Risiko

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

Der *European Day For Border Guards* (ED4BG), seit der Umbenennung der Agentur 2016 der *European Border and Coast Guard Day* (EBCG Day), wurde im Jahr 2010 zum ersten Mal von der Agentur organisiert und findet seitdem jährlich in Warschau statt. Er ist gleichzeitig Fachtagung, Netzwerk-Event und Industriemesse: »EBCG Day presents Europe's border-guard community with an opportunity to share experiences and best practice. It provides a forum for topical discussion, exchange of views between key border-management players, and a platform to bring together the worlds of public service and private industry« (Frontex 2019). Auf einer eigenen Webseite[1] präsentiert sich der Event mit seinem Programm, das aus Reden und Vorträgen, Podiumsdiskussionen und Zeremonien besteht. Es gibt ein Kinoprogramm, Multimediagalerien zeigen den Event der vorherigen Jahre und es gibt auch einen Photowettbewerb, bei dem die besten von Border Guards eingereichten Photographien prämiert werden.

1 https://ebcgday.eu

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

Flankiert wird der ED4BG von einem Format mit dem Titel *ED4BG on the road*, einer Serie von Videomitschnitten von Präsentationen oder Workshops, die von Mitarbeiter_innen der Agentur durchgeführt wurden. Im Jahr 2014 führte der *ED4BG on the road* in die rumänische Hauptstadt Bukarest. An der nationalen Polizeiakademie organisierte die Agentur den Workshop »Risk Analysis in border management«. Die ersten 90 Minuten des Workshops wurden als Stream live im Internet übertragen und sind auf der Videoplattform YouTube immer noch abrufbar[2]. Die beiden Mitglieder der Risikoanalyseeinheit der Agentur (risk analysis unit, RAU) Szabolcs Csonka und Dora Alexandra Chira präsentieren das Konzept der Risikoanalyse, erläutern dessen Bedeutung für die Arbeit der Agentur und machen die Tätigkeit anhand vieler Beispiele plastisch. Szabolcs Csonka gibt im ersten Teil einen Überblick über den »strategic sector« der RAU, im zweiten Teil erläutert Dora Alexandra Chira den »operational sector«, also die Bedeutung von Risikoanalyse für die Planung und Durchführung von Operationen.

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

2 https://www.youtube.com/watch?v=SS5TezXHZRs

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

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

> Polizeischüler: »As you said earlier, facilitators are moving the routes, they have their own analysis risk …«
> Dora Alexandra Chira: [lacht laut] »Yes I think they have a risk analysis unit also …«
> Polizeischüler: »… because they want to success, so this is just a fight between us and them based on information, who gets the more information, the better information, so, why don't we have to try to not let out our real information to combat them?«
> [Dora Alexandra Chira zögert]
> Polizeischüler: »How do they obtain their information?«
> Dora Alexandra Chira: »Believe me, the facilitation networks, especially those from Istanbul, are really well organised. And they have people everywhere, they have some liaison officers everywhere. In the countries of origin, in the countries of transit, in countries of departures, so they are really really well organised. You know, we cannot adapt our work on their methods, we have to be cleverer than them, so we have to have more information, something to also anticipate their movements, that's why we are intelligence driven agency.«
> (*Risk Analysis in Border Management* 2014, ab 75'20")

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

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

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

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

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

Zone

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

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

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

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

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

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

> »So we need a common approach, for interoperability, […] we need to understand each other. We need to cooperate, we need to know, we need to harmonise definitions. Every member state has its own risk analysis, but when you want to put this together, then you will have a problem.
> And I experienced this problem personally when I had a chance to work in the Risk Analysis Centre in Helsinki, which was an ad-Hoc centre based on

> the … let's say a council decision, and it was tasked to implement the CIRAM, which was drawn in 2003 by a Council expert group, by member state experts from various countries, smart and experienced people, and this model was first time applied by this Risk Analysis Centre, basically … having the document according to the CIRAM principles, we had to draw the first European risk analysis product.
> And the first problem what we really had and faced, that we don't have data. We had the questionnaire, we distributed the questionnaire, but when the questionnaires arrived, we had various answers from various angles from various perspectives, and we wanted to summarise the magnitude of the threat, the magnitude of the number of illegal border crossings, the pressure at the European borders, it was difficult. And even available statistics, statistical data from EUROSTAT, from other sources, CIREFI working group and so on, they were just not comparable, because there was no common definition and no common principle based on which these countries could have exchanged their data and information. So basically, that's the main goal of this risk analysis model was to make a harmonised environment for exchanging data, and once you can exchange the data, you can set up priorities, you can tell where the problem is at the border, and you can also plan various actions to be implemented at the borders jointly.« (*Risk Analysis in Border Management* 2014, ab 21'26")

