

Europa

In der vorliegenden Arbeit habe ich die lange und komplizierte Genese sowie den vorläufigen Abschluss des Projekts *Europäischer Grenzschutz* in einer doppelten Genealogisierung der europäischen Grenze und des europäischen Projekts herausgearbeitet und rekonstruiert. War diese Entwicklung, ist das Ereignis *Europäische Grenz- und Küstenwachagentur* eine Zwangsläufigkeit? Musste es früher oder später zu einer solchen Entwicklung kommen und war diese schon von Beginn an im europäischen Projekt angelegt? Die genealogische Antwort auf diese Frage muss ein entschiedenes Nein sein. Selbst wenn dem europäischen Projekt attestiert werden muss, dass es bisher unidirektional in Richtung vertiefter Integration verlaufen ist, so lässt sich daraus keine historische Gesetzmäßigkeit ableiten. Denn in der Tat haben mit der vertieften Integration auch die Zentrifugalkräfte zugenommen. Zudem: Festzustellen, dass wie auch immer verfasste staatliche oder suprastaatliche Strukturen beständig daran interessiert sind, sich erweiterte Kompetenzen anzueignen, ist keine tiefgründige Erkenntnis. Die genealogische Herangehensweise unterstreicht vielmehr die Frage nach dem Wie und nach dem Warum und öffnet den Blick auf den historischen Prozess nicht als zwangsläufige Entwicklungslinie, sondern als Verkettung von Kontingenzen, Problematisierungen und sich daraus ergebenden Rationalisierungen. Das Ereignis *Europäische Grenz- und Küstenwachagentur* ist daher vor allem Konsequenz einer Einsicht in die immanente, beständige Krise des Schengener Regimes und deren Transformation in ein Vehikel der Europäisierung.

Die Rekonstruktion dieser Genealogie unterstreicht erneut, dass sich der Prozess der europäischen Integration gerade nicht als Gründungsprozess eines Nationalstaats kontinentalen Ausmaßes beschreiben lässt. Vielmehr ist der Prozess gekennzeichnet von tiefgreifenden Transformationen solch essentieller Begriffe wie Staatlichkeit, Souveränität und Territorium. Ich habe diese Begriffe bewußt nicht ins Zentrum meiner Analyse gestellt, sondern einen rekonstruktiven und kleinteiligen Modus der Forschung und des Schreibens gewählt, der sich auf genealogische und ethnographische Methoden stützt. Dadurch konnte ich die miteinander verschränkten Genealogien der europäischen Grenze und des europäischen Projekts herausarbeiten. Dieses rekonstruktive Vorgehen konnte immens

von ethnographischen Methoden profitieren. Denn die Anwesenheit im Feld der deterritorialisierten europäischen Grenze erwies sich als Schlüssel dafür, die für eine Genealogie zentralen Problematisierungen zu identifizieren und interpretieren zu können.

Unter Rückgriff auf die Arbeiten Andrew Barrys habe ich einen spezifischen Modus der Europäisierung herausgearbeitet, den ich als punktuell und intensiv bezeichnet habe. Dieser Modus, prototypisch durch den *hotspot approach* repräsentiert, forciert eine vertiefte Europäisierung im Rückgriff auf ein Krisennarrativ. Die Etablierung und Plausibilisierung eines solchen Narrativs ist jedoch nicht rein diskursiv zu interpretieren. Vielmehr fußt es auf einer spezialisierten Form der Wissensproduktion – hier: der Risikoanalyse. Die technologische Zone der Risikoanalyse strukturiert und parametrisiert, was als Krise gelten darf und muss. Es legt damit die entscheidende Grundlage, um eine Kodifizierung dieses Europäisierungsmodus zu ermöglichen. Ganz im Sinne der Topologie der Netzwerke entfaltet sich dieser Modus der Europäisierung temporär und lokalisiert in Knotenpunkten. Dies motiviert die Charakterisierung als intensiv. Verortet in einem Brennpunkt der Europäisierung zeichnet sich der Modus durch die Schaffung eines intensiven Netzwerks zwischen heterogenen und zum Teil duplizierten Akteuren aus, welches gleichzeitig lokal und dennoch höchst europäisch ist. Dies erlaubt es Akteuren, insbesondere europäischen Agenturen, lokal zu handeln, ohne das Subsidiaritätsprinzip in Frage zu stellen. Vielmehr sind die bekannten Skalen *lokal*, *national* und *europäisch* in diesen Brennpunkten im doppelten Sinne aufgehoben. Eliminiert, da die Semantik der Skalen in einem Brennpunkt bedeutungslos ist, und bewahrt, da sich aus einer lokalen Praxis und Kompetenzverlagerung kein verallgemeinertes Prinzip für den fraglichen Nationalstaat oder gar die gesamte Europäische Union ableiten lässt. Europäisierung bedeutet hier nicht mehr Kompetenzverlagerung *per se*, sondern die Bestimmung der Parameter, die eine temporäre und punktuelle Kompetenzverlagerung zulassen.

