Legitimität staatlicher Grenzen an sich in gesellschaftlicher Auseinandersetzung kaum thematisiert wird. Zurückführen lässt sich das auf die Entstehung und hegemoniale Durchsetzung von Nationalstaaten, Nationalismus und mit ihnen der Staatsbürgerschaft. Staatsbürgerschaft ist über eine Reihe institutioneller Mechanismen (zum Beispiel Pässe), aber auch über Diskurse fest in Alltagsbewusstsein und Identitäten eingeschrieben; Nation verbunden mit Territorium und dessen Begrenzung erscheint als natürlicher Aspekt der Subjektkonstitution. Gleichzeitig gewinnt die Außengrenze zusätzliches legitimatorisches Potential im national-sozialen Staat (Balibar 2010)¹ aus der Gewährleistung sozialer Zusicherungen an die autochthonen Mitglieder der Gesellschaft – dazu zählen Schutz vor Lohnkonkurrenz von ›außen‹, aber auch staatliche Zahlungen von Elterngeld bis Sozialhilfe. Dies zeigt sich auch daran, dass bis auf die *Noborder*-Bewegung als Teil des links-liberal alternativen Projekts keines der Hegemonieprojekte in den Auseinandersetzungen um den Abbau der Binnengrenzen die Grenze an sich in Frage stellte (vgl. grundlegend Buckel et al. in d. Bd.). Die Grenze transformiert sich, ohne dass sie selbst zur Disposition steht. Umkämpft ist allerdings die konkrete Ausgestaltung: Welche institutionellen und apparativen Arrangements sollen die Grenze organisieren? In welchem Verhältnis soll die europäische Außengrenze zu den nationalen Territorien stehen? Welche Rolle sollen Menschenrechte und Asyl dabei spielen? Wie durchlässig soll die Grenze für wen sein?

Bezüglich der Antworten auf diese Fragen verschoben sich seit Ende der 1970er Jahre die Kräfteverhältnisse in Europa allmählich in Richtung einer repressiven Migrationspolitik. Migration wurde zunehmend als sicherheitspolitische Frage diskutiert. Infolge der Krise des Fordismus setzte sich in vielen EU-Staaten eine restriktive Auseinandersetzung mit Migration durch, die anschließend institutionell zum Beispiel über veränderte Asyl- und Einwanderungsgesetzgebungen abgesichert wurde. Gleichzeitig fand eine Angleichung der Migrationskontrollregime statt. Vor allem Akteure des konservativen Hegemonieprojekts besetzten dabei Schlüsselstellen in jenen Staatsapparaten, die

1 | Die Regulierung »der Klassenkämpfe durch die Sozialpolitik und die Institutionen zur kollektiven Sicherung zumindest *eines Teiles der Lohnarbeiter*, die als ›Wohlfahrtsstaat‹, Welfare State oder Sozialstaat bezeichnet wird, seit dem Ende des 19. Jahrhunderts absolut unentbehrlich für die Erhaltung der nationalen Form des Staates und damit seiner Hegemonie waren [...] Regulierung der Klassenkämpfe, allgemeiner, der sozialen Konflikte, niemals möglich gewesen wäre ohne den Prozess der Einsetzung der Form Nation, dieser Form der privilegierten Gemeinschaft, die sakralisiert und säkularisiert zugleich ist. « (Balibar 2010: 25; Hervorh. d. Autor_innen)

eine zunehmende Abschottung der Grenzen politisch absichern und exekutiv umsetzen, wie Innenministerien und Polizeibehörden.

Voraussetzung für die Versicherheitlichung von Migration waren »moral panics«, die zu Verschiebungen in den Kräfteverhältnissen geführt haben (Hall et al. 1978): Diskursive Ereignisse, in denen Migrantinnen und Migranten beziehungsweise ihre (potentielle) Anwesenheit als Gefahr für die gesellschaftliche Ordnung inszeniert wurden. In Deutschland begleiteten beispielsweise Pogrome die Asyldebatte der frühen 1990er Jahre (vgl. Kannankulam in d. Bd.), in Großbritannien wurde der Konflikt um Sangatte zentral (vgl. Schwenken 2006 sowie Georgi in d. Bd.) und in Spanien erzwang der rechtskonservative Partido Popular eine restriktive Komponente in der Migrationspolitik infolge der sogenannten »crisis de los cayucos« auf den Kanarischen Inseln 2006 (vgl. Wolff in d. Bd.). Mit dem Schengen- und Dublin-Regime sowie dem Vertrag von Amsterdam geht die versicherheitlichte Thematisierung von Migration – gewissermaßen als dunkle Seite des Binnenmarkts und dessen Mobilitäts- beziehungsweise Freizügigkeitsregelungen – in den europäischen *acquis communautaire*² über.

Seit den 2000er Jahren wurde diese restriktive Ausrichtung von Migrationspolitik durch legale Zuwanderungsmöglichkeiten – etwa die Blue Card (vgl. Georgi/Huke/Wissel in d. Bd.) – im Rahmen einer globalen Arbeitsteilung erweitert und ein selektives *Migrationsmanagement* etabliert.

2. FRONTEX: DIE ENTSTEHUNG EINES MIGRATIONSKONTROLLAPPARATS INNERHALB DES EUROPÄISCHEN STAATSAPPARATE-ENSEMBLES

Eigentlich schienen unter diesen Voraussetzungen die Grundlagen für eine europäische Grenzkontrollbehörde geschaffen worden zu sein. Dennoch erwies sich die Etablierung von FRONTEX als langwieriger und konfliktreicher Prozess. Die Dominanz nationaler Migrationskontrollapparate innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles äußerte sich in »Souveränitätsvorbehalten« und in Interessenskonflikten zwischen Grenz- und Zentrumsstaaten. Obwohl in Fragen der Migrationskontrolle nach wie vor nationale Praxen und Institutionen eine große Beharrlichkeit haben, zeigt FRONTEX zugleich, dass der repressive Teil des Migrationsmanagements einfacher zu institutionalisieren war als beispielsweise legale Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Arbeitsmarkt (vgl. Georgi et al. in d. Bd.) oder die Schaffung eines einheitlichen europäischen Asylsystems (vgl. Mayerhöfer et al. in d. Bd.).

