

# Agentur

---

*Dieses Kapitel rekonstruiert die Entstehung und anfängliche Konstitution der Agentur Frontex. Im Gegensatz zu vorliegenden Untersuchungen, die die Gründung der Agentur vor allem unter formalen und institutionellen Gesichtspunkten analysiert haben, diskutiere ich zuerst eine Studie hoher Grenzschutzbeamte\_innen. Zudem rekonstruiere ich die verschiedenen Optionen institutioneller Verfasstheit eines europäisierten Grenzschutzes um zu zeigen, warum 2004 die Entscheidung für die Form einer Europäischen Agentur fällt. Ich untersuche den Aspekt der relativen Autonomie und Verselbständigung der Agentur Frontex, der im bestehenden Forschungsstand zum Phänomen der Europäischen Agenturen oftmals lediglich aus formalen und normativen Kriterien abgeleitet wird. Daher entwickle ich in diesem Kapitel im Rückgriff auf Andrew Barrys Konzept der technologischen Zonen einen eigenen Agentur-Begriff. Dieser bestimmt die Frage der Europäisierung des Grenzschutzes als Projekt der Schaffung einer technologischen Zone des Grenzschutzes und positioniert die Agentur als zentralen Knotenpunkt in dem der Zone zu Grunde liegenden Netzwerk der Expertise.*

---

Im Frühsommer 2010 befand ich mich auf Samos, eine der größeren Inseln der Ostägäis, die alle nur wenige Kilometer von der türkischen Westküste entfernt sind. Sie waren daher seit 2008 vermehrt Ankunftsart von Migrant\_innen und Flüchtlingen geworden, die zumeist auf kleinen Schlauchbooten von der Türkei nach Griechenland und damit in die EU übersetzten. Die beiden größten Städte auf Samos sind Vathy, die Inselhauptstadt, welche an einer Bucht im Nordosten der Insel liegt und Karlovassi im Westen, welche vor allem durch die Studierenden des Informatik- und Mathematik-Instituts der Ägäischen Universität geprägt ist. Die am nächsten gelegene Stelle der Insel zur Türkei befindet sich im Südosten der Insel. Dort ist das türkische Festland teilweise nur zwei Kilometer weit entfernt.

Allerdings ist die Region im Südosten nicht leicht zugänglich und auf der türkischen Seite handelt es sich um militärisches Sperrgebiet, weswegen die Überfahrten eher im Nordosten, rund um die türkische Stadt Kuşadası, ihren Ausgang nehmen. Die Stadt selbst ist eine beliebte Tourismusdestination, vor allem wegen der in der Nähe gelegenen Ruinen der historischen Stadt Ephesos. Tagesausflü-



*Das türkische Festland, vom Südwesten der Insel Samos gesehen. Photo: Bernd Kasperek, 2010*

ge in die Türkei werden auf ganz Samos beworben, die Türkei scheint in jeder Hinsicht nah, leicht und vor allem preiswert erreichbar.

Mein Forschungsaufenthalt, der nur wenige Tage dauerte, galt eigentlich dem neu eröffneten *detention centre* in der Inselhauptstadt Vathy. In Athen hatte ich im Rahmen meines Forschungsprozesses erfahren, dass dieses gerade mit EU-Mitteln gebaut worden und mittlerweile auch in Betrieb sei. Da die griechische Regierung eine Reihe von neuen *detention centres* plante, musste es sich – so meine Überlegung – in Samos um das Pilotprojekt handeln. Kurzentschlossen buchte ich ein Fährticket und fuhr nach Samos. Nur rein zufällig sah ich am Tag vor meiner Abreise in einem Bericht im ZDF, dass auch Frontex auf Samos präsent sei, und zwar im Rahmen der *JO Poseidon*. Die deutsche Bundespolizei sei mit mindestens einem Hubschrauber auf der Insel im Einsatz, zusammen mit einem maltesischen Patrouillenboot, welches in Vathy stationiert sei. In dem Bericht kamen auch die jeweiligen Einsatzleiter zu Wort, wobei ein Major der *Armed Forces of Malta* (AFM), Alexander Dalli, anscheinend als Gesamteinsatzleiter für Frontex fungierte. Der Forschungsaufenthalt erschien mir schnell als vollkommen unergiebig. Das *detention centre* fand ich zwar, es war in der Tat ganz neu und in der mittlerweile ubiquitären Konstruktionsweise aus Beton, Containern und sta-

cheldrahtbewehrten Zäunen errichtet worden. Doch außer ein paar griechischen Polizisten, die nicht mit mir sprechen wollten, traf ich niemanden an. Zugang zu den wenigen internierten Migrant\_innen war ebenso unmöglich. Und auch in Vathy selbst – das *detention centre* lag ein paar Minuten außerhalb der Stadt auf einer Steigung in einem Waldgebiet – war ich nicht viel erfolgreicher. Touristisch geprägt, und scheinbar ohne klassische migrantische Infrastruktur wie etwa Callshops, fand ich auch dort keine Gesprächspartner\_innen.

Auch der deutsche Hubschrauber und das maltesische Patrouillenboot, die für Frontex vor Ort sein sollten, waren nicht zu finden. Ich ging davon aus, dass der Hubschrauber entweder am zivilen Flughafen oder auf einem Stützpunkt des griechischen Militärs stationiert sein müsste, beide nicht zugänglich. Auch das maltesische Patrouillenboot war nicht im Hafen zu sehen, auch nicht an der Anlegestelle der griechischen Küstenwache, wo das Interview des Majors Dalli mit dem ZDF offensichtlich stattgefunden hatte. Wahrscheinlich war es auf Patrouille. Auch sonst gab es keine permanente Präsenz der Agentur Frontex im Hafen. Erst im Hochsommer – bei einem zweiten Aufenthalt – würde ich einen Container bemerken, der als Büro der Agentur fungierte und vor dem Gebäude der Küstenwache am Ende des Hafens platziert war.

Erst bei meiner Abreise, am Flughafen der Insel, sollte ich einen kurzen Blick auf Frontex werfen können. Der Inselflughafen ist vergleichsweise klein und besteht im Wesentlichen aus einer Halle. Auf meinen Rückflug wartend fiel mir eine acht-köpfige Gruppe von Personen auf – sechs Männer, zwei Frauen – alle jung und sportlich gebaut und von großer Statur, alle Männer mit kurzen Haaren und verspiegelten Sonnenbrillen. Ich hielt sie anfangs für eine Gruppe von Tourist\_innen, wenngleich ihre Haltung von militärischer Disziplin sprach. Einer der Männer trug ein T-Shirt mit dem Logo der griechischen Küstenwache, doch sprachen die acht nicht Griechisch, der Klang der Sprache erinnerte vielmehr an Arabisch. Und auch an der Sicherheitskontrolle identifizierten sie sich nicht mit Dienstaussweisen, sondern wiesen sich mit Reisepässen im charakteristischen Bordeauxrot der EU aus: Es musste sich um nicht-griechische EU-Bürger\_innen handeln und ich nahm an, dass die Gruppe Mitglieder der *Armed Forces of Malta* waren, die ihren Einsatz im Rahmen der Operation *Poseidon* hinter sich gebracht hatten und nach Hause zurückkehrten.

Neben dem Träger des T-Shirts der Küstenwache trug einer der anderen ein Hemd, das in Griechenland in jedem Souvenirladen verkauft wird: das Abbild eines antiken Helms der Hopliten Spartas mit dem imposanten Kammbusch und darüber in dicken Lettern »SPARTA«, klassischer Touristennepp, Referenz auf eine mythische Vergangenheit. Ein Mythos, der erst 2007 durch die Verfilmung der Graphic Novel »300« von Frank Miller erneut popularisiert wurde. Der Film gibt eine fiktive und überaus tendenziöse Version der Schlacht an den Thermopylen, die im Jahr 480 v. Chr. stattfand, wieder, in der 300 Soldaten Spartas versuchen,

die Stellung gegen die übermächtige Armee des persischen Großkönigs Xerxes I. zu halten. Der Film lädt diese Schlacht zu einem *clash of civilisations* auf, äußert sich doch schon am Anfang des Filmes der König Spartas, Leonides: »A beast approaches, an army of slaves, ready to devour tiny Greece, ready to snuff out the world's one hope for reason and justice«. Im Film wird dieser Rassismus ergänzt durch die vorhersehbare Kombination aus Frauenfeindlichkeit, Behindertenfeindlichkeit und Homophobie. Ein merkwürdiger Zufall, dass auch die Flüchtlinge, die im Jahr 2010 in Samos ankamen, mehrheitlich aus Afghanistan kamen und oftmals Farsi – Persisch – sprachen.

Zumindest war dies die Assoziationskette, die mir durch den Kopf ging. Ob diese Lesart nun wirklich auf den Träger des T-Shirts so zutraf, oder ob er vielleicht sogar ganz ahistorisch einfach nur vom Design des Helms und vom Mythos Spartas angezogen war, blieb natürlich offen. Doch unabhängig von dieser individuellen Person war meine Assoziationskette wohl nicht vollkommen falsch. In ihrer Ethnographie der Seegrenze im zentralen Mittelmeer beschreibt Silja Klepp für Malta und insbesondere die *Armed Forces of Malta*, die dort auch für den Grenzschutz zuständig sind, eine ähnliche, beständige Mentalität des Belagert-Sein, des Außenposten-Sein, eine Eigenwahrnehmung Maltas als »Bollwerk im Mittelmeer gegen die Osmanen, Afrikaner, Fremden« (Klepp 2011, 162), welche historisch tief sitzende Wurzeln habe und zu einer »Frontstaaten-Perspektive« bezüglich der Migration führe. Diese Wahrnehmung, die erste (oder letzte) Verteidigungslinie des (christlichen) »Abendlandes« gegenüber der muslimischen Welt zu sein, würde mir auch immer wieder an der nord-griechischen Evros-Grenze begegnen.

Offen blieb zunächst, was die Agentur Frontex, vertreten durch deutsche und maltesische Grenzschrützer\_innen, auf Samos genau tat. Viele Jahre später stellte sich mir die Frage aufgrund eines Fernsehberichts erneut. In der Dokumentation »Mission im Grenzbereich – Deutsche Polizisten in Griechenland« (Reinhardt und Laaks 2016), welche im August 2016 ausgestrahlt wurde, wird das deutsche Bundespolizei-Patrouillenboot *Uckermark* begleitet. Es war im Frühsommer 2016 vor Samos im Auftrag von Frontex im Einsatz, um irreguläre Grenzübertritte von der Türkei aus zu unterbinden (es werden auch zwei Polizisten begleitet, die auf Lesbos im Einsatz sind und als Befrager im Hotspot Moria arbeiten). In der Dokumentation zeigte sich, dass die Beamt\_innen große Zweifel an der Sinnhaftigkeit ihres Einsatzes haben. Der Verbindungsoffizier der griechischen Küstenwache an Bord der *Uckermark* verschweigt beständig notwendige Informationen. Einsätze finden abseits der bekannten Routen statt. Die Aufgabe, nachts mit Suchscheinwerfern an der Küste zurückgelassene Schwimmwesten zu zählen, erscheint absurd oder sogar schikanös. Eine Koordination mit der griechischen Küstenwache findet kaum statt und der gesamte Einsatz wird aus der Unterkunft der Beamt\_innen im Hotel geleitet, denn auch ein Büro steht nicht zur Verfügung. Dennoch fährt die *Uckermark* jeden Tag ihre Einsätze, denn wie der

Kapitän erklärt, gebe es einen Vertrag über »736 Betriebsstunden« und der müsse erfüllt werden.

So ähnlich muss es vielleicht auch Major Alexander Dalli ergangen sein, mit dem Unterschied, dass er allem Anschein nach keine Engelsgeduld mitbrachte. Seinen Zorn richtete er jedoch nicht gegen die griechischen Kolleg\_innen, sondern gegen Frontex. Wer seiner digitalen Spur folgt, findet eine Vendetta, die sich vor allem gegen den damaligen Leiter der Operationsabteilung von Frontex, den ehemaligen deutschen Bundespolizisten Klaus Rösler, richtet. Ein im Februar 2014 erstellter – und offensichtlich schnell wieder gelöschter Blog<sup>1</sup> – mit dem Titel »Maladministration by Director of Operations Division (Frontex) EXPOSED« enthält eine wirre Ansammlung verschiedener Einträge, in denen der zu diesem Zeitpunkt schon ehemalige Major der AFM nicht nur seine Vorwürfe, sondern auch seine Ansichten bezüglich der Bekämpfung der »illegalen Migration« kundtut.