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unter Verweis auf die BSE- und Dioxin-Krisen argumentiert die Kommission ferner – unter der Zwischenüberschrift »Confidence in expert advice…« – dass die Rolle, aber auch Transparenz ihrer Expert_innenkomitees[3] gestärkt werden müsse und führt als Beispiel ihren Vorschlag zur Schaffung der *European Food Authority* (der späteren *European Food Safety Authority*) an, inklusive dem Verweis auf die Schaffung von europäischen Expert_innen-Netzwerken zu diesem Zweck. All dies gelte um so mehr, so die Kommission, wenn es um die Anwendung des Vorsorgeprinzips gehe und die Europäische Union ihre Rolle bezüglich »risk assessment and risk management« (im Originaltext hervorgehoben) wahrnehmen wolle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Infrastruktur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Modell

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

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

8 Siehe dazu Kapitel Hotspot.

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

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

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

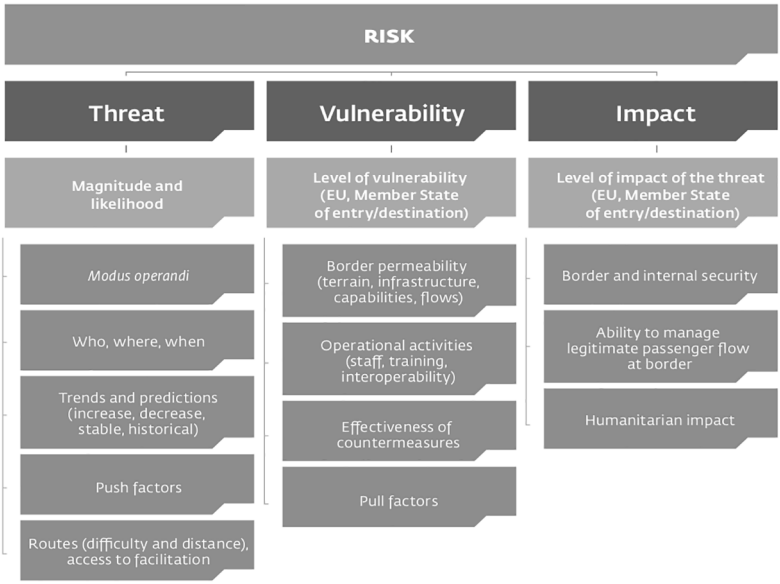
> dern das zufällige Ergebnis aller sich bietenden Gelegenheiten ist, den Vorrat zu erneuern oder zu bereichern oder ihn mit den Überbleibseln von früheren Konstruktionen oder Destruktionen zu versorgen. Die Mittel des Bastlers sind also nicht im Hinblick auf ein Projekt bestimmbar […]; sie lassen sich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

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

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

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

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



Grafik Risk analysis diagramm (Frontex 2012a, 13)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> »The first CIRAM brings together aspects of crime intelligence (threat assessment) and risk assessment, the latter focusing on the weaknesses of border management systems at the external borders of the European Union. CIRAM provides for a common foundation on the risk analysis methodology that has to be applied at Member States level.
> CIRAM was updated in 2007 by Frontex and Member States. The current CIRAM does not elaborate more sophisticated methodologies such as indicators to be used when assessing vulnerabilities in border controls at EU and Member State level or how to assess future developments. This leaves room for some further improvement […].« (47)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Denn so kalkuliert die gouvernementalen Diskurse zu Alters- und Gesundheitsvorsorge – insbesondere im Neoliberalismus – auch sein mögen, so wohnt ihnen dennoch immer noch ein Element der Fürsorge bei. Der Hintergrund für den Appell, Verantwortung für den eigenen Körper zu übernehmen und den Konsum von Nikotin einzustellen, stellt sicherlich eine Berechnung des volkswirtschaftlichen Schadens und der Kosten für das Gesundheitssystem dar. Dennoch enthält diese Gouvernementalität auch einen dezidiert subjektivierenden Aspekt, welcher auf die Leiden für den eigenen Körper, aber auch die Gefährdung der Familie und des Umfelds funktioniert. Findet eine ähnliche Anrufung, ein ähnlicher Appell an die Migration statt? Die Europäische Union führt zwar immer wieder Kampagnen in den Herkunftsregionen der Migration durch, die mit Verweis auf die (Todes-)Gefahren der Migration einen ähnlichen Appell an die individuelle Verantwortung oder Vernunft formulieren, dies sind aber nicht die Appelle des Grenzschutzes – und auch ihr fürsorglicher Charakter ist zu bezweifeln. Aus der Perspektive des Grenzschutzes stellt die Migration die Quelle des Risikos dar, sie ist nicht eine Bevölkerung, die von einem Risiko betroffen ist. Vom Risiko der Migration