Das zweite Ergebnis meiner Arbeit, welches ich an dieser Stelle rekapitulieren will, ist die enge Verschränkung zwischen der Institution der Grenze und der Regierung der Migration. Wenngleich diese Arbeit im wortwörtlichen Sinne eurozentrisch verfasst ist und keine komparative Arbeit darstellt, so halte ich diese enge Kopplung dennoch für ein europäisches Spezifikum. Denn wie ich vor allem im Kapitel Grenze herausarbeiten konnte, ist die Entstehung einer europäischen Innen- und Justizpolitik, und damit einer europäischen Migrationspolitik, aufs engste mit dem Ereignis Schengen verbunden. Schon in den 1980er Jahren themisierte die Kommission den Zusammenhang zwischen der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und einer Harmonisierung der Migrationsgesetzgebung. Doch erst der Schengener Prozess, der vordergründig auf die Schaffung einer kooperativen, transnationalen Polizeipraxis abzielte, ermöglichte die Herausbildung einer europäischen Migrationspolitik ab 1999. Wie ich zeigen konnte, rück-

ten in den 1990er Jahren aufgrund des Wegfalls der Zollgrenzen und der Schaffung des Europäischen Polizeiamts *Europol* die europäischen Außengrenze als Ausgleichsmaßnahme und die Migration als paradigmatisches, grenzüberschreitendes Kontrollobjekt in den Fokus des Schengener Projekts. Die einschlägigen Bestimmungen Schengens zum Asyl bildeten dann auch den Kern des im Entstehen begriffenen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems GEAS in Form der Dublin-Verordnung. Ferner hat meine Rekonstruktion der Entstehung der Agentur gezeigt, dass die Erwägungen zum europäischen Grenzschutz von Beginn an durch die Frage der (irregulären) Migration geprägt waren. Andere grenztypische Erwägungen, wie etwa Fragen des Zolls, des Warenausfuhrverbots, der Seuchenprävention, etc. waren in den Diskussionen rund um die Gründung der Agentur unterrepräsentiert oder fehlten vollständig. Wie ich ebenfalls zeigen konnte, kommt kaum ein *policy*-Dokument der Europäischen Union zur Frage der Migration ohne einen Verweis auf die Verbesserung des Grenzschutzes aus. Die Bewegungen der Migration während der Krise Schengens stellten den fundamentalen Impuls für die langwierige Reform des Schengener Systems dar, welches letztlich in die Gründung der neuen Agentur mündete. Daher ist es in der Tat angebracht, eine enge Verschränkung der beiden Politikfelder Migration und Grenze für die Europäische Union zu konstatieren.