Stein des Anstoßes scheint das Ende eines von Alexander Dalli vorangetriebenen Pilotprojekts im Rahmen des Frontex-Einsatzes auf Samos zu sein. Eine nachträglich durch Dalli angefertigte Graphik erläutert das Konzept der »Mobile Operational Unit Charlie Team« (Dalli 2014d). Nachdem ein Schiff mit irregulären Migrant\_innen aufgespürt worden sei, müsse es unter allen Umständen und unter Hinzuziehung aller technischen Möglichkeiten abgefangen werden, denn: Es handele sich um einen Tatort (»crime scene«). Alle Informationen müssen sofort gesammelt werden, um die Kriminellen unerbittlich, unnachgiebig, schonungslos (»relentless«) zu verfolgen und der Gerechtigkeit zuzuführen. So stellt sich Major Alexander Dalli die effektive Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die hinter der illegalen Migration stecke, vor.

Nun ließe sich dieses Konzept als Schnapsidee abtun, als eine Inszenierung von Dirty Harry am Mittelmeer, als eine »law and order«-Variante des Grenzschutzes. Doch scheinbar existierte dieses Pilotprojekt tatsächlich für einige Zeit in Samos. Nach der Schilderung Dallis wurde das Pilotprojekt jedoch am 22. Dezember 2011 durch Klaus Rösler jäh beendet. In einem offenen Brief an den Verwaltungsrat der Agentur, der auf dem Blog veröffentlicht ist, beschwert sich Dalli:

»My name is Alexander Dalli a small, simple SNE [seconded national expert; bk] from Malta and I was harassed by Mr Klaus Roesler, Head of Operations

1 Das Internet-Archiv (<https://archive.org>) hat verschiedene Momentaufnahmen des Blogs (<https://alexanderdalli.wordpress.com>) erstellt und macht diese auch weiter verfügbar. Ich beziehe mich im Folgenden auf den Snapshot vom 13. Februar 2014, der glücklicherweise wenige Tage nach dem Start des Blogs angefertigt wurde. Der nächste Snapshot vom 28. April 2014 enthält die referenzierten Blogbeiträge schon nicht mehr, sondern nur noch allgemeinere Stellungnahmen zur verfehlten Migrationspolitik der EU.

Division. He bullied me by terminating my project named Mobile Operational Units a few minutes before I went for my Christmas Holidays in 2011. He did this by terminating the contract of the most respectable [sic!] man we had working for us in the fight against organised crime fuelling illegal immigration. For this reason I revolted and left the agency. When I exposed my revolt towards his bad management, I was harassed by this Director. This man took Mr Roesler (Head of Operations Division) in front of the Ombudsman and it was evident that Mr Roesler was proclaimed guilty of maladministatition [sic!].« (Dalli 2014c)

In der Tat findet sich bei der europäischen Ombudsfrau ein Vorgang unter der Nummer 2053/2012/(JN)AN, der ziemlich genau auf diesen Vorfall passt. Aus der Entscheidung der Ombudsfrau aus dem Jahr 2013 (Europäischer Bürgerbeauftragter 2013) geht hervor, dass es sich bei dem »most respectable man« um einen Übersetzer handelte, der im Rahmen einer *Note of Understanding* (NoU) zwischen der Agentur Frontex und »Member State X« durch letzteren für den Einsatz im Rahmen der Frontex-Operation beschäftigt wurde. Die dadurch entstandenen Kosten wurden zu einem unbekannten Anteil von der Agentur übernommen. Die Ombudsfrau schildert die Ereignisse rund um das Ende des Pilotprojekts folgendermaßen:

»By e-mail of 22 December 2011, Frontex's Director of Operations requested an evaluation of the pilot project for which the complainant had been working within the Joint Operation. In this context, the Director expressed his doubts internally within Frontex as to the complainant's »reliability and trustfulness« and requested Frontex's services to conduct an investigation »about [the complainant's] role and activities, with a focus (among other) on the question whether he has claimed ... reimbursement from FRONTEX« for non-reimbursable expenses. The Director of Operations requested [from; bk] the complainant's hierarchy within Frontex that the complainant be temporarily suspended while the investigation was being carried out and asked for confirmation of the suspension without delay.« (Background, 3.)

In ihrer Entscheidung zu der Beschwerde hält die Ombudsfrau fest, dass die Tatsache, dass Frontex dem Beschwerdeführer kein Gehör geschenkt habe, schlechter Unternehmensführung (»maladministration«, was sich auch mit Misswirtschaft übersetzen lässt) gleichkomme. Diese Rüge (weitere Konsequenzen wurden von der Ombudsfrau nicht angemahnt) ist offenbar die Basis für die Behauptung Alexander Dallis, der Leiter der Operationsabteilung von Frontex sei der Misswirtschaft überführt worden. Die Ombudsfrau kommt weiter zu dem Schluss, dass dem Beschwerdeführer aber keine ausstehenden Bezüge für die Zeit der

Suspendierung zuständen, da er formal nicht durch die Agentur beschäftigt gewesen sei, sondern durch die nationale Kriminalpolizei des Mitgliedstaates X. Zudem habe das NoU die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen (Übersetzung, Sprachanalyse) und nicht die Zurverfügungstellen eines (bestimmten) Übersetzers abgedeckt.

Ähnlich wie Dirty Harry, der in der Schluss-Szene des gleichnamigen Films seine Polizeimarke ins Meer wirft, verließ Alexander Dalli nach eigenen Angaben (Dalli 2014a) wegen der Beendigung des Pilotprojekts die Agentur, für die er seit 2009 gearbeitet hatte. *Charlie Team* sei seine Idee (»brainchild«) gewesen und »was the only active european [sic!] project not using power points and papers, to fight organised crime« (Dalli 2014a). In einem weiteren Blogeintrag bezichtigte er die Agentur der Korruption und der Misswirtschaft und warf ihr (sowie der Kommission) vor, kaum Expert\_innen zu haben, die sich mit der Problematik der Meeresgrenze auskennen würden und daher diesen Bereich im Süden der EU zu vernachlässigen. Überdies prangerte er den seiner Meinung nach übermäßigen Einfluss von NGOs auf die Agentur an, die Mitgliedstaaten dazu zwingen, Migrant\_innen von der afrikanischen Küste nach Europe zu bringen: »[e]stablishing a [sic!] official and legal trafficker of illegal immigrants rather than protector [of; bk] the European Borders« (Dalli 2014b). Aufgrund des Veröffentlichungsdatums (11. Februar 2014) sowie aufgrund eines späteren Textes (Dalli 2014e) scheint er sich auf die italienische Marineoperation *Mare Nostrum* zu beziehen (vgl. dazu Kasperek 2015).

Nach seiner Zeit bei Frontex vertrieb Dalli Ultraleichtflugzeuge und ist seit Juni 2018 Generaldirektor der Justizvollzugsanstalten Maltas. Ausweislich seines Twitter-Feeds ist er Frontex und der europäischen Migrationspolitik immer noch in herzlicher Abneigung verbunden. Trotz des wirren, emotionalen, manchmal sogar paranoid erscheinenden Charakters seiner Äußerungen (er unterstellte der Agentur, die er einmal als »LOVE AGENCY« bezeichnete, sie befördere Personen aufgrund von romantischen Affären), ist seine Haltung über die Jahre ausgesprochen konsistent. Migrant\_innen erscheinen immer nur als Opfer organisierter Kriminalität und es findet sich eine dezidiert humanitäre Haltung bezüglich der toten Migrant\_innen im Mittelmeer. Ihren Tod lastet er einerseits den »smugglers«, aber auch der Europäischen Union und ihrer Migrationspolitik an. Sie tue schlichtweg zu wenig oder sogar das Falsche, um den »smugglers« das Handwerk zu legen und damit das Problem der »illegalen Migration« an der Wurzel zu bekämpfen.

Ich habe lange gezögert, ob und in welcher Form ich diese Recherche in die vorliegende Arbeit aufnehmen sollte. Anfangs zog mich das Material an, denn es erlaubt einen kleinen Einblick in das Innenleben und vor allem in die Konflikte innerhalb der Agentur, die normalerweise verborgen bleiben. Andererseits erschien mir die Darstellung durch Alexander Dalli, insbesondere nachdem ich



die Entscheidung der Ombudsfrau gefunden und studiert hatte, so verzerrt, dass ein Schreiben darüber nur mit einem starken Gebrauch von Konjunktiv und indirekter Rede möglich schien. Ich musste das Material drehen und wenden und eine andere Perspektive darauf finden.

Es ist zunächst wenig überraschend, dass es in einer hierarchischen Organisation, die ihren Ursprung in polizeilichen und militärischen Strukturen hat, starke (männliche) Egos gibt, die ihre Ansichten durchsetzen oder verwirklichen wollen und dabei aneinandergeraten. Dies insbesondere, wenn die eigene Nische, das Lieblingsprojekt, abgesägt wird. Nur allzu lebhaft kann sich vorgestellt werden, wie der konfrontative Ton, der die Blogeinträge durchzieht, auch in E-Mails, Telefonaten und Zusammentreffen praktiziert wurde. Und wenn die Umstände des Einsatzes auf Samos ähnlich prekär wie die der Uckermark fünf Jahre später waren, so müssen die Nerven blank gelegen haben.

Eine Besonderheit der Agentur darf jedoch nicht außen vorgelassen werden. Wie weiter unten noch ausgeführt werden wird, treffen in den *Gemeinsamen Operationen* der Agentur Grenzschutzeinheiten und -beamte aus den verschiedensten Mitgliedstaaten der EU aufeinander und bringen ihre eigenen Traditionen, Rationalitäten und Praktiken mit. In Deutschland ist Grenzschutz weitestgehend die Aufgabe der Bundespolizei, die vor 2006 explizit Bundesgrenzschutz hieß. In Österreich ist das Bundesheer für den Grenzschutz zuständig, in Spanien die paramilitärisch organisierte Guardia Civil (vgl. Bahl und Worm 2018). Hinzu kommen teilweise eigenständige Küstenwacheinheiten, wie etwa in Griechenland, dessen Küstenwache dem Ministerium für Handelsschifffahrt und nicht wie die Grenzschutztruppen dem Ministerium für Öffentliche Ordnung (später: Ministerium für Zivilschutz) unterstellt sind. Weiter spielen historische und geographische Kontexte eine Rolle, wie etwa auf welcher Seite des Eisernen Vorhangs die Mitgliedstaaten sich vor 1989 befanden und ob es einen direkten Anteil an der Grenze des Kalten Krieges gab. Stärker gilt dies noch für die jeweilige Geschichte der Migration in Bezug auf die Mitgliedstaaten und ob diese eine starke nationale Verflechtung zwischen Migrationskontrolle und Grenzschutz hervorgebracht hat. Besonders im vorliegenden Fall ist auch der Europäisierungskontext zu beachten: Malta wurde erst 2004 Mitglied der EU und des Schengenraums. Damit stellt sich die Frage, wie die Agentur aus einem solchen sprichwörtlichen Flickenteppich eine harmonisierte europäische Grenzschutzpraxis oder sogar eine europäischen Grenzschutzseinheit synthetisieren kann. Oder, ob dies überhaupt, zumindest anfänglich, in der Agentur angelegt war.

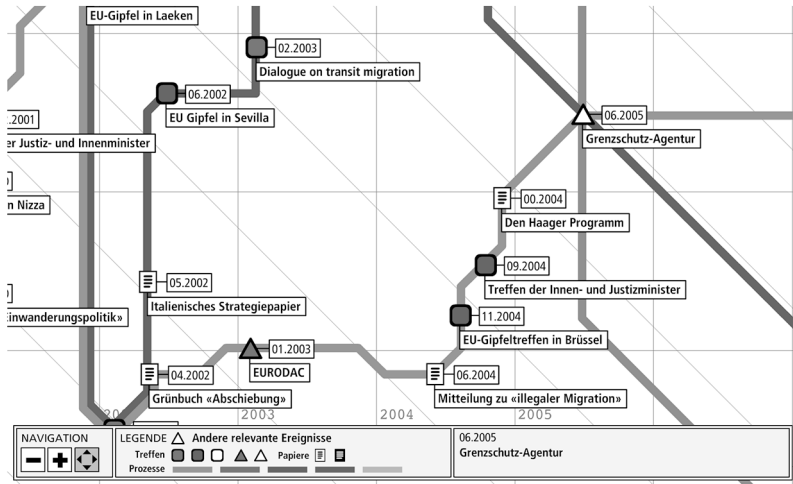
Spezifischer stellt sich die Frage nach der Wahrnehmung und Konzeption der Grenze innerhalb des Apparates. Wird die Grenze tatsächlich als relativ unabhängig von Migration gesehen, als lediglich ein Ort, an dem (grenzspezifische) Straftaten verfolgt werden müssen und legitimer grenzüberschreitender Verkehr erleichtert werden soll? Wird Migration, insbesondere irreguläre, nur als ein Phä-



nomen von vielen, welche an der Grenze stattfinden, wahrgenommen oder wird die Grenze im Sinne des Schengener Prozesses vor allem als Technologie der Migrationskontrolle verstanden?