betroffen, so das Argument des Grenzschutzes, sind die Grenzen und abgeleitet davon die innere Sicherheit Europas. Das gouvernementale Dispositiv des Risikos, wie es die Grenzschutzagentur nutzt, baut daher auf grundlegend anderen Annahmen auf als das Dispositiv des Versicherungsrisikos.

In Bezug auf den ›War on Terror‹ schlagen Aradau und van Munster daher den bereits erwähnten Begriff des »precautionary risk« vor. Auch diese beiden Autor_innen leiten ihn aus dem Vorsorgeprinzip, dem *precautionary principle*, ab. Nach dem Geographen Ben Anderson zeichne sich die Logik der ›precaution‹ durch zwei Aspekte aus, zum einen durch die potentielle Irreversibilität eines Risikoereignisses, zum anderen durch die Bedingung der Ungewissheit (»uncertainty«) (Ben Anderson 2010, 789). Aradau und Van Munster fassen erstere über die Möglichkeit eines katastrophalen Ereignisses, während die Ungewissheit im Zentrum ihrer Überlegungen zum Übergang vom ›insurantial risk‹ zum ›precautionary risk‹ steht. Die Logik des *insurantial risk* sei es, über mathematisch-statistische Methoden das Risiko kalkulierbar zu machen, Statistik und Expertise sind also grundlegende Bedingungen für diese Logik. In Bereichen, in denen jedoch Ungewissheit herrsche oder in denen ein Risiko statistisch und stochastisch nicht mehr greifbar sei, sei dieses Risiko auch nicht mehr versicherbar. Daraus ergebe sich die Konsequenz, dass statt Versicherung Vorsorge – *precaution* – getroffen werden müsse. Die Rationalität der Versicherung müsse daher einer neuen Gouvernementalität weichen:

> »Despite its familiar ring, precaution can neither be reduced to traditional responsibility in the face of dangers nor to neo-liberal prudentialism. […] Precautionary risk introduces within the computation of the future its very limit, the infinity of uncertainty and potential damage. It is therefore exactly the opposite of prudence: […] [it] demands that we act under scientific and causal uncertainty.« (Aradau und Van Munster 2007, 101)

Dies bedeute jedoch nicht, dass die vormals genutzten Rationalitäten und Technologien nicht mehr genutzt, sondern dass sie nun neu arrangiert werden: »Precautionary risk has not, however, spelled the death of insurantial risk or of prudentialism. It has reconfigured them in a new dispositif that deploys already available rationalitites and technologies of risk and adds a precautionary element« (102).

Im Weiteren wenden sich die Autor_innen einer Diskussion zu, was das Paradigma des ›precautionary risk‹ für den ›War on Terror‹ bedeute. Diese ist aus verschiedenen Gründen nicht auf den Grenzschutz und das ›Risiko der Migration‹ anwendbar. Ein Hauptunterschied ist, dass sich in Bezug auf den ›War on Terror‹ die Ungewissheit vor allem aus infinitesimalen Wahrscheinlichkeiten und infinit großen Schäden – Katastrophen – ergibt, was für den Grenzschutz aber in dieser Form nicht zutrifft. Es sollen jedoch noch zwei Schlussfolgerungen festgehalten werden.