2 | Bezeichnet den gemeinschaftlichen Besitzstand, also das gesamte gültige EU-Recht.

2.1 Migration als sicherheitspolitisches Problem

Mit dem Binnenmarktpjekt sowie den Schengen I und II Vereinbarungen, in denen zunächst fünf europäische Staaten vereinbarten, zukünftig auf Kontrollen des Personenverkehrs an ihren gemeinsamen Grenzen zu verzichten, begann in den 1980er Jahren ein Prozess, infolge dessen sich die »Interdependenz und Denationalisierung« (Möllers 2011: 150) von Grenzen verstärkten. Aus dem inneren Grenzkontrollabbau entstanden für die Nationalstaaten »wahrgenommene funktionale Zwänge« (ebd.: 159). Auch Migrationskontrollpolitik wurde in der Folge als europäisches Problem reformuliert. Dabei wurde eine neue Dichotomie etabliert: Sicherer EU-Raum versus unsicheres »Außen« (vgl. Benedikt 2004). Bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte (»Binnenmarktpjekt«) wurde diskursiv ein Unsicherheitskontinuum etabliert, das von Kriminalität bis zu irregulärer Migration reicht (vgl. Huke 2010: 60). Es gebe einen zunehmenden »Migrationsdruck«, so wurde argumentiert, der außer Kontrolle zu geraten drohe, die Migrationspolitik sei daher »unvermeidlich restriktiv« (Ministers responsible for immigration 1991: 473). Anfang der 1990er Jahre rückt Asylmissbrauch ins Zentrum der Debatte, mit dem Modell der »konzentrischen Kreise« (Österreichische Ratspräsidentschaft 1998) und dem »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« des Amsterdamer Vertrags wird Migration diskursiv fest als europäisches (Sicherheits-)Problem etabliert beziehungsweise »versicherheitlicht« (vgl. Huke 2010: 61f.).

Seit den späten 1990er Jahren und insbesondere mit der Lissabon-Strategie wird die sicherheitspolitische Thematisierung von Migration um eine ökonomische Dimension ergänzt: Notwendig sei nicht nur Abschottung, sondern – unter anderem angesichts alternder Bevölkerungen – auch selektive Zuwanderung. Das Interesse von Unternehmen an einem globalen Arbeitsmarkt (insbesondere für »Hochqualifizierte«) müsse dabei mit einem angemessenen Level der Kontrolle über »unautorisierte« Einwanderung und Arbeit verbunden werden, um einheimische Arbeitnehmer gegen »unfaire Konkurrenz durch ausländische Arbeitnehmer« (Bertelsmann Foundation 2000: 14) zu schützen, das heißt (durchaus auch im Interesse von Kapitalfraktionen) etablierte sozialpartnerschaftliche Arrangements abzusichern. Voraussetzung eines derartigen Migrationsmanagements unter restriktiven Vorzeichen ist eine Grenze, die in der Lage ist, Migration selektiv zuzulassen – insbesondere aber »unautorisierte« Migration (mit allen Mitteln) zu verhindern. Eine »europäische Grenzpolizei« (Feasibility Study 2002) erschien daher folgerichtig.

2.2 Europas Abschottung, national organisiert

Bis Anfang der 1990er Jahre entwickelte sich europäische Grenzkontrollpolitik zunächst als Spiegelbild nationaler Arrangements, es blieb institutionell im

Bereich Justiz und Inneres in einem intergouvernementalen Verhandlungsregime. Auf vertraglich gesicherte Strukturen der Zusammenarbeit wurde dabei »bewusst verzichtet« (Imbusch 2003: 91), stattdessen wurden verschiedene informelle Arbeitsgruppen geschaffen (zum Beispiel die Ad-hoc-Gruppe Einwanderung 1986; TREVI 1992; die Koordinatorengruppe »Freizügigkeit« etc.). Über gemeinsames *wining and dining* entdeckten die Polizeibehörden und Innenverwaltungen geteilte Interessen und begannen, ihre national definierten Problemdefinitionen als europäische zu reformulieren (vgl. Huke 2010: 42f.; Möllers 2010: 36). Triebkraft war dabei unter anderem die Suche nationaler sicherheitspolitischer Akteurinnen nach neuen Aufgabenfeldern, nachdem »ihre ursprünglichen Grenzsicherungsaufgaben mit dem Abbau der Grenzkontrollen im Rahmen der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes insbesondere seit der EU-Osterweiterung weitgehend verloren gingen« (Möllers 2010: 50). Die Kontrolle am Grenzübergang verschwindet im EU-Binnenraum weitgehend, neben »einer Ausweitung des Grenzraumes nach Außen findet insbesondere auch eine Ausdehnung der Grenze ins Landesinnere statt« (ebd.: 72). Es kommt in der Folge zu einer »nahezu undefinierten Ausdehnung [...] der besonderen Kontrollbefugnisse, die an Grenzen gelten« (Marischka 2007: 8).

Im Anschluss an Schengen I und II wurden nicht nur gemeinsame Standards im Bereich der Grenzkontrolle vorangetrieben, es entwickelte sich auch eine Vielzahl von Kooperationen der Mitgliedsstaaten in Grenzschutzfragen. Eine veränderte Praxis folgte daraus jedoch nur begrenzt: Die verwendeten Kontroll- und Kommunikationstechnologien und die diese produzierenden Unternehmen waren je nach Nationalstaat unterschiedlich (und zum Teil inkompatibel), hinzu kamen Sprachbarrieren und divergierende bürokratische Praxen, »Befehlsketten, Logiken und Zielsetzungen« (ebd.: 6).