Ebenso stellt sich die Frage nach den Praktiken der Agentur. Die *Gemeinsamen Operationen* stellen den am stärksten wahrnehmbaren Aspekt der Agentur dar, sie nehmen auch den größten Teil des Budgets in Anspruch. Stellen diese Operationen einen Pfad hin zu einem europäisch organisierten Grenzschutz dar, indem diese an Dauer und Umfang ausgeweitet werden? Oder sind die Gemeinsamen Operationen vielmehr ein gezieltes Experimentieren, um eine Erfahrungsbasis bezüglich all der hier geschilderten Fragestellungen, die sich auch der Agentur stellen müssen, zu erhalten?

Und zu guter Letzt motiviert das Material auch eine direkte Frage an den Entwicklungsprozess der Agentur. Alexander Dalli charakterisierte sein Pilotprojekt als das einzige europäische Projekt, welches nicht versuche, organisierte Kriminalität mit Powerpoint-Präsentation und Papier zu bekämpfen. In den ersten Jahren der Agentur, nach 2004, war es tatsächlich schwierig, an detailliertes Material über die Arbeit der Agentur zu gelangen. Die Webseite der Agentur war sehr rudimentär, in den Medien wurde viel Falsches über die Agentur geschrieben (wie etwa, dass es sich um eine private Firma handle, die im Auftrag der EU handle), auch der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments fühlte sich schlecht informiert. Doch immer wieder tauchten Powerpoint-Präsentationen von hohen Frontex-Mitarbeiter\_innen im Internet auf, die die Agentur auf Kongressen oder anderen Veranstaltungen vorstellten und dabei verschiedene Aspekte der Agentur beleuchteten. In den ersten Jahren der Agentur stellten diese Präsentationen tatsächlich eine wichtige Informationsquelle dar, wenngleich sie immer geparkt und dechiffriert werden mussten – der Text des Vortrags war selten verfügbar. Wie sind diese Präsentationen einzuordnen und welchen Stellenwert haben sie für eine kritische Untersuchung der Agentur? Sind sie lediglich Artefakte einer Agentur, die sich erst noch als Akteur etablieren muss und daher Bekanntheit in den Fachkreisen sucht? Oder müssen sie im Kontext eines netzwerkförmigen Ensembles des europäischen Grenzschutzes, welches jenseits der schon erwähnten nationalen Grenzschutzbehörden auch andere Institutionen wie Rüstungsunternehmen, Forschungsinstitute, Universitäten, Ausbildungsakademien, NGOs und IGOs aller Art miteinbezieht, als Verweis auf ein neues netzwerkförmiges, dezentrierteres Regieren der Grenze und der Migration gelesen werden, welches die Agentur repräsentiert?



MigMap 3: Europäisierung (2007), Detailansicht

## Frontières Extérieures

Die Agentur Frontex wurde im Jahr 2004 formal von der EU gegründet. Doch dieser Rechtsakt stellt nur einen Kulminationspunkt des langen Prozesses der Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes dar, wie er im vorherigen Kapitel nachgezeichnet wurde. Anschaulich zeichnet dies auch das Projekt *MigMaps*, Produkt der Zusammenarbeit der *Forschungsgruppe Transit Migration* und des *Labor k3000*, nach. Karte drei, die Karte der *Europäisierung* (2007) der insgesamt fünf MigMaps, zeigt den Verlauf der Europäisierung der Migrationspolitik bis zum Jahr 2005 im bekannten Design der graphischen Repräsentation eines Nahverkehrsnetzes. Die Haltestellen stehen für Gipfel, Konferenzen, entscheidende Ereignisse, während die Linien, fünf an der Zahl, politische Prozesse identifizieren. Während der Budapester Prozess (olivgrün) 2002, kurz vor der EU-Osterweiterungsrunde von 2004, unten über den Rand fällt und verschwindet, häufen sich auf der Linie der Debatte um die extraterritorialen Lager (gelb) die Stationen, ohne jedoch einen Anschluss an die anderen Linien – oder die Prozesse, für die sie stehen – zu finden. Die übrigen drei Linien (in blau die Entwicklung der EU, in rot die Gemeinsame Grenzpolitik und in grün der Schengen-Prozess) treffen sich im Jahr 2005 an einer Haltestelle: Grenzschutzagentur.

Der Begriff ›Grenzschutzagentur‹ und seine Bedeutung stehen für die Wendungen, die das Projekt *Europäischer Grenzschutz* im Entstehungsprozess durchlief. Denn im Zentrum der Entwicklung stand immer auch die Frage, ob die zu etablierende Agentur eine Grenzschutzagentur im eigentlichen Sinne sein soll-

le, ob sie also langfristig die alltägliche Kontrolle der europäischen Außengrenze übernehmen solle, oder ob diese eigentlich hoheitliche Aufgabe bei den EU-Mitgliedstaaten verbleiben solle, respektive welche Mischform sich als Konsens würde etablieren können. Weiter stellte sich die Frage, ob eine operative Organisation bei der Kommission oder eher beim Rat angesiedelt sein sollte.

Im Jahr 2008 erhielt ich in Warschau unerwartet Zugang zur obersten Ebene von Frontex. Eine transnationale Vernetzung von Aktivist\_innen hatte zu einer Demonstration vor dem Hauptquartier von Frontex aufgerufen und eine Handvoll Personen war auch gekommen. Darunter auch Tobias Pflüger, Mitglied des Europäischen Parlaments. Gegen Ende der Demonstration rief er im 22. Stockwerk des Hochhauses, in dem die Agentur seit 2005 ihren Sitz hatte, an und erkundigte sich, ob denn ein Gespräch möglich wäre. Immerhin habe das Parlament ja auch einen Kontrollauftrag und wenn er schon vor Ort sei, wäre es doch am einfachsten, sich kurz zusammenzusetzen. Es wurde eine kleine Delegation gebildet, an der ich teilnehmen konnte. Nach kurzem Hin und Her konnten wir die Lobby des Hochhauses betreten und wurden durch die Sicherheitsschleusen gelassen. Ein Aufzug brachte uns in den 22. Stock, wo weitere Sicherheitsschleusen auf uns warteten. Später wurde uns erzählt, dass in diesen Sicherheitsschleusen die biometrische Technik zum Einsatz kommt, an deren Erforschung Frontex interessiert ist und die dort im Selbsttest praxis-erprobt wird. In einem kleinen Konferenzsaal trafen wir dann auf Ilkka Laitinen, Exekutivdirektor der Agentur, seinen Stellvertreter Gil Arias Fernández sowie Pressesprecher Michał Parzyszek.

Tobias Pflüger begann das Gespräch mit der Frage der institutionellen Kontrolle und bezog sich damit auf einen kleinen Konflikt, der sich im Jahr 2007 zugetragen hatte. Laitinen war der Einladung des LIBE-Komitees im Europäischen Parlament, dem Innenausschuss des Parlaments, nicht gefolgt und den Parlamentarier\_innen hatte dies gar nicht goutiert. Nachdem Laitinen erklärte, dass diese Verstimmung mittlerweile beigelegt sei und das Parlament, auch wenn es nicht im Verwaltungsrat der Agentur vertreten sei, dennoch als Haushaltsautorität eine wichtige Rolle spiele, bewegte sich das Gespräch in Richtung der Rolle der Agentur. Auf den Hinweis von mir, dass Frontex mittlerweile symbolisch für die repressive Migrationspolitik der Europäischen Union angesehen werde, erklärte Laitinen<sup>2</sup>:

IL: »That is how we understood it also, and actually, every week, summer times, every day, we come across with these, this kind of concerns, that we are, we consider ourselves to be a symbol of the European migration policy, which is the unfortunate thing because we cannot play any role in the political fields,

2 Das Gespräch wurde von uns als Video aufgezeichnet, die folgenden Zitate stammen aus meiner Transkription.

so that belongs to the Council, the Commission and the Parliament. Same applies to legislation, we do not have any role to play in the development of legislation, so our part is mainly in the operational side, so how to bring the MS together, and also 3rd countries, which is a very important factor in our activities to really take care of these duties at the operations side. But that's something that goes a little bit away from what is rather commonly thought, and today's demonstration I consider it more to be against the migration policy of the EU than the individual agency, tiny agency with 150 staff here.«

Daraufhin fragte ich, ob denn Frontex nicht immer noch die Absicht habe, zu einer tatsächlichen Grenzschutzagentur im eigentlichen Sinne, also mit voller Kontrolle über die Außengrenze, zu werden. Ich verwies auf Laitinens Präsentation bei der Herbsttagung des Bundeskriminalamts im November 2006 (Laitinen 2006), in der er eine Abfolge von Folien gezeigt hatte. Die erste (20) fasste den gegenwärtigen Stand des integrierten Grenzschutzes zusammen, volle Verantwortlichkeit für den Grenzschutz bei den Mitgliedstaaten, die EU nur als komplementäres Element. Die zweite Folie (21) verwies auf eine nahe Zukunft, in der es eine geteilte Verantwortlichkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten geben könnte, um dann in einer dritten Folie (22) auf ein weiteres Szenario zu verweisen, in dem eine Instanz, benannt als »European Border Guard« die Hauptverantwortlichkeit für den Grenzschutz in der Europäischen Union übernehmen würde. Daraus entspann sich folgender Dialog:

BK: »But are you still planning on, because I saw the slide of your talk in 2007 [2006], where you said right now responsibility lies with the MS, it should be weighted 1:1, but it's probably where we are going, and you said the future might be that the whole responsibility is gonna lie with Frontex. Is that still...«

IL: »That is not what I think and I have never said that it should be solely under the supranational European competency. I think it is something in between. Because there are a lot of such [inaudible; bk] of further development of the border management in the EU, it's something together. That is how I said, and it's one part belongs to the MS, and one part belongs to the EU. And I think it could be considered some kind of indicator where the division line lies between the MS' competencies and the EU, and it goes hand in hand with the overall European integration.«

BK: »But the Commission was mentioning in the border package something like the European Border Guard Corps.«

IL: »This is a very good point. Because when we are speaking about the European border guard, there are voices pro and voices con. And the problem is that nobody has yet defined what the European Border Guard would be, what it is.«



*Folie European Border Guard, (Laitinen 2006, 22)*

TP: »But it is in the debate...«

IL: »That's right, and it has been in debate for ten years...«

BK: »...and you are laying the practical groundwork for that, with the CRATE<sup>3</sup>, with the RABITs<sup>4</sup>, you are kind of experimenting...«

IL: »...exactly, but what do you mean when you are speaking about the European border guard? Because those that are pro European border guard, they think that it's something like a package that I described. The MS on the one hand, and the EU on the other hand. And those that are strongly against EBC say that »No no no, we don't want that kind of pan-european supranational body to take over responsibility over border control«. I think it would be good idea to ..., on the other hand it's good that the debate goes on, but it would be very useful if someone could border and define the term. What does it mean? But I think it cannot be purely supranational, for the reasons that we said. I wouldn't mind if the existing system, MS competence which is explicitly written into the legislation, they are responsible, and European cooperation,

- 3 CRATE, *Central Record of Available Technical Equipment* stellte den ersten Versuch der Agentur dar, sich einen Überblick über von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestelltes oder zumindest zugesagtes Grenzschutzmaterial zu verschaffen, um es in Operationen verfügbar zu machen.
- 4 RABIT, *Rapid Border Intervention Team*, Schnelleingreiftruppe der Agentur, die innerhalb von 14 Tagen mobilisiert werden kann, um auf Krisen zu reagieren (vgl. Kapitel Operation).

where Frontex plays a key role, if these entities could be called the European border guards. The most important thing is that we define what we are talking about.«

Um das Gespräch auf die nähere Zukunft zu wenden, fragte ich Laitinen, ob er besorgt sei, dass mit dem Abgang von Franco Frattini als Innenkommissar der EU – er war wenige Tage vorher als Außenminister in die zweite Regierung Berlusconi berufen worden – ein gewichtiger Fürsprecher in der Kommission für Frontex fehlen würde. Laitinen zeigte sich optimistisch und verwies darauf, dass die Schaffung von Frontex auf wesentlich höherer EU-Ebene beschlossen wurde.

IL: »Well it was actually, nobody knew about that, at the European level instead of those that deal with foreign affairs, nobody knew Frattini during the time when the first ideas to create such a structure to the European Union for operational cooperation, it took place in, and this was a pure coincidence, it took place in the extra-ordinary European council in September 2001. Which was arranged because of the 9-11, and it was a pure coincidence, there have been some preparations for that, so there is quite a longer term history of that.«  
BK: »So 2004 suddenly it comes up.«

IL: »2004, 2002 actually, the in June, during the Spanish presidency, the External borders plan was adopted, and there was the idea if the fragmented or decentralised system doesn't work, one option is to create a European agency. So Frattini has no right to take this honour for having... that is another issue. But going to the main point is the migration policies I think there shall be more comprehensive discussion on this issue, because, as you mentioned, sometimes those persons who are much in favour of highlighting the importance of the asylum policies and the refugee issues, they, the opposite is simply the border control. And my opinion, and our approach as, is that they are not separate issues. Because the sophisticated European border control system according to the law and according to the political will of the MS and the EU is that they do not conflict, which means that if the circumstances and environment is where asylum can be sought than it is just another procedure, which normally goes via border guards. And asylum as such is not any kind of threat or challenge whatsoever for border security.«

Laitinens Verweis auf die Unklarheit, Undefiniertheit des Begriffes »European Border Guard« verweist auf die langwierige Genese der Agentur im Rahmen der ähnlich schwierigen Genese des *integrated border managements* innerhalb der EU. Wie schon beschrieben nimmt die Agentur seit 2006 einen zentralen Platz im *integrated border management* ein, ist aber nicht mit dem Konzept gleichzusetzen. Vielmehr ist die Entstehung und Konstitution der Agentur vor allem auch Ergebnis der Komplikationen, die IBM-Strategie der EU zu definieren und umzusetzen.