Aradau und Van Munster folgern, dass die Gouvernementalität des *precautionary risk*, welche sie auch als »governmental dispositif at the limit« (Aradau und Van Munster 2007, 107) beschreiben, im Gegensatz zu Becks Annahme, die fundamentale Kondition der Risikogesellschaft führe zu einer deliberativeren, demokratischeren Form der Politik unter Einbeziehung von Expert_innenwissen, tatsächlich antidemokratische Formen hervorbringe:

> »[The] precautionary principle privileges a politics of speed based on the sovereign decision on dangerousness. The precautionary dispositif of risk reconfigures the debates between securitization as the introduction of speed and urgency at the heart of democracies […] and a risk-based approach that emphasizes the everyday practices of bureaucrats and security professionals […]. Decisionism and speed coexist with routines and everyday practices of the police, the military, immigration officials and other managers of unease.« (107)

Die zweite Schlussfolgerung ergibt sich aus der Bedingung der Ungewissheit, die zu einer massiven Ausweitung der Überwachung der gesamten Bevölkerung führe. Das Dispositiv des *precautionary risk* operiere in einem Grenzbereich des Wissbaren und daher gelte es, beständig eine größere Datenbasis zu schaffen, um die Grenze zwischen dem Wissbaren und dem Bereich der Ungewissheit immer weiter zu verschieben. Diese beiden Aspekte – antidemokratischer ›decisionism‹ der Bürokratie und Ausweitung von Überwachung – lassen sich auch in Bezug auf die Risikoanalyse der Agentur sowie des von ihr abgeleiteten Handeln übertragen.

Die Aussage der am Anfang des Kapitels zitierten Risikoanalystin Dora Alexandra Chira – »we have to have more information, something to also anticipate their movements« – ist ebenso Widerhall dieser neuen Rationalität wie die beständige Erweiterung des Grenzschutzdispositivs um Überwachungssysteme und Datenbanken. Gleichzeitig ist Chiras Charakterisierung der Netzwerke der Schlepper und Schleuser, oder der *modi operandi* der Migration im Allgemeinen die Quelle der Ungewissheit. Denn in ihrem Vortrag betont sie immer wieder, dass die »facilitation networks« ihre Taktiken und Strategien immer weiter anpassten, sie deutet an, dass die Netzwerke sogar Gegen-Aufklärung betrieben. ›To anticipate their movements‹ ist die zentrale Herausforderung und Problemstellung des Grenzschutzes und es gibt keine Formel, keine Mathematik, keine statistische Gewissheit und auch kein historisches Archiv, über das sich das zukünftige Verhalten der Netzwerke und der Migration ableiten ließe. Auch in dieser Hinsicht gilt es daher, *precaution* zu zeigen.

Daher lässt auch das CIRAM 2.0 keinen Zweifel daran, dass die Grenze und die Migration nicht kalkulierbar sind, weswegen klargestellt wird, dass die Nutzung der mathematischen Darstellung $risk = f(T,V,I)$ nur im übertragenen Sinne, also als Beziehung zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen, gemeint ist:

> »The risk level can be determined by using a mathematical formula including the measurements of threat, vulnerability and impact. However, the measures employed for assessing threats, vulnerability and impact can be crude, simplistic and misleading. Expressing risk level numerically is likely to convey a false sense of precision to the decision-makers. Quantitative estimates of risk levels will only apply for particular cases where a large amount of data is available and outcomes can be validated over time.« (Frontex 2012a, 13f.)

Dieses Zitat untermauert damit eindrucksvoll, dass Aradaus und van Munsters Konzept des *precautionary risk* auf das CIRAM anwendbar ist. Die Unkalkulierbarkeit der Grenze und der Migration wird hier gepaart mit dem Verweis auf den bürokratischen *decisionism*, wie auch mit der Hoffnung, dass ein Mehr an Daten – *big data* – doch wieder den Schlüssel für eine Kalkulierbarmachung der Grenze darstellen könne.