An der Dominanz und Stabilität der nationalen Praxen und Apparate änderte auch die stärkere Rolle der supranationalen Apparate – mit den Verträgen von Maastricht (1992/1993) und Amsterdam (1997/1999), wodurch Asyl- und Migrationspolitik zum Gegenstand von Gemeinschaftspolitik und Gemeinschaftsrecht wurden, zunächst wenig. 1995 berief die Kommission eine Kommissarin für Justiz und Inneres. Vier Jahre später baute sie mit einer Generaldirektion Justiz und Inneres ihr Personal im Bereich Migrationskontrolle aus. Die Kompetenzerweiterung war eine Voraussetzung dafür, dass Migrationskontrollpolitik (zum Beispiel auf dem Gipfel in Tampere 1999) ins Zentrum europäischer Politik rückte – insbesondere die Europäische Kommission war in der Folge eine Agendasetterin, die das Thema der »illegalen« Einwanderung und Schutz der Außengrenzen auf die Tagesordnung der europäischen Politik setzte (vgl. Möllers 2010: 95).

Informelle und intergouvernementale Mechanismen der Zusammenarbeit wurden zunehmend als unzureichend angesehen, um das (europäische)

»Problem« der Migrationskontrolle zu lösen; Nationale Grenz- und Migrationskontrollpraxen gerieten dadurch unter Druck. Im Mai 2002 legte eine Initiative unter der Führung Italiens eine Machbarkeitsstudie für eine europäische Grenzpolizei vor (Feasibility Study 2002).³ Die Studie plädiert für die Vernetzung der nationalen Grenzpolizeien mit einer Reihe von gemeinschaftlichen Elementen (beispielsweise Polizeieinheiten, Risikoanalysen etc.). Das Ganze sollte von einem Rat, bestehend aus nationalen Vertretern der nationalen Grenzschutzbehörden und unterstützt durch ein Sekretariat, koordiniert werden (ausführlich Monar 2006: 193ff.; Carrera 2010: 2f.), auffällig ähnlich dem heutigen Aufbau von FRONTEX. Mitgliedsstaaten wie Großbritannien, aber auch die zukünftigen östlichen Mitgliedsstaaten, insbesondere Polen und die Slowakei, teilten zwar die Absicht, in Grenzfragen mehr zu kooperieren, lehnten jedoch eine europäische Grenzpolizei aufgrund von Souveränitätsvorbehalten ab (vgl. Carrera 2010: 2; Léonard 2009: 376; Hobbing 2005: 8). Die Europäische Kommission schlug daher zunächst »nur« eine »gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen [Common Unit]« (Europäische Kommission 2002a) vor. Diese sollte »einen gemeinsamen Mechanismus für eine operative Abstimmung und Zusammenarbeit« etablieren, um unter anderem einen ständigen »Prozess des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen sowie deren Anwendung [zu gewährleisten]« (ebd.: 15). Auf lange Sicht sollten die Mitgliedsstaaten aber durch ein noch aufzubauendes europäisches Grenzschutzkorps unterstützt werden und somit ein »integrierter Grenzschutz« auf EU-Ebene implementiert werden (siehe auch Léonard 2009: 378).

Auf dem Gipfel von Sevilla (2002) wurde ein in großen Teilen mit dem Kommissionsdokument übereinstimmender Aktionsplan beschlossen, der zudem Teile der Machbarkeitsstudie umfasste (vgl. Monar 2006: 200). Die »Common Unit« wurde in der Folge durch das »SCIFA+«-Komitee, bestehend aus dem »Strategischen Ausschuss für Asyl und Immigration« (SCIFA) und den »höchsten Beamten der nationalen Grenzschutzbehörde« (Europäisches Parlament 2002: 10), aufgebaut. Sie übernahm die Führung in der Koordination einer Reihe von Operationen und Pilotprojekten im Zusammenhang mit

3 | Schon Anfang 2001 hatten Deutschland und Italien in einer gemeinsamen Initiative die Idee einer gemeinsamen europäischen Grenzpolizei vorgebracht (ausführlich Monar 2006: 193ff.). In den Beschlüssen des Europäischen Rates im Dezember 2001 in Laeken taucht der Begriff einer europäischen Grenzpolizei allerdings nicht mehr auf. Darin heißt es lediglich: »Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, die Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die Voraussetzungen für die mögliche Schaffung eines Mechanismus oder gemeinsamer Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen.« (Europäischer Rat 2001: 12).

Grenzschutzfragen. Unter anderem koordinierte sie die Operation Ulysses, die unter spanischer Führung stand, die Operation Triton unter griechischer Führung und den »International Airport Plan« unter italienischer Führung. Zudem wurden in verschiedenen Mitgliedsstaaten eine Reihe von Ad-hoc-Zentren gegründet, die sich mit Grenzschutzfragen beschäftigten und später in FRONTEX integriert wurden (vgl. Barbé 2008: 65; Léonard 2009: 378; Marischka 2007: 4).

SCIFA+ gelang es jedoch nur begrenzt, die Probleme, die aus der Vielfalt und Dominanz (der Praxen) nationaler Apparate resultierten, zu überwinden und die Effektivität europäischer Grenzkontrolle zu steigern. In ihrer Mitteilung zur »Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen« (Europäische Kommission 2003a) forderte die Kommission daher eine systematischere, permanente Gemeinschaftsstruktur zur Koordinierung von Grenzkontrollpolitiken. In eine ähnliche Richtung ging ein Dokument der griechischen Präsidentschaft, das am gleichen Tag veröffentlicht wurde und in dem davon gesprochen wurde, dass eine Reihe von Projekten, die von SCIFA+ geleitet beziehungsweise koordiniert wurden, mit ernsthaften Problemen zu kämpfen gehabt hätten (Léonard 2009: 379). In den Schlussfolgerungen des Rats für Justiz und Inneres wurde daraufhin die Einrichtung einer *Practitioners Common Unit* gefordert, um die operative Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten weiter zu entwickeln (Rat der Europäischen Union 2003). Auf dem Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 wurde die Kommission – vorangetrieben von der griechischen Präsidentschaft (Monar 2006: 204) – beauftragt zu prüfen »ob neue institutionelle Mechanismen zur Verstärkung der operativen Zusammenarbeit beim Grenzschutz an den Außengrenzen, möglicherweise auch eine operative Struktur der Gemeinschaft, geschaffen werden müssen« (Rat der Europäischen Union 2003: 12).