Nach Jörg Monar schlugen Italien und Deutschland schon Anfang 2001 im Rat vor, eine »European Border Police« (Monar 2006, 176) zu gründen (vgl. ausführlicher Horii 2015, 63f.). Wenn Laitinen mit seiner Aussage richtig liegt, dass es auf dem Sondertreffen des Rates nach den Anschlägen des 11. September 2001 – welches am 21. September 2001 stattfand – zu einer weitergehenden Vereinbarung in Richtung Entwicklung eines europäischen Systems des Grenzschutzes kam, so findet sich dies jedoch nicht in den Schlussfolgerungen des Rates (Europäischer Rat 2001a). Lediglich eine vage Aufforderung an den JI-Rat, so schnell wie möglich die in Tampere 1999 beschlossenen Maßnahmen umzusetzen, deutet hier in die Richtung der Konsolidierung des Grenzschutzes in der Europäischen Union.

Aus einer globaleren Perspektive stellen die Anschläge des 11. September 2001 tatsächlich einen wesentlichen Katalysator für das Konzept des *integrated border managements* dar. Der damalige US-Präsident George W. Bush nahm sie zum Anlass, eine weitreichende Neuorganisation des internen US-Sicherheitsapparats vorzunehmen. 22 Agenturen wurden zum *Department of Homeland Security* (DHS) zusammengefasst, einer *cabinet agency*, dessen Leiter Mitglied des Regierungskabinetts ist und damit am ehesten europäischen Vorstellungen eines Innenministeriums gleichkommt. Unter den Agenturen, die vormals anderen Ministerien unterstellt waren und die nun teilweise unter dem Schirm des DHS neu zusammengesetzt wurden, finden sich Zoll, Grenzschutz, Küstenwache und Migrationsbehörden, die gemeinsam auch den Löwenanteil des DHS-Budgets in Anspruch nahmen (vgl. ausführlich Andreas 2003). Damit ist das DHS das einschlägige Beispiel für *integrated border management* in einem versicherheitlichten Kontext.

Für die vorliegende Arbeit ist die Frage, inwiefern die veränderte geopolitische Lage nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 kausal oder katalytisch für die Europäisierung des Grenzschutzes waren, weniger wichtig. Insbesondere im Umfeld von Didier Bigo und Elspeth Guild sind zahlreiche Studien erschienen, die die Verschränkung von Migration, Sicherheit/Versicherheitlichung und Polizei im Kontext der europäischen Migrationspolitik analysieren (exemplarisch Bigo 2002; Bigo und Guild 2005). Wie im vorherigen Kapitel gezeigt werden konnte, ist auch der Schengener Prozess ohne seine Emphase eines Sicherheitsbegriffes nicht zu verstehen – oder mit Walters und Haahr: »Schengenland can be seen as having certain acts of securitization as its conditions of possibility« (Walters und Haahr 2005, 95). Doch diese Arbeit setzt nach dem Ereignis der Versicherheitlichung im Sinne der *Gouvernementalität* an. Der Befund, dass Europas Grenzen nicht mehr als Hindernis auf dem Weg der Erlangung der internen Freiheiten gesehen werden, sondern nun vielmehr als Regierungstechnologie, als Garant einer internen Sicherheit praktiziert werden, ist tatsächlich ein monumentales Ereignis in der Genealogie des europäischen Migrations- und Grenzregimes. Es markiert die Entstehung oder die Geburt eines spezifischen Sicherheitsdispositivs – um die Terminologie Michel Foucaults aufzugreifen – inklusive einer eigenen Episte-



mologie und eigenen Praktiken. Die Analyse der Versicherheitlichung ist hilfreich für ein Verständnis der Prozesse, die das Dreieck aus *migration management*, *border management* und Asyl in der EU aufspannen, erklärt aber nicht *per se* die konkreten Formen und Modi, die die »governmentality of unease« (Bigo 2002) in Bezug auf das Regieren der Migration und die Europäisierung der Grenze hervorgebracht haben. Wie im Laufe dieses Kapitels anhand der Agentur gezeigt werden wird, zeichnet sich dieses emergente Sicherheitsdispositiv durch eine Epistemologie des Risikos und eine Praxis der *Gemeinsamen Operationen* aus.

Doch im Jahr 2001 sollte es noch ein langer Weg hin zu einer vorläufigen Stabilisierung oder Solidifizierung des Dreiecks aus Grenzverwaltung, Migrationsmanagement und Asyl sein. Vordergründige Erwägungen hinsichtlich einer stärkeren Koordinierung des Grenzschutzes in Europa brachte insbesondere die 2004 anstehende, erste Runde der EU-Osterweiterung mit sich. Die damit verbundenen Bedenken, die neuen Mitgliedstaaten könnten in Bezug auf die Sicherung ihres Anteils der EU-Außengrenze im Verzug sein und Unterstützung durch die EU benötigen, spielten eine gewichtige Rolle (vgl. Monar 2006) im Projekt der europäischen Variante des *integrated border managements*.

Wie Laitinen zu Recht ausführte, ist die Debatte um eine europäische Grenzschutzpolizei so alt wie die Frage des europäisierten Grenzschutzes. Ebenso richtig ist, dass auch dieser Terminus immer unbestimmt geblieben ist. Sogar der Signifikant selbst changierte: »European Border Police«, »European Border Guard«, »European Corps of Border Guards« und »European System of Border Guards« sind mögliche Begriffe, die immer wieder in die Debatte geworfen wurden und die zu den verschiedensten Anlässen referenziert wurden (vgl. Carrera 2010, 2ff.). Erst 2016 wurde die »European Border and Coast Guard« offiziell gegründet werden und dem von Laitinen im Interview skizzierten Ansatz einer zwischen Mitgliedstaaten und EU geteilten Verantwortung für die Außengrenze sowie einem Verständnis des Europäische Grenz- und Küstenschutzes als Summe der jeweiligen nationalen Institutionen plus europäischer Grenzschutzagentur erstaunlich nahe kommen (s. Kapitel Hotspot).

Wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Europäisierung des Grenzschutzes war der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001. Anlässlich des bevorstehenden Gipfeltreffens, auf dessen Tagesordnung auch ein Neustart der Bemühungen zur Umsetzung des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* stand, kam es zu verschiedenen Initiativen. Unter der Federführung Italiens begannen die Arbeiten an der Machbarkeitsstudie zur Errichtung einer »European Border Police«. Die Kommission, die sich schon 2000 zu einer vergemeinschafteten Einwanderungspolitik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000b) sowie zu Grundzügen eines vergemeinschafteten Asylsystems (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000c) geäußert hatte, legte im November 2001 eine weitere Mitteilung zu einer »common policy on illegal migration« vor (Kommis-

sion der Europäischen Gemeinschaften 2001a). In ihr wurde zum ersten Mal die Idee eines Europäischen Grenzschutzes (»European Border Guard«) angerissen. Die Kommission verwies – nicht explizit – auf die italienische Studie und schlug vor, gemeinsame Ausbildungsstandards (»Common Curriculum and Training«) zu schaffen sowie Grenzkontrollen und Grenzüberwachung – die Sprache des SDÜ – durch gemischte Teams anzustreben. Der Kommission war auch klar, dass dieser Vorschlag wenig ambitioniert war und kündigte eine noch zu veröffentlichende, separate Mitteilung an, die 2002 folgte.

Ein eigener, separater Punkt in der Mitteilung war die Verbesserung der Kooperation und Koordinierung des Grenzschutzes auf der operativen Ebene. Diese Problematik, die hier auch ein erstes Mal konkret benannt wurde, würde dem Entwicklungsprozess hin zur Agentur zentral als treibende Kraft eingeschrieben sein. In der Mitteilung schlug die Kommission vor, über die Einrichtung einer »permanent technical co-operation support facility« (19) nachzudenken, die mittelfristig dann zur »creation of one single technical support agency« (19) führen könnte. Dieser Agentur – so früh schlug die Kommission die konkrete Organisationsform schon vor – würden drei Aufgaben zugesprochen werden. Erstens, die Sammlung und Verbreitung von Informationen bezüglich irregulärer Migration, die Kommission sprach von einem Frühwarnsystem. Zweitens, Koordination administrativer Kooperation, worunter Ausbildung von Grenzschrützer\_innen sowie Planung und Koordinierung von Operationen gemeint war. Und drittens der Betrieb von Datenbanksystemen, hier wurden das Schengener Informationssystem, Eurodac, sowie eine noch zu schaffende Europäische Visadatenbank genannt.<sup>5</sup> Die Kommission war hier noch relativ nahe am Modell der Schengen-Kooperation. Auffallend ist jedoch die wiederholte Charakterisierung der »facility« und der »agency« als rein technisch und lediglich unterstützend sowie einem Insistieren darauf, dass es um die Steigerung der Effizienz existierender Strukturen und der Vermeidung von Duplikationen und Überlappungen geht. Hier scheint die ökonomistische Ratio der schlanken Strukturen auf, die dem Begriff des *integrated border managements* eingeschrieben ist. Ebenso auffallend ist, dass diese Charakterisierung weitestgehend mit Laitinens späterer Beschreibung der Agentur – »tiny agency« ohne politische oder legislative Rolle – übereinstimmt.

Der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001 beauftragte die Kommission (wie auch den Rat) offiziell, Pläne für einen effektiveren Grenzschutz zu verfolgen: »The European Council asks the Council and the Commission to work out arrangements for cooperation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common

5 Die Administration dieser Datenbanken würde der 2012 gegründeten *Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, kurz eu-LISA, zugewiesen werden.

services to control external borders could be created« (Europäischer Rat 2001b, P. 42). Wenige Monate später, im Mai 2002, legte die Kommission ihre angekündigte Mitteilung »Towards Integrated Management of the External Border of the Member States of the European Union« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002) vor.

Auffallend ist an der Mitteilung der Kommission, dass sie erneut versuchte, dem Projekt *integrated border management* im Rahmen des europäischen Projekts eine größere Bedeutung zuzusprechen und es nicht ausschließlich als sicherheitspolitische Funktion zu betrachten: »coherent, effective common management of the external borders [...] will boost security and the citizen's sense of belonging to a shared area and destiny« (2). An einer Stelle wurde sogar leiser Zweifel gesät: »Rightly or wrongly the external borders of the Union European are still sometimes seen as a weak link that can affect the internal security of the Member States, in particular in an area without internal borders« (4). Zwar gehe es auch darum, ein hohes Sicherheitsniveau innerhalb der EU herzustellen, vor allem wollte die Kommission aber einer europäisierten Innen- und Justizpolitik zum Durchbruch verhelfen und brachte damit so klar wie selten den innigen Zusammenhang zwischen Europas Grenzen und Europas Innenpolitik zum Ausdruck: »The European Union's external borders are also a place where a common security identity is asserted. The absence of a clearly stated vision and common policy on external borders would entail major political and strategic risks. Those could ultimately block the expression of a viable Union policy on Justice and Home Affairs« (5).

Eine rein nationale Grenzverwaltung oder beschränkte bi- und multilaterale Zusammenarbeit unter Nachbarn, die Absenz eines Budgetrahmens und die Unmöglichkeit, eine einstimmige Herangehensweise an die Fragen der Grenzkontrollen und -überwachung zu finden, wurden von der Kommission als die größten Herausforderungen gesehen. Der zweite Teil der Mitteilung ist eine Beschreibung des Ist-Zustands, aus dem die Kommission ableitete, dass es trotz der einheitlich gültigen Gesetzgebung des Schengener Besitzstandes kaum operationelle Kooperation in Fragen des Grenzschutzes gebe. Als dritter Teil folgten dann die Vorschläge der Kommission zur Ausgestaltung eines *integrated border managements*, die im vorherigen Kapitel schon genannt wurden.

In Bezug auf die Schaffung der Agentur sah die Kommission jedoch die Praxiskoordination des Grenzschutzes in der EU als das größte Problem an. Sie schlug daher vor, eine *external borders practitioners common unit* einzurichten. Diese würde alle »managers« und »practitioners« der Außengrenzüberwachung zusammenbringen und als »head« einer gemeinsamen Risikoanalyse, »leader« für die Koordination von gemeinsamen Operationen sowie als »manager« und »strategist« einer Konvergenz im den Bereichen Personal und Ausrüstung fungieren. Auch eine Aufsichtsfunktion ähnlich dem Schengener Evaluierungsmechanismus solle die *common unit* wahrnehmen (13f.). Hier handelte es sich nicht mehr um

die »technical co-operation support facility«, vielmehr scheint das Verhältnis zwischen den zu koordinierenden nationalen Grenzschutzeinheiten und der *common unit* plötzlich ins Gegenteil verkehrt.