Wie konzeptionalisiert das Risiko-Dispositiv des Grenzschutzes nun Migration? Migration wird vor allem im Rückgriff auf das ökonomistische Modell der Push- und Pull-Faktoren erklärt. Das Modell gibt vor, Migrationsbewegungen als Funktion von Faktoren in den Herkunftsländern, die Menschen zur Migration motivieren und Faktoren in den Aufnahmeländern, die Migrant_innen anziehen, zu erklären. Stärkere abstoßende Faktoren wie etwa Armut, Krieg oder Desertifizierung führen nach dem Modell zu Migration, ebenso wie stärkere anziehende Faktoren, wie etwa verfügbare Arbeitsplätze oder Zugang zu sozialen Sicherungssystemen. Die Migrationswissenschaftler Alejandro Portes und József Böröcz konnten schon 1989 durch eine Auswertung einer Vielzahl empirischer Studien zu spezifischen Migrationsbewegungen zeigen, dass das Push-Pull-Modell nicht adäquat ist, um Migration zu verstehen oder zu erklären (Portes und Böröcz 1989). Die an die beiden Autoren anschließende akademische Debatte kritisierte am Push-Pull-Modell vor allem den zugrundeliegenden methodologischen Nationalismus, da Migration lediglich als Bewegung von einer nationalen Einheit in eine andere charakterisiert wird, die mangelnde Einbeziehung historischer Entwicklungen, die fehlende Theoretisierung subjektiver Erfahrungen im Migrationsprozess sowie des Einflusses anderer sozialer Strukturen, wie etwa Familie oder Diasporen. Hinzu kommt, dass das Modell der Push- und Pull-Faktoren vor allem im Hinblick auf die Arbeitsmigration aufgestellt wurde und seine Anwendung auf Fluchtbewegungen – so sich diese Formen der Migration überhaupt kategorisch trennen lassen – daher in Frage gestellt wird.

Aufgrund seiner scheinbar »naheliegenden Annahmen« (607) erfreut sich das Modell dennoch weiter anhaltender Beliebtheit, weswegen es grundsätzlich nicht verwunderlich ist, dass es als grobe Heuristik, regionale Migrationsbewegungen zu prognostizieren, Eingang in das Risikomodell der Agentur gefunden hat. Eigentümlich an dem Modell der Agentur ist jedoch, dass die Push-Faktoren der

Komponente *Threat* zugeordnet werden, während die Pull-Faktoren Teil der Komponente *Vulnerability* sind. Aus dieser Aufsplittung des Push-Pull-Modells ergeben sich zwei grundsätzlich verschiedene Rationalitäten, wie auf diese Faktoren einzuwirken sei.

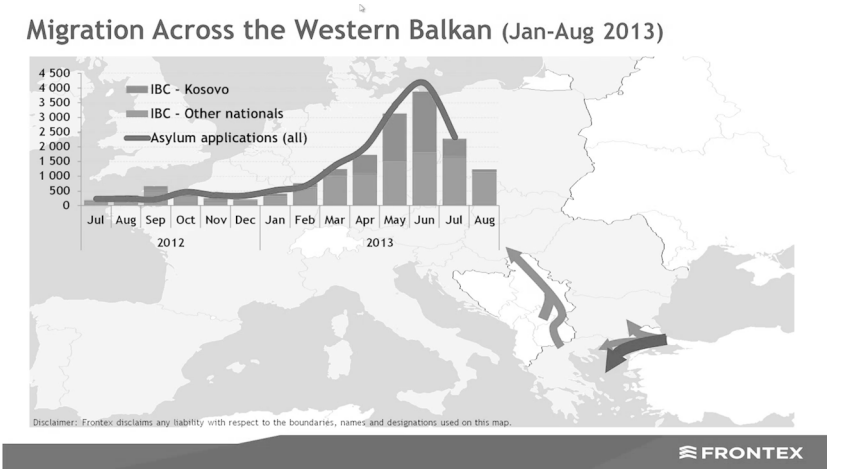
Als Agentur, die mit der Koordination des europäischen Grenzschutzes beauftragt ist, verfügt Frontex weder über ein Mandat, noch die Kapazitäten, auf die als Push-Faktoren konzeptionalisierten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in den Herkunftsregionen der Migration einzuwirken. »Well, that, I think is beyond our competence« antwortet Szabolcs Csonka daher auf den Vorschlag, »more jobs for migrants, offering them reason to stay in their country« könne eine Maßnahme sein, die der europäische Grenzschutz in den Herkunftsländern der Region ergreifen könne, um die Sicherheit der europäischen Grenzen zu erhöhen. Zudem, fügt er hinzu, könne diese Maßnahme sogar kontraproduktiv sein: »This is one way to think how to prevent migrants, but, [korrigiert sich] migration, but there are also debates about this. If you make, or invest in a country to let's say make better conditions for migrants is not necessarily to prevent, because that might be more resources for them to migrate« (32'00"). Prävention von Migration sei aber auf jeden Fall das richtige Stichwort, weswegen er andere Vorschläge, »intelligence«, »posting liaison officers«, »helping them to secure their borders« für wesentlich besser befindet. Da der europäische Grenzschutz nicht direkt auf die Motivation zu migrieren einwirken kann, gehe es darum, die Möglichkeiten zu migrieren einzuschränken. Daher beschäftigt sich die *Threat*-Komponente des Risikos weniger mit der Migration selbst, sondern konzentriert sich auf die Zerschlagung der Logistik der Migration: die Netzwerke der Schlepper und Schleuser, die »facilitation networks«. *Modus operandi*, *Who, where, when*, *Routes, access to facilitation*. All diese Elemente der Komponente *Threat* sind die Fragestellungen einer Organisation, die mit der Bekämpfung organisierter Kriminalität befasst ist. Hier zeigt sich der Einfluss *Europols* auf das CIRAM, und er führt zu einer Perspektive auf Migration, die die Bekämpfung von irregulärer Migration als Verbrechensbekämpfung sieht. Dies war auch die Perspektive des maltesischen Majors Alexander Dalli, der die Schlepper und Schleuser an der Grenze ›erbarmungslos‹ zur Strecke bringen wollte.