2.3 Europäische Koordinierung, national dominiert

Zu diesem Zeitpunkt arbeitete die Kommission bereits an einem Vorschlag zur Schaffung einer »Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union« (vgl. Léonard 2009: 378; Ekelund 2010: 170). Die Hauptaufgaben der neuen Agentur sollten einerseits konkret in der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und ihren Grenzschutzbehörden bestehen sowie in der Abschiebung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten aufhielten. Die verstärkte operative und technische Unterstützung sollte vor allem gegenüber jenen Mitgliedsstaaten erfolgen, die am stärksten betroffen waren oder mindestens als solche galten.

Daneben sollte die neue Agentur bei der Ausbildung der nationalen Grenzschutzbeamten mitwirken. Zudem war vorgesehen, dass die Agentur selbstständig allgemeine und spezifische Risikoanalysen erstellen soll, die auch das weitere Vorgehen an den Außengrenzen und in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten umfassen. Darüber hinaus sollte sie die für die Kontrolle und Überwachung der Grenzen nutzbaren technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen in der Forschung verfolgen und gegebenenfalls evaluieren (vgl. Europäische Kommission 2003b: 2, 5).

Der Rat begrüßte grundsätzlich den Vorschlag der Kommission. Haupt-sächlicher Konfliktpunkt in der ›working party on frontier‹ des Rates war die Frage, welche Institution bis zu welchem Grad bei der Kontrolle der Außengrenzen zuständig sein sollte. In allen Dokumenten wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedsstaaten die Verantwortung über die Kontrolle der Grenzen behalten (vgl. Neal 2009: 343). Von vornherein wurden im endgültigen Vorschlag der Kommission Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedsstaaten Rechnung getragen. Auch die Entscheidung, die Institutionalisierung in Form einer Agentur zu wählen, deutet in diese Richtung. Der Aufbau eigener Kompetenzen innerhalb der Kommission wäre gegenüber dem Rat und den Mitgliedsstaaten nicht durchsetzbar gewesen. Widerstände gegen eine Europäisierung zeigten sich zunächst auch im Parlament; letztlich sprach es sich aber für einen »stärkeren gemeinschaftlichen Charakter« der Grenzschutzagentur aus und forderte eine vollständige Einbeziehung der Kommission und des Parlaments (vgl. Europäisches Parlament 2004). Der Vorschlag der Kommission erschien vielen zu wenig ambitioniert (Carrera 2007: 14; Pollak/Slominski 2009). Im Kern wollten die Parlamentarier eine stärkere Vergemeinschaftung der Grenzkontrolle, eine bessere Kontrolle der Agentur durch das Parlament und die Kommission sowie eine stärkere Berücksichtigung von Menschenrechtsfragen (vgl. Ekelund 2010: 172ff.). Der Versuch, eine bessere Rechenschaftspflicht und Kontrolle der Agentur durch Parlament und Kommission sicherzustellen, misslang ebenso wie der Versuch, Einfluss auf die Ernennung des Exekutivdirektors von FRONTEX zu bekommen, weil das Parlament im Konsultationsverfahren keine Mittel zu Durchsetzung seiner Forderungen hatte. Die Risikoanalysen von FRONTEX werden zudem nur der Kommission und dem Rat vorgelegt (vgl. Puntcher Riekman 2008: 30).

In der Agentur FRONTEX, die am 3. Oktober 2005 den operativen Betrieb aufnahm, gelang es schließlich, den Widerspruch zwischen national divergierenden Grenzkontrollpraxen und einer europäischen Problemdefinition dynamisch zu institutionalisieren, das heißt, das Interesse der Mitgliedsstaaten an einer starken Rolle der eigenen Innenverwaltungen und Polizeibehörden mit der diskursiv etablierten Notwendigkeit einer Europäisierung der Migrationskontrolle zu vermitteln.

Alle EU-Mitgliedsstaaten sowie die beteiligten Staaten aus dem Schengen-Raum⁴ haben einen Vertreter im Verwaltungsrat von FRONTEX. Großbritannien und Irland haben lediglich Beobachter_innenstatus, da sie nicht Teil der Schengen Abkommen sind. Die Kommission selbst ist mit zwei Vertreter_innen im Verwaltungsrat. Darüber hinaus sind nationale Polizeibehörden auch in anderen Teilbereichen von FRONTEX institutionell vertreten; so ist etwa Deutschland durch Expert_innen der Bundespolizeidirektion im »FRONTEX Risk Analysis Network« repräsentiert (vgl. Möllers 2010: 53). Die nationalen Innenverwaltungen und Polizeibehörden konnten so ihre Kompetenzen erweitern, »ohne dass dies [...] von der Öffentlichkeit hinterfragt oder überhaupt wahrgenommen wurde« (ebd.: 54). Dieses institutionelle Design ermöglichte den Beginn eines Vergemeinschaftungsprozesses in einem umkämpften Politikfeld, ohne den Widerstand der Mitgliedsstaaten herauszufordern (vgl. Guild 2006). Die Autonomie der Agentur blieb politisch relativ schwach und der Einfluss der Mitgliedsstaaten relativ groß (vgl. Puntscher Riekman 2008: 29; Léonard 2009: 381; Rijpma 2010: 1; Pollak/Slominski 2009: 909). Die Agentur ermöglicht damit nationalen Apparaten eine erweiterte operative und politische Reichweite (Pollak/Slominski 2009: 906).

Schon mit der Gründungsverordnung kann FRONTEX selbst operative Einsätze koordinieren und durchführen. Seit 2006 gab es verschiedene Grenzschutzaktionen (Joint Operation/JO) vor der afrikanischen Küste: JO HERA (2008: 315 Tage) vor Spanien, im Mittelmeer JO Nautilus (2008: 332 Tage) um Italien und Malta und JO Poseidon (2008: 217 Tage) in der Ägäis – und viele andere an Land auf den Flughäfen (vgl. FRONTEX: 2008; Kasperek/Wagner 2010). Diese Einsätze blieben aber in letzter Instanz immer unter der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Während der Einsätze kam es – ebenso wie beim Einsatz der RABITs (siehe unten) – wiederholt zu Verstößen gegen Menschenrechte (vgl. unter anderen Human Rights Watch 2011; Möllers 2010: 65f.). Der Schwerpunkt der operativen Tätigkeiten in der Anfangsphase der Agentur lag jedoch im EU-Binnenraum (zum Beispiel Kontrollen von Flug- und Schifffahrtslinien). Dies verweist auf die breite Grenzdefinition, die der Arbeit von FRONTEX zugrunde liegt – sie umfasst laut ihrem Direktor Ilkka Laitinen Tätigkeiten in vier »Stufen«: Drittstaaten, Nachbarstaaten, EU-Außengrenze und der Binnenraum der EU (vgl. Möllers 2010: 75).