Und in der Tat sollten die Mitgliedstaaten langfristig durch ein »European Corps of Border Guards« (ECBG) (20f.) unterstützt werden, wenngleich dem noch verfassungsrechtliche Probleme im Wege ständen. Das Verbot der Übertragung souveräner Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene sei ein Hindernis, welches erst in den betroffenen Mitgliedstaaten gelöst werden müsse, denn es stehe der langfristigen Einrichtung eines ECBG entgegen. Deswegen stellte sich die Kommission vor, zuerst die Funktion der Grenzüberwachung, insbesondere der Überwachung der Meeresgrenzen, multinationalen Einheiten zu übergeben und aus diesen dann langsam das ECBG zu entwickeln. Hier war die Kommission noch wesentlich näher an ihrem vorherigen Vorschlag und auch die funktionale Differenzierung zwischen *common unit* einerseits und ECBG andererseits blieb erhalten: Die Kommission verortete das ECBG nicht in der Koordinierung der Operationen, sondern als Element einer Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten, welches über rein finanzielle Ausgleichsmechanismen hinausgehen solle.

Dies deutet darauf hin, dass die Kommission langfristig bemüht war, die starke Rolle des Rats in JI-Fragen einzuschränken sowie intergouvernementale und supranationale Modi strikt zu trennen. Dies zeigte sich auch am vorgeschlagenen Modus der Einrichtung der *common unit*. Die Kommission würde die konkrete Ausgestaltung der *common unit* zwar dem Rat und seiner SCIFA-Arbeitsgruppe überlassen, verortete diese Kooperation aber im Artikel 66 des Titel IV des EG-Vertrags, also in der ersten, vergemeinschafteten Säule. Es war nur ein kleines Zugeständnis an die intergouvernementale Altlast der Schengen-Kooperation und der Maastrichter Ära. Denn vorsorglich wies die Kommission darauf hin, dass auch Artikel 66 schnell keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr darstellen könne – »would rapidly prove insufficient« (14). Denn – schon ganz im Sinne des *integrated border managements* charakterisierte die Kommission die *common unit* als »multidisciplinary« – auch Fragen des Zolls seien berührt und damit eigentlich eine Kernkompetenz der Kommission. Die Polizeikooperation war wiederum in der Dritten Säule verankert. Zudem: Sollte sich die *common unit* wie vorgesehen konsolidieren und gar um das ECBG ergänzt werden, müsse sie ein Hauptquartier erhalten und permanente Mitarbeiter\_innen beschäftigen. Dann könne sie jedoch schon aus praktischen Erwägungen nicht mehr beim Rat angesiedelt sein. Die Schaffung einer eigenständigen Agentur wird zwar diesmal nicht vorgeschlagen, das Argument der Kommission zielt jedoch offensichtlich auf eine solche Struktur ab.

Die Reaktionen auf den Vorschlag bezüglich der Einrichtung des ECBG waren gemischt (vgl. ausführlich Horii 2015, 63ff.) und führten langfristig dazu, dass

das Projekt zwar immer wieder referenziert wurde, aber bis 2016 nicht vorankam. Im Zuge des »Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union« (Rat der Europäischen Union 2002b), welcher am 13. Juni 2002 vom Rat verabschiedet wurde, wurde jedoch die *common unit* gegründet. Der Aktionsplan lehnte sich stark an die Mitteilung der Kommission an, wenngleich Referenzen an das ECBG weitestgehend gestrichen wurden – es wird nur als langfristige Möglichkeit im Schlussteil des Aktionsplans erwähnt. Die *common unit* wurde in der so genannten SCIFA+-Formation gegründet, also wie von der Kommission vorgeschlagen im Rahmen der SCIFA-Arbeitsgruppe des Rates und schloss zusätzlich die Leiter\_innen aller nationalen Grenzschutzbehörden ein. Ferner sollte, wo notwendig, auch die Hinzuziehung anderer Rats-Arbeitsgruppen ermöglicht werden (12ff.). Als weiterer Punkt wurde die Schaffung einer Netzwerkstruktur von Ad-hoc-Zentren beschlossen, die sich der Implementierung spezifischerer Maßnahmen widmen sollten. Die Netzwerkstruktur lässt sich vor allem auf die italienische Machbarkeitsstudie zurückführen, die später noch ausführlicher diskutiert werden wird. Die Zentren waren als operativ und relativ autonom angelegt und einzelnen Mitgliedstaaten unterstellt (14). Weiter wurden *Gemeinsame Operationen* und Pilotprojekte angeregt (15ff.) sowie eine weitere Reihe von Maßnahmen angestoßen. Der Europäische Rat in Sevilla eine Woche später griff den Aktionsplan sehr wohlwollend auf und läutete damit die erste, explorative Phase des *integrated border managements* in der EU ein (Europäischer Rat 2002). Es ist dieser Plan, auf den sich auch Laitinen in dem Interview bezog und dessen Netzwerkstruktur der Zentren er als »decentralised and fragmented« und daher als impraktikabel beschrieb.

Jörg Monar kommentiert den Aktionsplan sowie die Schlussfolgerungen des Rates bezüglich der Grenzverwaltung als »pragmatisch« (Monar 2006, 181), insofern als operativen Maßnahmen wesentlich mehr Gewicht zugesprochen wurde als legislativen Initiativen. Die Phase zwischen dem Europäischen Rat in Sevilla 2002 und dem Europäischen Rat in Thessaloniki 2003 lässt sich daher erneut als Laboratorium, als experimentelle, praxisorientierte Phase charakterisieren.

Erfolgreich war sie allerdings nicht. Die griechische Ratspräsidentschaft bereitete im Vorfeld des Europäischen Gipfels in Thessaloniki im Juni 2003 einen »Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations« vor (Rat der Europäischen Union 2003e), der sowohl einen Fortschrittsbericht wie auch eine Evaluierung des Aktionsplans von 2002 darstellt. Offensichtlich konnten wesentliche Aspekte des Aktionsplans nicht umgesetzt oder die Ziele nicht erfüllt werden. Die Erstellung des *Gemeinsamen Risikoanalysemodells* (CIRAM) und des gemeinsamen Kurrikulums hatte zwar die ersten Meilensteine erreicht. Das *Zentrum Landgrenzen* in Berlin krankte jedoch am Fehlen einer Gemeinschaftsgesetzgebung, die den Einsatz von Gastoffizieren ermöglichte, das *Risikoanalysezentrum* in Helsinki hatte seine Arbeit erst am 1.

April 2003 aufgenommen, während das Konzept für das geplante *Exzellenzzentrum für Grenzschutztechnologie* in Dover unklar blieb: Die Meinungen schwankten zwischen eigenständiger Forschungseinrichtung einerseits und Austauschforum für nationale Technikexpert\_innen andererseits. Augenscheinlich verweigerte die Kommission daher die Finanzierung und das Zentrum konnte nie etabliert werden. Weitere Zentren (zu Ausbildung, Seegrenzen, Flughäfen) waren erst noch in Planung. Die Pilotprojekte waren noch nicht so weit umgesetzt gewesen, als dass die griechische Ratspräsidentschaft eine Evaluierung abgeben konnte. Die *Gemeinsamen Operationen* scheiterten zudem teilweise an unzureichender Beteiligung der Mitgliedstaaten, zeigten aber vor allem, dass ausreichende Planung, Koordinierung sowie eine rechtliche Basis notwendig wären, um solche Operationen erfolgreich abschließen zu können. Eine detailliertere Bestandsaufnahme dieser Phase findet sich bei Peers und Rogers (2012, 174ff.).

Eine Evaluation der Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a) vom 3. Juni 2003 zeichnete zudem ein kritisches Bild der *common unit*. Offensichtlich war die Kommission der Meinung, dass die *common unit* in der SCIFA+-Formation – sie kam nur einmal im Monat zusammen – nicht geeignet sei, um eine Koordinierung von Operationen zu gewährleisten: »A much more operational body should perform the daily operational management of these activities requiring a permanent and systematic activity. Notwithstanding the work done by the SCIFA+ in approving these operations and projects, its limitations as a Council Working Party have been demonstrated, when co-ordinating and managing the joint operations and pilot projects raising therefore the need of alternative institutional solutions« (7).

Auch die relative Autonomie der Ad-hoc-Zentren wurde von der Kommission kritisiert, diese bedürften einer wesentlich zentraleren Führung und der Einfluss der Mitgliedstaaten solle verringert werden. »New institutional devices« (7) seien notwendig, eine »more permanent Community structure able to exercise day-to-day management and coordination tasks and to respond to emergency situations« (8) solle geschaffen werden (vgl. auch Horii 2015, 67f.).

Offensichtlich waren auch verschiedene Mitgliedstaaten unzufrieden mit der Leistung der *common unit* (Ekelund 2010, 168f.), weswegen der Rat am 5./6. Juni 2003 eine Reorganisierung vornahm. SCIFA+/*common unit* solle von nun an *Practitioners' Common Unit* (PCU) genannt werden und im Rahmen einer funktionalen Trennung sollte sich das eigentliche SCIFA-Komitee auf die strategischen Fragen konzentrieren, während die PCU – nun auf die Leiter\_innen der nationalen Grenzschutzbehörden reduziert – ausschließlich die operative Koordination übernehmen solle. Auch das Hinzuziehen von entsandten nationalen Expert\_innen (SNE) wurde nun erwogen, was einem Schritt in Richtung Professionalisierung gleichkam (Rat der Europäischen Union 2003a). Trotzdem machte sich der Europäische Rat in Thessaloniki die Kritik und die Vorstellungen der Kommission

zu eigen und beauftragte die Kommission »to examine in due course, drawing on experience by the Common Unit activities, the necessity of creating new institutional mechanisms, including the possible creation of a Community operational structure, in order to enhance operational cooperation for the management of external borders« (Europäischer Rat 2003, P. 14).

Damit war die Tür zur Etablierung einer Gemeinschaftsagentur – der ›Community operational structure‹ im Bereich der Ersten Säule schlechthin – weit aufgestoßen. Noch im November 2003 präsentierte die Kommission einen Verordnungsvorschlag zur »Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003b), welcher dann vom Rat als *Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union* verabschiedet wurde. Der Rat wich nur in organisatorischen Fragen, wie etwa in der Zusammensetzung des *management boards* von den Vorstellungen der Kommission ab (vgl. ausführlich Ekelund 2010, 170; Horii 2015, 70ff.). Die Politikwissenschaftlerin Sarah Léonard (2009, 380) führt zwei Gründe an, warum die Schaffung der Agentur so schnell von statten ging. Zum einen stand schon zum 1. Mai 2004 die erste Runde der EU-Osterweiterung an, die einer der ursprünglichen Gründe war, warum sich *border management* überhaupt zu einer Priorität europäischer Politik Anfang des Jahrtausends entwickelt hatte. Zum zweiten endete die fünfjährige Übergangsphase der Justiz- und Innenpolitik nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Januar 2005 – zumindest in Bezug auf die Umwandlung der Rolle des Parlaments in diesem Politikfeld. Statt dem Konsultationsverfahren würde ab diesem Datum das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (auch: Kodezisions- oder Mitentscheidungsverfahren) greifen und die Rolle des Parlaments aufgewertet werden. Das bedeutete, dass die Agentur formal innerhalb der vergemeinschafteten Ersten Säule gegründet wurde, aber der eigentliche Gründungsakt immer noch durch die Altlast der Dritten Maastrichter Säule beeinflusst war und das Parlament kein Mitspracherecht ausüben konnte. Dies würde sich insbesondere auch in der Verfassung des Verwaltungsrats der Agentur zeigen. Damit war die Agentur Frontex, die ihren Namen vom französischen Begriff für Außengrenzen – *frontières extérieures* – ableitete, offiziell gegründet. Sie begann am 1. Mai 2005 von ihrem neuen Hauptquartier in der polnischen Hauptstadt Warschau aus zu operieren. Der lange Titel der Agentur, wie er im Titel der Verordnung genannt wird, verweist auf zwei Aspekte. Zum einen stand das Anliegen der Koordination der operativen Zusammenarbeit im Vordergrund und nicht die Schaffung einer europäischen Grenzschutzpolizei, zum anderen ist das Objekt der Zusammenarbeit nicht eine europäische Außengrenze, sondern es sind die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU.