Wie konzeptionalisiert nun die Komponente *Vulnerability*, die im CIRAM 1.0 noch Risiko hieß, die Migration? Hierfür ist es hilfreich, genauer zwischen den Begriffen *Threat*, Bedrohung einerseits und Risiko andererseits zu unterscheiden. In der Einleitung zu dem Special Issue »Security, Technology of Risk, and the Political« arbeiten Claudia Aradau, Luis Lobo-Guerrero und Rens van Munster die Unterschiede zwischen den Begriffen sowie deren Implikationen für eine Praxis der Sicherheit heraus.

> »Risk-based perspectives to security differ considerably from their threat-based counterparts in how they approach the question of security and in the policy prescriptions and governmental technologies they instantiate. Whereas the latter tend to emphasize agency and intent between conflicting parties, risk-based interpretations tend to emphasize systemic characteristics, such as populations at risk of disease or environmental hazard. Moreover, threat-based interpretations rely on intelligence in an attempt to eliminate danger, while risk relies on actuarial-like data, modelling and speculations that do not simply call for the elimination of risk but develop strategies to embrace it. In short, whereas the concept of threat brings us in to the domain of the production, management and destruction of dangers, the concept of risk mobilizes and focuses on different practices that arise from the construction, interpretation and management of contingency.« (Aradau, Lobo-Guerrero und Van Munster 2008, 148)

Diese Unterscheidung zwischen Bedrohung und Risiko, also die ›bifurcated modality‹ des CIRAM 1.0, beschreibt auch die Differenz zwischen diesen beiden Komponenten im CIRAM. Denn für die Komponente *Threat* konnte analog schon herausgearbeitet werden, welche Bedeutung ›Intelligence‹ und die Eliminierung, die Auslöschung von Gefahren externen Ursprungs haben. Das für risikobasierte Perspektiven auf Sicherheit beschriebene Modellieren und Spekulieren, das ›Umarmen‹ oder ›Einbeziehen‹ der Quelle der Unsicherheit, hier: der Migration, lässt sich nun für die Komponente *Vulnerability* nachzeichnen, der das Element der Pull-Faktoren zugerechnet werden.

»What are the pull factors?«, fragt Szabolcs Csonka und beantwortet die Frage gleich selbst: »Social welfare and things which attract migrants. It can be also migrant communities living there, all things which are positive, which are attract migrants from various source countries« (27'00"). Ähnlich etwas später auch Dora Alexandra Chira: »In opposition to the push factors, we have the pull factors, are the circumstances who attract the migrants to a certain areas, like for example job opportunities. Everybody will go where they will have the possibility to have a job. Usually, a really well paid job. Then, better living condition, access to medical care, to education, very important is the presence of diaspora, usually migrants travel to those country where diaspora is already well established« (66'20"). Hier wird anschaulich, dass alles, was für Migrant_innen positiv sei und diese anziehe, im CIRAM einen Aspekt der *Vulnerability*, eine Schwächung des Grenzschutzes darstellt. Da diese Faktoren aber normalerweise außerhalb des Mandats des Grenzschutzes liegen, können sie nicht einfach, wie ein ›facilitation network‹, zerschlagen werden. Vielmehr gilt es, diese Faktoren nun in eine Analyse des ›Risikos der Migration‹ miteinzubeziehen.