2.4 FRONTEX als biopolitischer Apparat

Während FRONTEX im Verwaltungsrat und in den Einsätzen relativ eng an Interessen der Mitgliedsstaaten gebunden ist, verfügt der Apparat im Bereich

4 | Norwegen und Island sind Teil der Schengen-Vereinbarung, aber nicht Teil der EU und haben nur eingeschränktes Stimmrecht.

Risikoanalysen und Wissensgenerierung bezüglich der Außengrenzen über eine große Autonomie. In diesem Prozess festigt FRONTEX sich als selbstständiger Apparat auf der supranationalen Ebene, der nach und nach seine eigenen operationalen Fähigkeiten und seine formalen Kompetenzen ausbaut und exklusives Wissen produziert, das den nationalen Grenzschutzapparaten und Innenministerien nicht zur Verfügung steht. FRONTEX soll nicht nur explizit mit Europol, auf dessen Daten sie Zugriff hat, sowie mit Drittstaaten und Geheimdiensten zusammenarbeiten (Verordnung (EU) 2004: Art. 13, 14), sondern auch umfangreiche Durchführbarkeitsstudien »effektiveren Grenzschutzes« in Auftrag geben. Die Wissensproduktion von FRONTEX bewegt sich innerhalb des sicherheitspolitischen Feldes (vgl. Bigo 2006), das durch spezifische Selektivitäten geprägt ist: Zugang zum Feld haben neben den Akteuren der Staatsapparate, der Migrationskontrolle und Forschungsinstitutionen in erster Linie Kapitalfraktionen des sicherheitsindustriellen Komplexes.⁵ Deutlich wird auch eine geschlechtsspezifische Selektivität: Das sicherheitspolitische Feld ist ebenso wie FRONTEX ein weitgehend homosozialer, von soldatischen und neoliberalen Männlichkeiten dominierter Raum. Es ist geprägt von Männern, die über eine langjährige Sozialisation in (para-)militärischen Organisationen und/oder in kapitalnahen Verbänden verfügen. Diese Struktur des Feldes prägt »Handlungssequenzen, Routinen und Erfahrungswissen« (Möllers 2011: 155) der beteiligten Akteure. Exemplarisch steht hierfür unter anderen der FRONTEX-Generaldirektor Ilkka Laitinen. Dieser ist nicht nur finnischer Brigadegeneral, sondern auch Mitglied des Beirats der *Security and Defense Agenda (SDA)*, die als *think tank* des militärischen und sicherheitsindustriellen Komplexes den Austausch zwischen Unternehmen aus den Bereichen Militär, Sicherheit, Transport, Pharma und IT, Staatsapparaten und Wissenschaft vorantreibt (vgl. SDA 2013).

Ziel der Wissensproduktion von FRONTEX ist die Kontrolle »eigensinniger Praxen« (Benz/Schwenken 2005) von Migrantinnen und Migranten. FRONTEX kann damit als ein Apparat verstanden werden, der die Kontrolle

5 | In der Folge kommt es zu einer engen Kooperation von FRONTEX mit Unternehmen des sicherheitsindustriellen Komplexes etwa im Rahmen von Technologiebörsen, Forschungsk Kooperationen oder Tagungen zur Weiterentwicklung des Grenzkontrollregimes (vgl. Hayes 2010; Léonard 2010: 243f.; Marischka 2009b). »FRONTEX has been a regular participant in forums promoting the securitisation of border controls in Europe, alongside groups lobbying in favour of corporate interests such as the Aerospace and Defence Association (ASD), which promotes the aeronautics industry as a strategic priority for Europe and the Security Defence Agenda (SDA), a Brussels based think tank that provides a platform for the meeting of EU institutions and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) with government officials and representatives of industry, international and specialised media, think-tanks, academia and NGOs.« (Fotiadis 2010)

und Disziplinierung der Bevölkerung durch Wissen zu organisieren versucht. Gleichzeitig fungiert FRONTEX – etwa durch Machbarkeitsstudien (zum Beispiel der Überprüfung der Kompatibilität von IT-Systemen europäischer Grenzkontrollbehörden oder zum Aufbau eines europäischen Patrouillennetzes im Mittelmeer) – als »Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten« (Marischka 2007; vgl. auch Tohidipur 2011). Die Agentur stößt dadurch kontinuierlich inkrementelle Prozesse der Vergemeinschaftung und der Europäisierung von Grenzkontrolle an⁶ und trägt damit nicht zuletzt zur Vereinheitlichung (des europäischen Marktes) der Sicherheits- und Grenzkontrolltechnologie und zu einer »Harmonisierung der Nachfrage« bei (Masson/Marta 2011; vgl. auch Möllers 2010: 59ff.). Die Agentur charakterisiert sich folgerichtig auch als Medium zwischen Industrie und Endnutzern (Laitinen 2010: 15).

2.5 FRONTEX als Europäisierungsmotor

Ziel von FRONTEX ist es, »die »gewachsenen Grenzregimes« neuen und zentral erarbeiteten Praxen zu unterwerfen« (Marischka 2007: 9). Mit Pollak und Slominski (2009: 906) kann die Agentur damit als Form »experimentellen Regierens« (hierzu auch Kasparek 2010: 114) bezeichnet werden: Als Resultat aus fragmentierten Machtverhältnissen wird zur »Problemlösung« ein Apparat geschaffen, der sich selbst »entfaltet« und darüber eine Homogenisierung der Interessen erzeugt. FRONTEX stellt Kohärenz, Kontinuität und Stabilität zwischen formellen und informellen Netzwerken her. Dabei wird eine »bürokratische Politik« [forciert], die sich auf einem eigenen Selbstverständnis der Agentur gründet und die nicht unerheblich große Handlungsspielräume nach eigenem Ermessen ausfüllt« (Tohidipur 2009: 16).