## The Hypothesised Model

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt wurde, kann die Zeit vor der Etablierung der Agentur in zwei Phasen geteilt werden. Zwischen Herbst 2001 und Juni 2002 in eine explorative Phase, in der verschiedene Organisationsformen des europäischen Grenzschutzes diskutiert werden, sowie in eine erste Praxisphase nach dem Europäischen Rat in Sevilla, in der eine Kombination aus dem Modell der *common unit*, welches die Kommission vorgeschlagen hatte und dem Netzwerk-Modell, welches aus der italienischen Machbarkeitsstudie resultierte, einem Praxistest unterzogen wurde. Dieser offenbarte ultimativ, dass es einer stringenteren und effektiveren Form der Koordination bedurfte, weswegen im Herbst 2004 die Agentur Frontex gegründet wurde. Die zweite Phase ist unterbrochen durch die Re-organisierung und Aufspaltung der *common unit*, und während dieser Phase kam es zu einer Vielzahl von Pilotprojekten, gemeinsamen Operationen sowie der Gründung von Ad-hoc-Zentren.

Insbesondere letztere waren ein zentraler Vorschlag der italienischen Machbarkeitsstudie. Schon im Oktober 2001 hatten verschiedene Mitgliedstaaten begonnen, eine zum Großteil von der EU finanzierte Machbarkeitsstudie zu erstellen (Monar 2006, 176), welche Ende Mai 2002 in Rom unter dem Titel »Feasibility Study for the Setting Up of a European Border Police« präsentiert wurde (Study Group 2002). Ihre Rezeption war durchaus ambivalent, denn obwohl sie etwa Eingang in den *management plan* des Rats fand, wurde sie anscheinend in Brüssel auch als »80 Seiten Geschwätz« abgetan (Monar 2006, 177). Jörg Monar urteilt zudem selbst über die Studie, dass sie kein »grand design« (177), sondern lediglich ein »Mosaik aus vorgeschlagenen Strukturen und einzelnen Maßnahmen« anbot.

In der Tat liegt der Reiz der Studie genau darin, dass sie sich auffällig von den in Brüssel üblichen technokratischen Sprechweisen und Argumentationslinien abhebt – sowohl im Format als auch in der Sprache. Ein Blick auf das Inhaltsverzeichnis der Studie lässt einen ratlos zurück. Es gibt keine *executive summary* und auch die Begriffe in den Überschriften der einzelnen Abschnitte helfen nicht, sich im Text zu orientieren. Hier drängt sich auch ein erstes Mal der Eindruck auf, dass die Studie ursprünglich nicht auf Englisch verfasst wurde (Italienisch wäre eine naheliegende Vermutung) und außerhalb des Brüsseler Apparates ins Englische übersetzt wurde. Dies würde die Abweichung von der Brüsseler Terminologie erklären – statt »legal framework« wird beispielsweise der Begriff »juridical framework« genutzt, was auch auf eine lateinische Ausgangssprache schließen lässt.

Die präzise Autor\_innenschaft (unter den mehr als 20 Mitgliedern der *Study Group* finden sich lediglich zwei Frauen) lässt sich nicht rekonstruieren. Die *Study Group* wurde durch die Polizeiabteilung des italienischen Innenministeriums koordiniert und involvierte hohe Grenzschutzbeamte aus Belgien, Frank-

reich, Deutschland, Italien und Spanien, drei Professoren aus Italien als Experten für europäisches Recht, drei weitere Professoren aus Italien als »nationale Experten« und eine Vertreterin von Europol. Die Kommission war durch Fabrice Leggeri vertreten, der auch an der Ausarbeitung der Kommissionsmitteilung zum *integrated border management* aus dem Jahr 2002 beteiligt war und im Januar 2015 die Nachfolge von Ilkka Laitinen als Exekutivdirektor der Agentur antreten würde. Hervorzuheben ist, dass die beteiligten Grenzschutzbeamten zwar allesamt hohe Posten in den jeweiligen nationalen Grenzschutzinstitutionen einnahmen, aber nicht Teil der politischen Ebene – nationale Innenministerien – waren. Auch der im Methodenteil beschriebene Fragebogen, den die *Study Group* entwarf und nutzte, um sich einen Überblick über die nationalen Grenzschutzpraxen in allen damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten zu verschaffen, formuliert keine Fragen nach politischen Erwägungen, sondern ist dezidiert praxisorientiert. Aus diesem Grund stellt die Studie eine wichtige Quelle für die Frage des europäisierten Grenzschutz dar, da sie eine Perspektive auf Europäisierung durch den Blickwinkel der nationalen Grenzschutzeinheiten formuliert.

Das Ergebnis der Studie ist das sogenannte »hypothesised model«, welches ab Seite 29 vorgestellt wird und zwar in einer Sprache, deren Wortgewalt und Abstraktheit es schwierig macht, zu verstehen, worauf die Studie genau abzielt. Grundsätzlich sollte eine Organisationsform für einen europäisierten Grenzschutz in Hinblick auf die langfristige Einrichtung einer europäischen Grenzschutzpolizei gefunden werden: »In order to solve the problem of the fittest organisational form it was necessary, from a methodological point of view, to explore the previous European teachings and experiences, in the light of the theoretical contributions of the academic component. This was the starting point towards the discovery of a new organisational model« (Study Group 2002, 29).

Dieses neue organisatorische Modell wurde als notwendig erachtet, da die beiden existierenden Formen als unangemessen gesehen wurden. Die erste Form wird als »traditionell« beschrieben, als Form, welche in Richtung einer Organisation »unitären Charakters« tendiert, was sich am ehesten als monolithische Organisation beschreiben lässt und welche in den Mitgliedstaaten vorherrschten (etwa die Institution Bundesgrenzschutz/Bundespolizei in Deutschland). Die Studie sieht diese Form als wenig nützlich an, denn: »These forms were the most diffused in the past, and require a centralised structure for certain activities. They have some advantages (unity of intents and action) but require a lot of resources and a long implementation time. There are also other difficulties: these structures are slow from a decisional point of view and could become rigid and therefore bureaucratised« (29, Fn. 25).

Großer Ressourcenbedarf, Bürokratisierung und langsame Entscheidungsfindung sowie rigide, unflexible Strukturen seien abzulehnen. Das zweite Modell wird als Netzwerk-Modell beschrieben und seine Vorzüge werden hervorgeho-

ben: »It's less centred and formalised and can adapt itself much better to contexts characterised by instability and by the necessity to take decision in a short period of time; this model has a pronounced structural and functional flexibility« (29f.). Und weiter: »The network forms allow the conjugation of the advantages of presence and adaptation at a local level, with the possibility to benefit from synergies without the necessary costs for the *ex novo* construction and maintenance of centralised units« (30, Fn. 27).

Als nachteilig wird für dieses Modell jedoch beschrieben, dass die individuellen Komponenten eine Tendenz hätten, ihren Grad an Autonomie stetig auszuweiten, welches vor allem zu einem Kostenproblem führen würde, da interne Dienstleistungen dupliziert werden würden (30). Was ist nun die Erkenntnis aus dieser Diskussion der Vorzüge und Nachteile dieser beiden Formen? Es müsse eine Mischform geben, das »hypothesised model«:

»There was a dilemma: unity versus variety, with the consequence of attributing a priority character to the creation of a centralised structure, or variety versus unity, adopting a strategy aimed at satisfying the greatest number of needs, taking the risk of favouring incontrollable centrifugal forces.

The solution to this difficult dilemma was found in the consideration that between the unitary and network organisational forms there could be a legitimate intermediate model.

It is a modified network structure with a centralised body with coordination functions. This intermediate form provides the advantages of the network forms, in terms of adaptation to the various contexts and decisional rapidity, and the advantages of the unitary forms, in terms of action coordination and of the obtainable economies.

It's a *tertium genus*, i.e. a particular model, identifiable with a polycentric and multipurpose system, characterised by structural lightness, by the possibility to develop itself in a gradual and progressive way and by operational flexibility.« (30)

Eine Mischform aus einem flachen, wenig hierarchisiertem Netzwerk mit einer Koordinierungsstelle im Zentrum soll die schnelle Reaktionsfähigkeit und kontextuelle Flexibilität erhalten, während die Zentrale für die Koordinierung und Finanzierung verantwortlich sein soll. Das »hypothesised model« zeichnet sich weiter durch die Schaffung von Zentren aus, welche die Knotenpunkte des Netzwerks ausmachen sollen.

»The setting up of each Centre is determined by the presence of one or more common requirements. Each of them will have to be well defined, for it will represent the »mission«, i.e. the competence of the Centre.

Each knot/centre will be a place of planning, experimentation, verification

and/or implementation at a common level of the actions required for the attainment of one or more objectives.

This involves the fact that every Centre will have of [sic!] a strong degree of autonomy and specialisation, besides its recognisability and legitimisation to entertain relationships of various type with diverse subjects. In order to achieve this goal, it is essential for the Centre to possess some requisites (generic and specific requisites) of functionality.« (Study Group 2002, 31f.)

Festzuhalten ist hier, dass es sich weniger um geographische, regionale Zentren handelt, sondern dass diese Zentren »spezialisiert« sein und im Rahmen ihrer Autonomie Laboratorien – »experimentation, verification« – der Grenzkontrolle darstellen sollen.

Die Koordinierungsstelle soll sich aus aktiven Grenzschrützer\_innen zusammensetzen und ist als »collegial body« vorgesehen, ein »Council of (National) Representatives«, welches sich mindestens vier Mal im Jahr treffen und durch ein ständiges Sekretariat »reduzierter Dimension« unterstützt werden soll. Durch diese Organisationsform ließe sich Autonomie und Spezialisierung auf der einen Seite und Interdependenz auf der anderen garantieren.

Die Interdependenz solle zudem nicht ausschließlich durch die Koordinierungsstelle garantiert werden, sondern dem Netzwerk vielmehr inhärent sein. Jeder Knoten solle dafür Sorge tragen, dass seine speziellen Fähigkeiten von allen anderen Knoten in Anspruch genommen werden können. Zu diesem Zweck müssten im Netzwerk drei »Typologien von Instrumenten« bereitstehen. Kommunikationsinstrumente für den Austausch, Mappinginstrumente, um das Netzwerk selbst zu verstehen und zu beschreiben sowie Sichtbarkeitsinstrumente, um »spezifisches Wissen und Fähigkeiten« erkennbar zu machen (35, Fn. 33). Innerhalb des Netzwerkes kann sich die Studie auch weitere »spezialisierte Netzwerke« oder Cluster vorstellen, die als »Aggregat von Akteuren, die intensiver vernetzt sind oder sich durch geringe Distanz auszeichnen« (25, Fn. 34) beschrieben werden.

Aus einem anfangs kleinen Netzwerk solle so über die Zeit, »evolutionär« (37), ein stetig komplexeres Netzwerk wachsen. Ab diesem Punkt wird die Studie endgültig zu prosaisch, so wird etwa der evolutionäre Prozess als vergleichbar mit dem freien Markt beschrieben (37, Fn. 41), oder der Begriff des »embryonischen Systems kontrollierten Wachstums« (37) eingeführt. Jedenfalls wird die Auslöschung, Vervielfachung, Fusion, Teilung und Konsolidierung der Zentren beschrieben (37), welche das Netzwerk als organisch charakterisieren. Klar ist nur das Ziel dieses Prozesses: »This would be the start of a gradual process of sedimentation of competencies and experiences, also at the operational level, that could lead to the setting up of a European Border Police as a central element of an integrated and coherent strategy« (31).

Die abstrakte Sprache, die ausgreifenden Metaphern, das prosaische Träumen von den Entwicklungsmöglichkeiten des Modells motivieren sicherlich die abwertende Beurteilung als »Geschwätz«. Dies wäre jedoch ein Fehler. Denn sobald der Tatsache der Übersetzung ins Englische und der spezifischen Autor\_innenschaft Rechnung getragen wird, ergibt sich ein differenzierteres Bild. Ganz offensichtlich sind hier keine Technokraten am Schreiben, die in der Kunst der politischen Rhetorik geschult sind. Hier sind vielmehr Expert\_innen, Meister\_innen der eigenen Materie, Nerds im besten Sinne versammelt. So erklärt sich das weitestgehende Fehlen von Fachdiskussionen bezüglich Grenze im Text, denn allen Beteiligten ist schon klar, worum es geht, es muss nicht ständig wiederholt, erklärt oder erläutert werden.

Die Studie gibt damit einen seltenen Einblick in die praxisorientierte Perspektive von Grenzschrützer\_innen aus Europa und legt offen, was diese idealtypisch unter Europäisierung von Grenzschutz verstehen. Die langwierige Diskussion der Vorzüge der idealen Organisationsform des »hypothesised model« beschreibt einen politischen Raum der Praxis, in dem die Skalen Nationalstaat vs. Europa wenig Relevanz haben, sondern in der eine Verdichtung mit Verweis auf die zu lösenden Probleme des Grenzschutzes in spezialisierten Zentren stattfinden soll. Diese definieren sich problemorientiert, sie sind funktional differenziert und sie sollen die Autonomie haben, um die besten Lösungen für die impliziten Problematisierungen zu erdenken, zu erproben und zu evaluieren. Die Koordinierungsstelle soll vor allem eine Duplikation von Arbeit vermeiden und darüber hinaus die Finanzierung dieses weiten Experimentierfeldes des europäisierten Grenzschutzes sicherstellen. Abgelehnt werden Bürokratie, langsame Entscheidungsfindungsprozesse, Rigidität. Es solle schnell gehandelt werden können, für *accountability*, demokratische Kontrolle, auch Politik ist kein Platz in diesem Konzept. Lediglich die sparsame Verwendung von Mitteln müsse gewährleistet werden.