Dennoch hat mich überrascht, dass Migration zwar vorrangiger Gegenstand des Grenzschutzes in Europa ist, der Grenzschutz aber ein lediglich abstraktes Verhältnis zur Migration entwickelt. Wie ich im Kapitel Risiko herausarbeiten konnte, konzeptionalisiert die Risikoanalyse Migration fast exklusiv in Form entweder krimineller, transnationaler Netzwerke der Schleusung, also unter einem kriminologischen Aspekt, oder als abstrakte Quelle einer Bedrohung der Grenzen und Europas, also als Risiko. Im direkten Aufeinandertreffen mit tatsächlichen Migrant_innen, etwa auf hoher See oder in den Hotspots, sind diese wiederum nur Objekte administrativen Handelns. Es ist daher nur bedingt eine Tautologie festzuhalten, dass der vorrangige Gegenstand des Grenzschutzes die Grenze ist, an der Migration das vorherrschende Phänomen, und damit Problem, ist. Diese Tatsache hat sich auch in der vorliegenden Arbeit niedergeschlagen. Ging ich anfänglich davon aus, eine Arbeit zum europäischen Regieren der Migration zu schreiben, so verschob sich mein Fokus zwangsläufig durch meine Forschungen. Dem Projekt *europäischer Grenzschutz* zu folgen bedeutete, dem Problem Grenze und dem Problem Europa zu folgen. Die Bewegungen der Migration sind daher auch in meiner Arbeit durch die Paradoxie der omnipräsenten Absenz charakterisiert. Die Bewegungen der Migration sind als jene Bewegungen, die die Grenzen Europas beständig herausfordern, die *prime mover* des Projekts *europäischen Grenzschutz* gewesen – und werden es auch weiter bleiben. Gleichzeitig sind sie jedoch in den konkreten Aushandlungen dezidiert absent oder existieren nur als abstrakte Projektionsfläche gouvernementaler Rationalitäten. Dieser Befund steht

auch nicht im Widerspruch zu der konstatierten Transformation der europäischen Grenze hin zu einer deterritorialisierten Assemblage, die sich vermehrt an den Routen der Migration ausrichtete, oder die im Rückgriff auf Datenbanktechnologien darauf abzielte, Mobilitäten neu verfolgbar zu machen. Denn hierbei handelt es sich um antizipative Strategien, die lediglich auf eine Verbesserung des Kontrollpotenzials der Grenze abzielen.

Ich halte diesen Bruch, diesen *dis-connect* zwischen Politiken und Praktiken der Grenzkontrolle als Migrationskontrolle einerseits und des Reichtums an Erfahrungen, Träumen, Begehrungen und Projekten, welche andererseits die Migration auszeichnen, für die fundamentale Misere der europäischen Migrationspolitik. Das Reduzieren der Reichhaltigkeit der gelebten menschlichen Mobilität auf dem Planeten – um eine Figur Nicholas de Genovas zu borgen – auf ein Phänomen der Grenze, welches in biopolitischer Manier zu verwalten gilt, und welches lediglich als technologische Herausforderung verstanden wird, ist eine zutiefst gefährliche Entwicklung, die an der demokratischen Verfasstheit der europäischen Gesellschaften röhrt. Dies hat auch Étienne Balibar schon 1993 festgehalten:

»As soon as borders become differentiated and multiple once again – once they begin to constitute a *grid* ranging over the new social space, and cease simply to border it from the outside – then the alternative lies between an authoritarian, and indeed violent, intensification of all forms of segregation, and a democratic radicalism which has as its aim to deconstruct the institution of the border.« (Balibar 2002c, 85)

Was kann dieser demokratische Radikalismus sein? In der Einleitung zu *Political machines* diskutiert Andrew Barry das Verhältnis zwischen dem Politischen und dem Technischen. Demokratische Politik, so Barry, sei nicht eine Politik, die verlange, dass jede Angelegenheit als eine politische Angelegenheit verhandelt werde. Demokratische Politik sei vielmehr eine Politik, die grundsätzlich jeder Angelegenheit zugestehe, eine politische sein zu können. Dies gelte insbesondere für Technologie, die oftmals als ein »anti-political instrument« verstanden werde, gerade, um politischen Kontroversen auszuweichen (Barry 2001, 9).