Dass die »Selbstentfaltung« von FRONTEX überaus erfolgreich verläuft, zeigt sich auch in der Anzahl der bei FRONTEX Beschäftigten. 2005 startete FRONTEX mit 45 Angestellten (FRONTEX 2006), im Jahr 2011 waren es 298 (FRONTEX 2011: 15). Seit 2007 sieht eine Änderungsverordnung (Verordnung (EU) 2007) die Bildung von sogenannten »schnellen Eingreifteams (RABIT)« vor. Initiatoren der Richtlinie waren Wolfgang Schäuble – in »seiner Funktion als oberster Dienstherr der Sonderpolizei des Bundes« (Möllers 2010: 49) – und der frühere EU-Kommissar für »Justiz, Freiheit und Sicherheit«, Franco Frattini. Vorbild der Regelung war unter anderem das Bundespolizeigesetz (vgl. ebd.). Mit der Verordnung sollen Grenzschutzbeamte aus EU-Mitglieds-

6 | Ein Beispiel hierfür sind von FRONTEX organisierte mehrwöchige Fortbildungsveranstaltungen, die »jüngeren Führungskräften europäischer Grenzpolizeien [...] weitergehende Kenntnisse über Führungs- und Einsatzstrukturen anderer Grenzschutzpolizeien [...] vermitteln« (Möllers 2010: 53).

staaten für gemeinsame grenzpolizeiliche Einsätze auf Anforderung eines Staates bereitstehen. Den »schnellen Eingreifteams« werden dabei exekutive Befugnisse im jeweiligen Mitgliedsstaat übertragen (vgl. Fischer-Lescano/Löhr/Tohidipur 2009: 258). Im Oktober 2010 hat Griechenland FRONTEX um Unterstützung bei der Überwachung der türkisch-griechischen Grenze gebeten und den Einsatz von RABITs angefragt. Kurz darauf startete der erste RABIT-Einsatz. Der Aufbau der schnellen Eingreifteams war ein Schritt zur selbstständigen Handlungsfähigkeit der Agentur, und damit beginnt eine europäische Grenzschutzpolizei, die noch 2003 am Widerstand der Mitgliedsstaaten scheiterte, sich durch die Hintertür zu formieren (vgl. Hess/Tsianos 2007: 35). Die gemeinsamen Missionen dienten nicht zuletzt als Werbeveranstaltungen für Grenztechnologien – wie Christoph Marischka exemplarisch am Beispiel eines RABIT-Einsatzes zeigt: »Neidvoll bestaunen die griechischen Polizisten [...] die Herzschlag-Detektoren, die finnische Grenzpolizisten während der FRONTEX-Übung [...] vorstellen. [...] Seit der RABIT-Übung [...] prüfen nun die griechischen Behörden ebenfalls die Anschaffung solcher Technologien« (Marischka 2009a: 36). Seit Bestehen haben sich jedes Jahr sowohl die Anzahl der Operationen sowie die Einsatztage als auch die Anzahl der Pilotprojekte massiv gesteigert. 2006 führte FRONTEX 440 Einsatztage für Joint Operations durch, 2010 waren 6.721 Einsatztage vorgesehen. Auch die im Rahmen von FRONTEX organisierte Ausbildung hat enorm zugenommen: von 1.012 Ausbildungstagen 2006 auf 13.400 Ausbildungstage 2012 (FRONTEX 2012: 25f.). Damit ist FRONTEX im europäischen Grenzschutz nicht nur in Operationen an den Außengrenzen bestimmend, sondern auch bei der Ausbildung und den standardisierten Verfahren, die Grenzschutzbeamte erlernen und praktizieren.

Die Ausweitung von FRONTEX – so wird an diesen Beispielen deutlich – funktioniert damit ähnlich wie in anderen EU-Bereichen durch eine inkrementelle Puzzle-Politik (vgl. Georgi et al. in .d. Bd.). Vorangetrieben wird der Prozess dadurch, dass aus Konflikten und Inkompatibilitäten, die aus der Vielfalt und Dominanz nationaler Apparate im Bereich der Migrationskontrollpolitik resultieren, von europäischen Apparaten, aber auch nationalen Innenverwaltungen und Polizeibehörden ein kontinuierlicher Handlungsdruck in Richtung einer weitergehenden Europäisierung erzeugt wird. Über die Rolle der Agentur beim integrierten Schutz der EU-Außengrenzen und ihre generelle künftige Ausrichtung besteht dabei »unter den Organen ein starker Konsens« (Europäische Kommission zit.n. Möllers 2011: 152). Eine zentrale Stellung bei der Erzeugung von Handlungsdruck kommt insbesondere der Agentur FRONTEX selbst zu, die in Machbarkeitsanalysen und Kompatibilitätsstudien auch Vorschläge für die »Lösung« der beschriebenen Probleme macht – die unter anderem in der Stärkung der eigenen Kompetenzen bestehen (vgl. Léonard 2009). Die Agen-

tur wächst damit »in eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der gemeinsamen EU-Politik eines integrierten Grenzschatzes hinein« (Möllers 2010: 67) und fungiert als deren »Manager« (Tohidipur 2011: 129f.).

3. MEHR AUTONOMIE WAGEN: DIE NEUE FRONTEX-VERORDNUNG

Auch wenn FRONTEX damit als Erfolg für das Projekt der europäischen Harmonisierung von Grenzkontrollpolitik gelten kann, blieb die Agentur in den vergangenen Jahren im operativen Geschäft auf die Kooperation von Mitgliedsstaaten angewiesen: Insbesondere bei Einsätzen hängen die Kapazitäten der Agentur von den Ressourcen ab, die ihr Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen. In den meisten Fällen wurden weder die entsprechenden Beamten, noch die Schiffe oder Helikopter in der zugesagten Menge zur Verfügung gestellt (Interview Temmerman/KOM, GD Justiz 2011). Mit der neuen FRONTEX-Verordnung wurde dieses Problem teilweise überwunden, die Autonomie der Agentur wurde in Bereichen, in denen sie bisher im Wesentlichen verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten war, deutlich ausgeweitet (Verordnung (EU) 2011).