Diese Fragen bezüglich Politik, Kontrolle und Finanzierung finden sich als klares Echo in der oben wiedergegebenen Diskussion zwischen Tobias Pflüger und Ilkka Laitinen. Pflüger beklagt exakt die Tatsache, dass Frontex sich dem Europäischen Parlament gegenüber nicht rechenschaftspflichtig fühle, während Laitinen darauf hinweist, dass das Parlament doch die Budgethoheit inne habe und Politik und Legislation rein gar nichts mit der Agentur zu tun haben.

Laitinens Aufforderung, jemand müsse einmal den Begriff der »European Border Guard« definieren, erhält im Licht der Argumentation der Studie einen neuen Aspekt. Denn die Studie versteht die Europäische Grenzschutzpolizei als unvorhersehbares Ergebnis eines Sedimentationsprozesses von experimentellen und evolutionären Praxen. Der leere Signifikant verweist auf das zukünftige und gegebenenfalls nie abgeschlossene Ergebnis einer strategischen Ambivalenz. Die Undefiniertheit ist die Bedingung für die Eröffnung eines Raums der Praxis, wel-

cher dann letzten Endes diktiert, was Europäische Grenzschutzpolizei sein darf und soll. Hier wird Politik auf den Kopf gestellt: Die vermeintlich apolitische, alegislative Expertise und Praxis des Grenzschutzes in Europa definierten den Rahmen der europäischen Grenzschutzpolitik und agiert damit höchst politisch. Der Begriff des Experimentierens bedeutet hier auch Autonomie und Befreiung von Einschränkungen.

Das »hypothesised model«, die Netzwerkstruktur mit dem schlanken Sekretariat, scheiterte letztendlich, da die politische Ebene des Europäischen Rates und der Kommission sie als nicht performant genug einschätzte. Hinzu kam das schon beschriebene Ringen zwischen dem Rat als Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission, welche Institution bei der Frage des europäisierten Grenzschutzes den Hut aufhaben solle. Ein Ansiedeln der Koordinierungsstelle bei der Kommission traf auf schwere Vorbehalte in den Mitgliedstaaten, die dem »Aufbau eigener Kompetenzen innerhalb der Kommission ablehnend gegenüberstanden« (Huke, Lüddemann und Wissel 2014, 177). Mit dem Agenturmodell wurde eine Zwischenform gefunden, die den Mitgliedstaaten entgegenkam und die ein Design der Machbarkeitsstudie aufgriff. Der Verwaltungsrat (*management board*) der Agentur stimmt auffallend präzise mit dem Rat der nationalen Repräsentanten aus der Studie überein. Denn in dem Verwaltungsrat sitzen vor allem gehobene Grenzschutzbeamte\_innen aus den Mitgliedstaaten plus zwei Vertreter\_innen der Kommission, was ihn zu dem »collegial body« macht, den die Studie forderte. Gleichzeitig garantiert die Zusammensetzung aber auch den Mitgliedstaaten eine Mehrheit gegenüber der Kommission. Er ist daher die PCU, ergänzt um zwei Kommissionsvertreter\_innen.

Die Periode der Zentren war kurzlebig, aber aus der Perspektive einer funktionalen Differenzierung der Expertise des europäischen Grenzschutzes keine Sackgasse, denn sie gingen in der Organisationsstruktur der Agentur auf. Paradigmatisch wird dies durch Ilkka Laitinen repräsentiert, der vor seiner Berufung zum ersten Exekutivdirektor von Frontex Leiter des *Risikoanalysezentrams* in Helsinki war und jenes Zentrum als *risk analysis unit* in die Organisationsstruktur der Agentur überführte. Auch die meisten weiteren Stellen der Agentur wurden mit nationalen Expert\_innen besetzt. In einem Interview anlässlich des fünfjährigen Bestehens der Agentur erinnert sich Laitinen an den Anfang der Agentur:

»[Question] It sounds as if the Commission gave you a relatively free hand. Do you think that the structure of the organisation, or the way it is operating, would be different if the Commission had been more rigid?

[Laitinen] That could have been the case. The staffing certainly could have developed differently. Normally their recruitment for statutory staffing takes about one year. We couldn't afford to wait that long because we had to carry out operational activities very soon. I remember very well when I asked the

Commission what were the options to recruit people. I was told that it needs time. Then I asked ›What about national experts?‹ ›Yes, but it is not how we do it.‹ ›Is it illegal?‹ I asked. ›That's not the ordinary way, but no it is not illegal.‹ ›OK,‹ I said. ›Then that's how we do it.‹ I think we gained about six to seven months by just hiring national experts. But that meant I was the only statutory staff member until the end of 2005.« (Lodge 2010, 9)

Die Tatsache, dass sich Frontex initial vor allem aus nationalen Expert\_innen rekrutierte, ist an und für sich nicht bemerkenswert. Wo sonst hätte eine Organisation, die dem Grenzschutz verschrieben ist, Personal finden sollen? Eher bemerkenswert ist die Non-Chalance, mit der Laitinen beschreibt, wie er sich über die Einstellungsregeln der Europäischen Union hinwegsetzte, um zu schnellen Resultaten, hier: Operationsfähigkeit, zu gelangen. Es resoniert mit der Studie, die die Bürokratisierung und Langsamkeit der traditionellen Apparate kritisiert. Und auch Laitinens Hinweis, Frontex sei 2008 eine »tiny agency«, lässt sich erneut als Referenz auf das »schlanke Sekretariat« lesen, neben dem Herunterspielen der Schlagkraft und des Einflusses der Agentur. Denn wie im nächsten Abschnitt gezeigt werden wird, öffnet diese – anfänglich schlanke – Agentur einen Raum, in dem eine grundlegende Transformation dessen, was Grenzschutz in der Europäischen Union bedeutet, stattfinden kann, und in der Tat stattfindet. Die Mächtigkeit dieses Raumes, und damit der Agentur, korrespondiert nicht mit der nominellen Größe der Agentur, sei es bezogen auf Mitarbeiter\_innen oder auch das verfügbare Budget.

Das Design des »hypothesised models« und die Diskussion des Charakters der Agentur durch Laitinen erinnert an eine verstetigte Form der transgouvernementalen Expert\_innennetzwerke, welche Oberloskamp für TREVI festgestellt hat. Das Unbehagen der Expert\_innen angesichts von »unitären«, bürokratischen Strukturen haben auch Walters und Haahr in Bezug auf Schengenland aufgegriffen:

»This is transnational *liberal* policing because it sees the networking of existing agencies as a more economical and lighter form of governing than the consolidation of security functions by the mechanism of extensive new European bureaucracies. The consolidation of state power over national territories was a long, drawn-out historical accomplishment. [...] [I]t involved [...] the creation of powerful, hierarchical bureaucracies [...]. Schengenland security does not repeat this process of state formation. Instead, the basic logic is one of governing through the agency and expertise of existing national systems. New European agencies may be created, but they are usually intended to coordinate not replace national systems.« (Walters und Haahr 2005, 104ff.)



Wie im nächsten Abschnitt diskutiert werden wird, trifft diese Analyse nicht nur auf traditionelle, polizeiliche Sicherheitsapparate innerhalb der Europäischen Union zu, sondern lässt sich auch auf weitere Bereiche gesellschaftlicher Sicherheit übertragen. Die Agenturen der Europäischen Union stellen eine spezifische Art, Europa zu regieren, dar.

## Konstitution und Aufgaben

Frontex, die *Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*<sup>6</sup>, wurde per Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 (Rat der Europäischen Union 2004) gegründet und nahm offiziell im Mai 2005 ihre Arbeit auf. In der Präambel der Verordnung, welche die grundsätzlichen Erwägungsgründe in Bezug auf den Rechtsakt festhält, erklärt der Rat: »Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Außengrenzen der EU zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, der ein einheitliches und hohes Kontroll- und Überwachungsniveau gewährleistet; dies ist eine notwendige Ergänzung des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union und ein wesentliches Element des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Erw. 1). Damit finden sich alle drei Stränge der Genealogie der europäischen Grenzen im ersten Erwägungsgrund: freie Zirkulation, Versicherheitlichung sowie Vergemeinschaftung von Justiz- und Innenpolitik.

Die Agentur wird als »spezielle Fachinstanz« (Erw. 3) beschrieben, durch die der Grenzschutz der Europäischen Union besser koordiniert werden soll. *Koordination, Kooperation und Unterstützung* stellen die Schlüsselwörter des Verordnungstextes dar. Es wird betont, dass die »Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Außengrenzen [...] den Mitgliedstaaten [obliegt]« (Erw. 4), dementsprechend referenziert der vollständige Name der Agentur auch nicht eine europäische Außengrenze, sondern die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Gleichmaßen wird jedoch eine »Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenze« (Erw. 5) angerufen, die es zu stärken gelte, da »[e]ine wirksame Kontrolle und Überwachung der Außengrenze [...] für die Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer geografischen Lage außerordentlich wichtig« (Erw. 5) sei.

Analog zur Rationalität des Schengener Vertragswerk hielt der Rat fest, dass nur ein hohes Kontrollniveau an den Außengrenzen der Europäischen Union die freie Personenzirkulation im Inneren gewährleiste, diese sogar die Vorbedingung

6 Der offizielle englische Titel der Agentur ist länger, da er »the management of operational cooperation« als Zweck der Agentur anführt.

Centralised Records of Available Technical Equipment  
(CRATE): Initial Offers



State of Play: 25.07.2007



27 helicopters



21 fixed wing aircraft



117 vessels

392 Pieces of border control equipment, including:

3 Mobile radar units

23 Vehicles

71 Thermal / Infrared cameras

33 Mobile carbon dioxide detector

8 Heart beat detectors

1 Passive millimeter wave imager

Überblick über CRATE (Berglund 2007a, 9)

für letztere sei. Dennoch solle die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen keinesfalls der Agentur übertragen werden, vielmehr wird die Agentur als Instanz etabliert, die die bestehenden, nationalen Grenzschutzeinheiten bei ihrer Arbeit unterstützen und graduell eine verstärkte Zusammenarbeit anstoßen und koordinieren soll – hier erscheint wieder die »technical support facility« der Kommission. In dieser Hinsicht ist die Zielsetzung der Agentur ambivalent. Als unterstützende Einheit steht sie in der zweiten Reihe und arbeitet den nationalen Grenzschutzbehörden zu, als Koordinatorin *Gemeinsamer Operationen* steht sie jedoch auch für eine eigenständige Praxis mit dem Ziel, Grenzschutz in Europa zu transformieren. Damit eröffnet die Agentur ein Experimentierfeld des europäisierten Grenzschutzes.

Auf der Seite der technischeren Aufgaben sind vor allem drei Felder zu verzeichnen: Risikoanalyse, Ausbildung und Forschung & Entwicklung (Research & Development, kurz R&D). Ambivalenter ist schon die Aufgabe, ein »Inventar der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten technischen Ausrüstungsgegenstände« zu führen, welches zu einer »Bündelung der Sachmittel« (Erw. 9) beitragen soll. Denn dabei handelt es sich mitnichten um eine lediglich buchhalterische Aufgabe, sondern dieser Katalog, welcher bei Frontex unter dem Namen CRATE (Centralised Record of Available Technical Equipment) geführt wird, stellt neben den

Zusagen der nationalen Grenzschutzbehörden, sich mit Personal an Aktivitäten der Agentur zu beteiligen, überhaupt erst die Voraussetzung dafür dar, um die Agentur operationsfähig zu machen. Die im CRATE verzeichneten Positionen stellen Zusagen von Mitgliedstaaten dar, welche Ausrüstungsgegenstände in *Gemeinsame Operationen* eingebracht werden können. Der Katalog, wie auch der Pool der verfügbaren Grenzschutzbeamten\_innen ist daher ein zentraler Aspekt der Logistik des europäisierten Grenzschutzes. Die Zuverlässigkeit dieser Zusagen aus den Mitgliedstaaten sollte von Beginn an ein umkämpftes Feld darstellen, wobei die Spannungen nicht unbedingt aus dem Unwillen der Mitgliedstaaten, Personal und Material an Frontex auszuleihen, resultierte, sondern ihnen ganz im Sinne der Logistik tatsächliche Probleme der Bereitstellung bestimmter Positionen zur rechten Zeit am rechten Ort zu Grunde lagen.