Für den Fall der Agentur kann dies nur bedeuten, die von ihr praktizierte, vorgeblich apolitische Technologie des Grenzschutzes zu re-politisieren, also einzufordern, dass die Frage der *integrierten Grenzverwaltung* eben nicht lediglich eine technische, sondern ebenso eine zutiefst politische Angelegenheit ist. Dabei wäre es nach meinem Dafürhalten ein Fehler, sich ausschließlich auf die Agentur zu konzentrieren. Denn wie ich in der vorliegenden Arbeit zeigen konnte, ist die Agentur aus einem hochspezifischen Kontext hervorgegangen, der ihre Ausrichtung erklärt. Die initiale Schaffung der Agentur als Netzwerk der Expertise ist gleichermaßen dem Versuch geschuldet, *migration management* zu de-politisieren als auch Konsequenz aus der spezifischen Verfasstheit der Europäischen Union,

welche die Herausbildung der exekutiven Ordnung der Agenturen bedingte. Das Vorhaben der Dekonstruktion und Demokratisierung der europäischen Grenzen ist damit zugleich das Projekt eines demokratischen Europas.

Abschließend möchte ich noch einen Ausblick auf weitere Forschungsfragen geben, die sich aus dieser Arbeit ergeben haben. Dies ist zum einen die zunehmende Bedeutung von Informationssystemen und Datenbanken für das Grenz- und Migrationsregime. Lange Zeit stellte das Schengener Informationssystem die einzige europäische Datenbank dar, die zu Zwecken der Migrationskontrolle genutzt wurde. 2003 kam die Eurodac-Datenbank hinzu, doch spätestens seit der ersten »smart borders«-Initiative der Kommission im Jahr 2008 ist es zu einer wahren Explosion der Datenbanken gekommen, viele davon mit migrationspolitischen Implikationen. Weitgehend unbemerkt wurde nach dem Sommer der Migration zudem europäische Legislation verabschiedet, die die Basis für die Zusammenschaltung dieser Datenbanken im Rahmen einer Interoperabilität geschaffen hat. Welche neue Regierungskunst impliziert und ermöglicht die Existenz dieser Datenbanken, und weiterer Informationssysteme wie etwa Eurosur? Wie lassen sich diese sozio-technischen System regime-analytisch und ethnographisch beforschen? Und welche Genealogien stehen hinter diesen Systemen?

Eine andere Frage, die sich mir im Laufe meiner Forschungen gestellt hat, thematisiert Rassismus. Denn dass das europäische Migrations- und Grenzregime rassistische Effekte zeitigt, kann kaum bestritten werden. Die Inklusionen und Exklusionen, die aus den europäischen Migrations- und Grenzpolitiken resultieren, verlaufen entlang tradierter, rassistischer Hierarchisierungen der Gesellschaft und reproduzieren diese gleichermaßen. Es war für mich eine wesentliche Irritation, dass die *policy*-Dokumente der Europäischen Union weitestgehend ohne Figuren und Argumentationslinien funktionieren zu scheinen, die ich als rassistisch erkennen würde. Wie also reproduziert sich ein gesellschaftliches System, welches tagtäglich schwerwiegende Ausgrenzungserfahrungen produziert, ohne dass es als *policy* kodifiziert ist? Die Frage des Rassismus markiert daher – für diesen Hinweis möchte ich mich bei Serhat Karakayalı, Nora El Qadim und Alana Lentin bedanken – die Grenzen der Möglichkeiten einer reinen *policy*-Analyse. Vielmehr gilt es, die oftmals unausgesprochenen Annahmen zu hinterfragen, die solch grundlegende Konzepte wie Bürger_innenschaft oder *deservingness* strukturieren und erneut im Sinne der Regimeanalyse die Perspektive auf die Produktivität rassistischer Praktiken und Rationalitäten zu richten. Damit ergibt sich gleichermaßen die Frage – hier möchte ich eine Verbindung zwischen den beiden Forschungsfragen skizzieren: Wie übersetzen sich solche Annahmen, wie übersetzt sich rassistisches Wissen in sozio-technische Systeme wie die angeprochenen Datenbanken, in ihre Datenarchitekturen oder Datenbestände?