Die Verordnung entstand auf der Basis von Evaluationen der bisherigen FRONTEX-Tätigkeit (COWI 2009). Im Februar 2008 legte die Kommission einen Bericht über die Evaluierung und die Entwicklung der Agentur vor (Europäische Kommission 2008a). Darin wurde unter anderem vorgeschlagen, die Probleme mit der technischen Ausstattung bei den *Joint Operations* in Angriff zu nehmen und darüber nachzudenken, FRONTEX eigenes Material zur Verfügung zu stellen (ebd.: 31), die Position von FRONTEX bei Rückführungsoperationen zu stärken (ebd.: 33) und bei der Kooperation mit Drittstaaten besonderes Gewicht auf die Staaten zu legen, die in den für die *Joint Operations* als problematisch identifizierten Regionen liegen (ebd.: 38). In eine ähnliche Richtung wies auch die externe Evaluierung von FRONTEX (COWI 2009). Auf der Basis dieser Evaluierung schlug der Verwaltungsrat von FRONTEX der Kommission 16 die rechtliche Grundlage von FRONTEX betreffende Veränderungen vor (FRONTEX 2009). Auch in der »Sicherheits- und Rechtsagenda für die Jahre 2010 bis 2014« des Stockholmer Programms, das vom Europäischen Rat im Dezember 2010 angenommen wurde, wird dazu aufgerufen, die Rolle von FRONTEX zu stärken (vgl. Wicht 2010). Die Kommission wurde aufgefordert, bis »spätestens Anfang 2010 Vorschläge zur Präzisierung des Mandats und zur Erweiterung der Rolle von FRONTEX vorzulegen; dabei sollten die Ergebnisse der Evaluierung der Agentur und die Rolle und die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten im Bereich der Grenzkontrolle berücksichtigt werden« (Rat der Europäischen Union 2009: 55). Im Februar 2010 legte die

Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit der Kommission einen neuen Entwurf für die Verordnung vor.

Im Europäischen Parlament waren die großen Fraktionen für eine Stärkung von FRONTEX. Selbst die national-populistische Rechte, die sonst nicht für die Stärkung von Gemeinschaftsinstitutionen ist, war nicht gegen einen Ausbau von FRONTEX (Interview: Ska Keller/EP, Grüne EFA, 2011) – im Gegenteil: Die ungarische Ratspräsidentschaft erhob die Entschließung über die Änderungsverordnung zu FRONTEX zur wichtigen Priorität ihrer Amtszeit. Begrüßt wird, dass »FRONTEX [...] nunmehr stärker im Auftrag der Gemeinschaft handeln« (Nadja Hirsch/EP, FDP zit.n. Euractiv 2011) könne und dass »Kompetenzstreitereien [...] zwischen der EU-Grenzbehörde und den nationalen Polizeibehörden« (Markus Ferber/EP, CSU zit.n. ebd.) vorgebeugt worden sei. Gleichzeitig griffen verschiedene Fraktionen das bereits beim Aufbau der Agentur bemängelte Problem der Berücksichtigung von Menschenrechtsfragen und der parlamentarischen Kontrolle wieder auf: Notwendig seien »eine höhere Transparenz und eine parlamentarische Kontrolle« (Birgit Sippel/EP, SPD zit.n. ebd.), FRONTEX müsse »strikt und verbindlich auf die Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet werden« (Ska Keller/EP, Die Grünen/EFA zit.n. ebd.). Zurückgreifen konnte die menschenrechtsorientierte Kritik dabei auf relativ erfolgreiche Kampagnen und Proteste verschiedener NGOs und sozialer Bewegungen, die eine breite Öffentlichkeit für Menschenrechtsverletzungen im Kontext von FRONTEX-Einsätzen geschaffen hatten.⁷

Der Ministerrat und der Europäische Rat unterstützten eine Stärkung der Agentur, ebenso die Mitgliedsstaaten. Auseinandersetzungen gab es insbesondere um die Frage der Finanzierung: Schon zu Beginn fordern Spanien, Italien, Rumänien, Zypern, Lettland und Litauen, dass alle technischen Geräte, auch das Minimum übersteigende Zahlen, vollständig von der Agentur finanziert sein sollen (Ungarische Ratspräsidentschaft 2011). Spanien fordert, dass die Agentur alle operativen Kosten der Ausrüstung trage – auch im Falle von Einsätzen ohne FRONTEX Beteiligung (Arbeitsgruppe des Rates 2011). Insgesamt gab es immer wieder kontroverse Debatten um die »Lastenverteilung«, in denen in der Regel die Außenstaaten »Solidarität« einforderten. Gegenüber Forderungen aus dem Europäischen Parlament nach einer stärkeren menschenrechtlichen Kontrolle stellten sich die Mitgliedsstaaten »vehement quer [...]« (Ska Keller/EP, Die Grünen/EFP zit. in: Die Zeit vom 13.09.2011 sowie Interview: Ska Keller/EP, Grüne/EFA, 2011).

Ergebnis dieser Kräftekonstellation innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles war eine FRONTEX-Verordnung (Verordnung (EU) 2011), die die Autonomie der Agentur in jenen Bereichen deutlich stärkt, in denen