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

Szabolcs Csonka beschreibt in seinem Vortrag zwei kleinteilige und daher besonders plastische Beispiele, in denen Pull-Faktoren eine maßgebende Rolle spielen. Im ersten ging es um einen Fall aus dem Jahr 2013, als vermehrt russische Bürger_innen tschetschenischer Herkunft an der polnisch-weißrussischen Grenze Asyl beantragten, nachdem ihnen die Einreise durch die polnischen Behörden verweigert wurde. Dieser Anstieg der Zurückweisungen und Asylanträge wurde durch die Agentur untersucht und es stellte sich heraus, so Csonka, dass das Gerücht, in Deutschland gäbe es zu der Zeit besonders einfachen Zugang zu Sozialhilfe, die Ursache für den Anstieg in der Migration sei. Nach einer Informationskampagne der Bundesregierung in den relevanten Transitorten dieser Migration sei diese wieder zurückgegangen: »And, as you can see, the flow afterwards went back to the normal level« (*Risk Analysis in Border Management* 2014, ab 35'00").

Das zweite Beispiel handelte von einem Anstieg der Asylantragszahlen in Ungarn:

> »Another example, this is the border of Hungary with Serbia, and the migration flow which is coming across the Western Balkan via Turkey and Greece and also partly composed migrants from the area of Kosovo. You can see in the chart, the green part is about the Kosovo nationals or people from the Kosovo area, and the rest is the other nationalities, usually coming along the route from via Turkey and Greece, Pakistanis, Afghans and this kind of nationalities. In January, there was a change in the Hungarian asylum and immigration law, which let's say was a bit more open policy for migrants, and having heard that

> and know about this, suddenly, migrants started to come towards Hungary, mostly Kosovo nationals, where you could see the highest increase, and after again, similarly to the Chechens, due to the open migration policy, in a few days, even before they were interviewed, they just left and they went further on towards their intended destination countries. The problem again was not at the border, the border itself cold not solve it, so after June, they amended the migration policy and also made some subsequent measures, and as you could see, I mean the Hungarian border guards, or police that time, and you could see that the trend went back again to the normal.« (ab 36'30")

In beiden Beispielen hebt Szabolcs Csonka hervor, dass die Frage des Grenzschutzes nicht das Problem darstellte und dass der Grenzschutz auch nichts oder nur sehr wenig zur Lösung des ›Problems‹ hätte beitragen können. Vielmehr ging es darum, ganz im Sinne des Managements der Kontingenz, ein Gerücht zu zerstreuen oder eine Asylgesetzgebung zu verschärfen, um die Kurven – beide Fälle wurden im Vortrag mit einer Kurvengraphik illustriert – wieder auf ein Normalmaß zu reduzieren. Diese wiederholte Formulierung erinnert in frappierender Weise an Foucaults Diskussion der Unterschiede zwischen den zwei gouvernementale Typologien der Disziplinarapparaten und Sicherheitsdispositiven.

In der dritten Vorlesung zu »Sicherheit, Territorium, Bevölkerung« vom 25. Januar 1978 (Foucault 2004b, 87ff.) arbeitet er diese anhand der Frage der »herrschenden Krankheiten« heraus. Zentraler Unterschied ist ihm zufolge das Konzept der Normierung, Normalisierung oder der Normalisierungstechnologien. Die Disziplin, so Foucault, ziele darauf ab, jedes Individuum zu normieren, etwa die Haltung und Bewegungsabläufe von Soldaten in der Armee, und spalte zugleich zwischen dem Normalen und dem Anormalen – hier wird das Beispiel der Isolierung der an Lepra Erkrankten von den Gesunden angeführt. Die Sicherheit operiere nun vollkommen anders, sie richte ihre Bemühungen nicht mehr auf das Indiviuum. Am Beispiel der Pockenimpfung als Sicherheitsdispositiv führt Foucault aus, wie auch dieses Dispositiv erst von der Wissenschaft der Statistik ermöglicht wurde. Die Bekämpfung der Krankheit der Pocken richtete sich nun nicht mehr gegen die erkrankten Individuen, sondern zielte nun vielmehr auf die messbaren, wissbaren Schwankungen des Erkrankrungsgrades bestimmter Bevölkerungssegmente ab. ›Normal‹ kennzeichnete nun nicht mehr eine arbiträre Norm, sondern eine Qualifizierung als normal wurde durch den Vergleich mit dem Ergebnis der statistischen Wissensproduktion über die Gesamterkrankungen in der Bevölkerung möglich. Normalisierung bedeute im Sicherheitsdispositiv nicht mehr die Abspaltung der Kranken von den Gesunden, sondern sie konstruiere ein Kontinuum der Bevölkerung, in welches nun im Fall einer Krise, also dem Ausbruch der Krankheit, interveniert werden müsse. Der Ort der Intervention – Stadt- oder Landbevölkerung, Jugend oder Alte – werde durch die Kalkulation des