7 | Zum Beispiel Human Rights Watch, die Informationsstelle Militarisierung oder die Kampagne »FRONTEXplode« der *Noborder*-Bewegung

sie bisher von Mitgliedsstaaten abhängig war: FRONTEX ist nun *erstens* in der Lage »Projekte zur fachlichen Unterstützung von Drittstaaten in von dieser Verordnung erfassten Bereichen auf den Weg [zu] bringen und [zu] finanzieren« (Verordnung (EU) 2011: Abs. 5). *Zweitens* ist es FRONTEX in Zukunft möglich, eigenständig Material zu kaufen oder zu mieten. Die Mitgliedsstaaten werden verpflichtet, jährlich bilateral mit der Agentur ihren Beitrag zum technischen Ausrüstungspool zu verhandeln und das zugesagte Material und Personal auch tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Zudem muss die Agentur »das Europäische Parlament jährlich über die Zahl der technischen Ausrüstungsgegenstände, die die einzelnen Mitgliedsstaaten gemäß diesem Artikel für den Ausrüstungspool zur Verfügung gestellt haben« unterrichten. *Drittens* schließlich sollen FRONTEX-Missionen künftig von einem Beauftragten für Menschenrechte überwacht werden. Die Forderungen des Europäischen Parlaments zur besseren Kontrolle der Agentur konnte sich dabei nicht durchsetzen: Die Stellung des Menschenrechtsbeauftragten sei »halbherzig und lückenhaft« und bleibe »weit hinter [...] Forderungen nach einem starken Schutz der Flüchtlinge zurück« (Ska Keller/EP, Die Grünen/EFP zit. in: Die Zeit, 13.09.2011; Interview: Franziska Keller/EP, Grüne/EFA, 2011).

Zwar wird in der neuen Verordnung von einem europäischen Grenzschutzsystem gesprochen, mit der einstmals geforderten europäischen Grenzschutzpolizei hat das aber nur ansatzweise zu tun. Die Kommission hat sich bis auf weiteres in dem institutionellen Arrangement einer Agentur eingerichtet und geht nicht davon aus, dass eine eigenständige europäische Grenzschutzpolizei in näherer Zukunft durchsetzbar sein wird (Interview: Temmerman/KOM, GD Justiz, 2011).

4. FAZIT

Die Entwicklung des Staatsapparats FRONTEX fand vor dem Hintergrund einer tief verankerten Hegemonie von Grenzkontrolle statt, die in den 1990er Jahren durch eine restriktive Ausrichtung von Migrationspolitik ergänzt wurde. Mit dem Binnenmarktprojekt und Schengen wurden parallel dazu Grenzen europäisiert. In dem seit den 2000er Jahren hegemonial gewordenen politischen Projekt des Migrationsmanagements bildet FRONTEX die repressive Flanke. Die Institutionalisierung eines Apparats der Migrationskontrolle (einer »Grenzpolizei«) erwies sich jedoch als schwierig. Zwar wurde bereits seit den 1980er Jahren Migration zunehmend als europäisches Problem etabliert; fortbestehende divergierende Praxen nationaler Innenverwaltungen und Polizeibehörden sowie Souveränitätsvorbehalte aufseiten nationalstaatlicher Apparate verhinderten allerdings eine Vergemeinschaftung. Die Institutionalisierung von FRONTEX fand daher als inkrementeller Prozess statt, in

dem die Kompetenzen der Agentur schrittweise erweitert wurden. Im Design der Agentur gelang es dabei, einerseits den Mitgliedsstaaten eine starke Rolle zuzusprechen und andererseits FRONTEX die Funktion eines Europäisierungsmotors im Bereich der Grenzkontrolle zu ermöglichen. Die Agentur wurde in der Folge zu einer treibenden Kraft beim Ausbau der eigenen Kompetenzen. Die Funktion der Agentur blieb dabei nicht auf die meist im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehenden Gemeinsamen Operationen beschränkt, diese bilden nur einen Teil der Aufgaben von FRONTEX. Von Bedeutung ist FRONTEX für Vergemeinschaftungsdynamiken sowie Wissens- und Technologieproduktion im Bereich der europäischen Grenzkontrolle.

Der inkrementelle Prozess der Erweiterung war im Falle FRONTEX – so zeigen es die Debatten über die neue Verordnung – überaus erfolgreich: Die Agentur wird innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles nicht mehr grundsätzlich infrage gestellt, diskutiert wird lediglich ihre Ausgestaltung innerhalb der etablierten Strukturen, gleichzeitig unterstützen (fast) alle Beteiligten eine Ausweitung ihrer Kompetenzen. Mit der neuen Verordnung stärkt die Agentur ihre Autonomie in jenen Bereichen, in denen bisher den Mitgliedsstaaten eine starke Rolle zukam (zum Beispiel bei Gemeinsamen Operationen). Mit dem Apparat FRONTEX ist es gelungen, den Konflikt zwischen divergierenden nationalen Grenzkontrollpraxen und der ›Notwendigkeit‹ einer europäischen Grenzkontrolle dynamisch zu vermitteln und darüber eine kontinuierliche Ausweitung der eigenen Kompetenzen voranzutreiben. FRONTEX steht damit migrationspolitisch für die Schattenseite des hegemonialen Projekts Migrationsmanagement: Durch das Management wird einerseits für die Eliten des »Techno-Muscular-Capitalism« (Chang/Ling 2000) in der glitzernden Internet-surfenden Welt der globalen Finanzen, Produktion, Handel und Hightech-Kommunikation, mit der hegemoniale Normen und Praxen neoliberaler Männlichkeit korrespondieren (Sauer 2010: 43f.), die Durchlässigkeit von Grenzen deutlich erhöht. Andererseits – und hierfür steht FRONTEX als Teil des Projekts exemplarisch – ist die aus der Entstehung des Staatsapparats potentiell resultierende Effektivierung und Intensivierung von Grenzschutz für »eigensinnige Praxen« (Benz/Schwenken 2005) der Migrantinnen und Migranten fatal, da sie Migration verhindert, irregulär Migrierende entrechtet und darüber »imperiale Lebensweisen« (Brand/Wissen 2011) in der EU absichert. Nicht nur diese Stratifizierung von Rechten ist aus demokratietheoretischer Perspektive zu kritisieren: Durch den Agenturcharakter und experimentelles Regieren entsteht hier darüber hinaus eine Form staatlicher Apparate, die kaum demokratisch kontrolliert ist. Eine bessere demokratische und rechtsstaatliche Einhegung dieser Apparate muss erkämpft werden, eine grundlegendere Kritik muss zudem an der strukturellen Verankerung der Grenze in den globalen Nord-Süd-Verhältnissen und

der imperialen Lebensweise ansetzen. Eine substantielle Kritik an FRONTEX muss in diesem Sinne immer schon mit der Frage nach der Abschaffung *aller* Grenzkontrollen verbunden sein.