jeweiligen Risikos bestimmt, so konnten die gefährlichsten Zonen bestimmt werden, in denen eine Intervention von Nöten war. Doch im Gegensatz zur Disziplin, die die Krankheit bei allen Erkrankten auszulöschen suche und diese überdies von den Gesunden isoliere, gehe es der Sicherheit lediglich darum, einen Normalzustand, ein normales Niveau der Erkrankungen wiederherzustellen:

> »Man hat also die normale, pauschale Kurve, die verschiedenen als normal betrachteten Kurven, und worin besteht die Technik? Sie besteht darin, zu versuchen, die ungünstigsten, im Verhältnis zur normalen, allgemeinen Kurve am stärksten abweichenden Normalitäten zurechtzustutzen, sie auf diese normale, allgemeine Kurve herunterzudrücken. […] Auf dieser Spielebene der Differential-Normalitäten, ihres Auseinandernehmens und ihres wechselseitigen Herunterdrückens […] agiert die Präventionsmedizin.« (Foucault 2004b, 97f.)

Im Gegensatz zur Komponente des *Threat*, die vor allem auf die Eliminierung der Logistik der Migration ausgerichtet ist, begegnet die Komponente der *Vulnerability* der Migration im Sinne einer Krankheit, die nicht ausgelöscht werden kann, aber deren Aufkommen fallweise bekämpft werden muss, um sie auf ein akzeptables Normalmaß zu reduzieren. Dies hat auch der erste Exekutivdirektor der Agentur, Ilkka Laitinen, so formuliert:

> »The raison d'être of Frontex are not emergency operations but the consistent introduction of well planned regular patrols by Member States, in order to limit urgent missions and to integrate the management of borders in all its dimensions defined by the Member States. Doctors say that the best intensive care unit cannot replace prophylaxis; I would say that it applies also to borders.« (Laitinen 2007)

In diesem Zitat scheint auch die übergeordnete Managementrationalität des Risikobegriffs wieder auf. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der konkrete Risikobegriff der Agentur eine Vielzahl von heterogenen Rationalitäten versammelt, ohne diese zu vereinen. Der Risikobegriff der Agentur stellt daher eine Bricolage dar, die Logik der Verbrechensbekämpfung mit Rationalitäten der *precaution* und allgemein-politischen Erwägungen zusammenführt und eine bürokratisierte Praxis des Risikomanagements daraus ableitet. Die konkrete Zusammensetzung des Risikobegriffs erklärt sich eher aus seiner spezifischen Genese als *device* zur Herstellung einer Zone des europäisierten Grenzschutzes, da seine innere Logik fragmentiert und widersprüchlich ist. Bezüglich der ihm innewohnenden Machtformen wäre auch hier von einer spezifischen *assemblage of power* zu sprechen.

Die Grundannahmen des CIRAM konzeptionieren Migration durchgängig als Quelle einer Bedrohung, einer Schwächung, eines Risikos für Europa und seine

Grenzen. Dies ist zutiefst problematisch und zeigt gleichzeitig auf, wie politisch die vorgeblich neutrale, technische Wissensproduktion des CIRAM ist. Sie ist jedoch nicht nur politisch im Sinne einer spezifischen, ablehnenden Haltung zur Migration, sie schreibt gleichzeitig bestimmte politische Handlungsoptionen vor. Eine liberale Migrationspolitik, die etwa die Trennung von Familien durch Abschiebung verbietet oder Schulbesuch und Zugang zum Gesundheitssystem nicht an einen gültigen Aufenthaltstitel bindet, stellt in der Perspektive des CIRAM einen Pull-Faktor dar und damit eine Schwächung des europäischen Grenzschutzes. Entwickelt diese reduktionistische Deutung eine Hegemonie, so ist die einzige plausible *policy*-Option immer eine Verschärfung des Migrationsrechts.