Die operativen Aktivitäten der Agentur werden weiter, wie auch schon im Seviller Managementplan aus dem Jahr 2002, unter den Stichworten *Pilotprojekte* und *Gemeinsame Operationen* (Joint Operations, JO) gefasst. In finanzieller Hinsicht stellen diese Aktivitäten den Schwerpunkt der Arbeit der Agentur dar, da sie den größten Anteil des Budgets verschlingen. Die Präambel der Frontex-Verordnung geht jedoch kaum auf diese ein: »Die Agentur sollte Mitgliedstaaten auch in Situationen unterstützen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordert« (Rat der Europäischen Union 2004 at Erw. 10).

Erst Artikel 3 – »Gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte an den Außengrenzen« – und Artikel 8 – »Unterstützung von Mitgliedstaaten in einer Situation, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordert« – präzisieren dieses Aufgabenfeld. Die kleineren gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte dürfen selbst von der Agentur initiiert sowie finanziert werden, während die Unterstützung nach Artikel 8 von dem betroffenen Mitgliedstaat angefordert werden muss. Diesem Bereich sind vor allem die *Gemeinsamen Operationen* zuzurechnen.

In eine ähnliche Grauzone zwischen Unterstützung und aktiver Tätigkeit fällt das letzte Aufgabengebiet nach Artikel 9 – »Zusammenarbeit bei Rückführung« . Es stellt im Vergleich zu den vorherigen Konzepten eine tatsächliche Neuerung dar. Rückführung war vorher kaum als Frage des europäisierten Grenzschutzes diskutiert worden, sondern entwickelte sich nach Sevilla als separates Feld. Nun wurde es aber ebenfalls der Agentur zugeschlagen, da es nun als Koordinierung der Aktivitäten der Mitgliedstaaten verhandelt wurde. Daher formuliert die Verordnung in diesem Punkt eine Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Abschiebung von Migrant\_innen in Form von koordinierten, gemeinsamen »Rückführungsaktionen«, für die die Agentur auf EU-Gelder zurückgreifen darf. Gleichzeitig wird die Agentur jedoch beauftragt, »bewährte Praktiken für die Beschaffung von Reisedokumenten und die Abschiebung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen« (Art. 9 (2)) zu systematisieren.

An dieser Stelle lässt sich eine erste Abschätzung des Modus der Europäisierung abgeben. Aus verschiedenen Gründen stellt die Agentur in dem Rahmen, den die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 vorgibt, keine Agentur des europäisierten Grenzschutzes dar. Insbesondere ist sie nicht mit der tagtäglichen Kontrolle der Außengrenze vor Ort betraut. Vielmehr ist die Agentur angelegt, um eine verbesserte Koordinierung der bestehenden nationalen Strukturen im europäischen Rahmen zu gewährleisten. Das Netzwerk der bestehenden Akteure solle so gestärkt werden, indem dem bestehenden losen Netzwerk ein neuer, im Hinblick auf die Europäisierung zentraler Knotenpunkt hinzugefügt wird. Die Zentralität von Frontex ist jedoch nicht als Autorität im klassischen Sinne zu verstehen, also einer Weisungsbefugnis der Agentur gegenüber den nationalen Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten. Vielmehr würde sich die Agentur ihre Rolle im europäisierten Grenzschutz erst noch erarbeiten müssen und dafür vor allem auf neue Wissenspraktiken setzen.

Während die Konstitution der Agentur mit der Analyse des ›transnational liberal policing‹ als effizienz-orientierte Vernetzung bestehender (nationaler) Strukturen übereinstimmt, ergeben sich dennoch zwei Fragestellungen, die Walters und Haahr nicht beantworten können, da ihre Studie just mit der Gründung der Agentur abschließt. Einerseits stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise die Agentur Autorität und Einfluss gewinnen konnte und eben nicht lediglich das ›schlanke Sekretariat‹ der italienischen Machbarkeitsstudie darstellt. Und andererseits, wie ein ›transnational liberal policing‹ dennoch zu einer Transformation des Grenzschutzes in der Europäischen Union beiträgt oder diese gerade erst ermöglicht. Um die erste Frage zu beantworten, gilt es, einen formaleren Blick auf die besondere Organisationsform der Europäischen Agenturen zu werfen, während zweitens in den folgenden Kapiteln bezüglich des Wissen-Macht-Komplexes des Europäischen Migrations- und Grenzregimes, repräsentiert durch die Agentur und ihre Schwerpunktsetzung auf Risikoanalyse und gemeinsame Operationen, diskutiert werden wird.

## Europäische Agenturen

Frontex ist nicht die einzige und auch nicht die erste Europäische Agentur. Vielmehr existieren mittlerweile weit über 30 Agenturen in der EU, wobei die präzise Anzahl abhängig von der Definition ist, die angewandt wird. Formal existiert keine rechtliche Definition der Agenturform im europäischen Primärrecht, die Organisationsstruktur und ihr exaktes Verhältnis zur europäischen Exekutive ist nicht kodifiziert. Der Politikwissenschaftler Martijn Groenleer (2009) hat eine detaillierte Untersuchung der Frage, wie europäische Agenturen Autonomie entwickeln, vorgelegt und basiert seine Analyse auf sechs Fallstudien, die sich jeweils

mit zwei Agenturen eines Typs beschäftigen. Zur Frage der Definition einer europäischen Agentur zitiert er eine Webseite der Kommission (Groenleer 2009, 19), in der sechs Merkmale einer Gemeinschaftsagentur – also einer Agentur, die der Ersten Säule zuzurechnen ist – benannt werden.<sup>7</sup> Als Institution muss eine Agentur demnach a) europäischem Recht unterworfen sein, b) darf nicht Teil einer Gemeinschaftsinstitution (heute: Unionsinstitution) wie Parlament, Kommission oder Rat sein, c) muss eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen, d) durch einen sekundären Rechtsakt gegründet sein, sowie e) zum Ziel haben, eine »sehr spezifische technische, wissenschaftliche oder Verwaltungsaufgabe« zu erfüllen, welche f) in dem einschlägigen Rechtsakt zur Gründung der Agentur benannt sein muss.

Damit sind Agenturen formal mit Autonomie ausgestattet, die sich vor allem aus der Distinktheit von anderen Unionsinstitutionen in Kombination mit der eigenen Rechtspersönlichkeit ergibt. Dies definiert jedoch noch nicht, welchen exekutiven Zweck oder welche Kategorien von Zwecken Agenturen verfolgen. In der Tat können diese sehr unterschiedlich sein, so ist etwa die *Europäische Umweltagentur* (EEA) wie auch die Vorläuferorganisation der *Grundrechteagentur* (FRA) vor allem mit der Sammlung von Informationen (monitoring) befasst, während andere Agenturen, wie die *Europäische Medizinagentur* (EMA) oder die *Europäische Agentur für Lebensmittelsicherheit* (EFSA) regulative Aufgaben haben. Für die vorliegende Arbeit sind neben Frontex die beiden weiteren Agenturen, die ursprünglich aus der Maastrichter Dritten Säule stammen, namentlich das *Europäische Polizeiamt* (Europol) und die *Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union in der Strafverfolgung* (Eurojust) am interessantesten, da sie jeweils eine koordinierende und im weitesten Sinne sogar operative Funktion haben. Auch ihre jeweilige Genese folgt ähnlichen Debatten der Europäisierung wie Frontex. Während es Stimmen gab, die *Europol* zu einem europäischen FBI ausbauen wollten, sahen andere Mitgliedstaaten *Europol* vor allem als Unterstützungs-, Vernetzungs- und Informationsaustauschmechanismus, der kaum exekutiven Befugnisse erhalten solle. Letztere setzten sich durch, und das operative Mandat *Europols* ist bis heute relativ eingeschränkt. Bei *Eurojust* stellte sich die Frage, ob die Agentur in Richtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft entwickelt werden oder eher als Instrument der Angleichung und gegenseitigen Anerkennung nationaler Strafrechtsnormen fungieren sollte (Teil 5). Auch hier setzte sich die Auffassung durch, dass Harmonisierung und Vernetzung als vorrangige Aufgabe dieser Agentur zu betrachten sei.

---

7 Die Webseite ist 2020 nicht mehr aufrufbar. Mit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags hörten die drei Säulen der EU auf zu existieren, weswegen eine Unterscheidung zwischen Gemeinschaftsagenturen und Unionsagenturen (Zweite und Dritte Säule) nur noch historische Relevanz hat.

Groenleer unterscheidet zwischen funktionalen und politischen Gründen, die zur Etablierung von Agenturen in der Europäischen Union führen (100ff.). Zu erster Kategorie gehört die Notwendigkeit, unabhängiges Expert\_innenwissen zu organisieren, welches in der Kommission nicht unbedingt bestehe – hier sei nochmal auf die Schwierigkeit der Kommission in den 1990er Jahren verwiesen, eine eigene Expertise in Sachen Grenzschutz und Migration aufzubauen. Zudem könne eine zu enge Bindung an die Kommission – oder eine andere Primärinstitution – einen Makel für das neutrale, technische, apolitische Image der Expertise darstellen, welches die Agenturen organisieren sollen. Insbesondere bei Agenturen, die Regulierungsfunktionen wahrnehmen, soll dieser Eindruck vermieden werden. Ein weiterer funktionaler Grund, der auch für die Autonomie der Agenturen spräche, sei es, einen schnelleren Entscheidungsfindungsprozess zu ermöglichen, insbesondere in technischen Fragen. Weitere Motive betreffen die Öffnung des *policy*-Prozesses für Stakeholder, während die Betonung des Vernetzungscharakters der Agenturen verspreche, eine schnellere Umsetzung von EU-Normen zu gewährleisten.

Unter den politischen Motiven verortet Groenleer das Interesse der EU, Handlungsfähigkeit und die Vorteile einer supranationalen Koordination – insbesondere angesichts von Krisen – zu beweisen, das Erklärungsmodell der ›contingent events‹. Standardbeispiele sind an dieser Stelle die schweren Schiffsunglücke um die Jahrtausendwende, die zur Etablierung der *Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs* (EMSA) führten, während die Dioxin-Krise in Belgien Ende der 1990er Jahre und die BSE-Krise Anlass zur Gründung der *Europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit* (EFSA) war.

Andere Studien halten dieses Modell nicht für erklärungs mächtig genug. Egeberg, Martens und Trondal (2012) argumentieren, dass die Entstehung von europäischen Agenturen nicht in einem Vakuum aus rein funktionalen oder opportunen Motiven stattfinde, sondern dass der bestehende institutionelle Kontext des jeweiligen Politikfeldes berücksichtigt werden müsse: »EU agencies tend to come about through power struggles and compromises conditioned by existing institutional orders rather than ›popping up‹ more or less automatically as a pure codification of functional needs or legitimate rules in the environment« (Egeberg, Martens und Trondal 2012, 32; ähnlich Léonard 2009, 374). Weiter halten die Autor\_innen aufgrund empirischer Befunde fest, dass die Kommission zwar in den meisten Fällen die engste Kooperationspartnerin der Agenturen sei, der Einfluss der Mitgliedstaaten aber dennoch erheblich bliebe. Dies jedoch weniger durch die Ebene der jeweiligen nationalen Ministerien, sondern vielmehr durch eine normalerweise enge Kooperation der europäischen Agenturen mit den relevanten nationalen Agenturen, Behörden oder Einrichtungen des Fachgebiets (Egeberg, Martens und Trondal 2012, 36; Egeberg und Trondal 2011).

Neben dem Sonderfall der *Euratom Supply Agency*, welche schon 1958 geschaffen wurde und der Gründung einiger Agenturen in den 1970er Jahren, fand die eigentliche erste Welle der ›agencification‹ der EU in den 1990er Jahren statt. Eine zweite Welle wurde durch den Antritt der Prodi-Kommission 1999 ausgelöst. Der Sturz der Santer-Kommission 1999, der das Ansehen und die Legitimität der Kommission als Institution geschwächt hatte, in Kombination mit der neuen EU-Architektur, welche der Amsterdamer Vertrag mit sich gebracht hatte, verlangte förmlich nach einer Neuausrichtung der Kommission. Die neue Kommission unter dem italienischen Mitte-Links-Politiker Romano Prodi verfolgte daher das Ziel, die Kommission handlungsfähiger zu machen und sie gleichzeitig, wie auch die Europäische Union insgesamt, den Bürger\_innen näher zu bringen. Dies fand seinen Ausdruck vor allem in der Schaffung einer ganzen Reihe von Agenturen und diese Intention ist auch in den analysierten Texten der Kommission zur Frage des Grenzschutzes immer wieder spürbar.

Mit der ›agencification‹ ging aber auch eine Transformation der europäischen Exekutive einher, wurden doch vermehrt exekutive Aufgaben an Agenturen delegiert. Aufgrund des Meroni-Urteils des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1958, welches der Delegation exekutiver Befugnisse strikte Grenzen setzte, waren europäische Agenturen allgemein weniger mächtig als etwa Agenturen des föderalen Systems der USA. Dennoch wurde insbesondere die zweite Welle der ›agencification‹ in der einschlägigen Literatur als Herausbildung einer spezifischen europäischen exekutiven Ordnung diskutiert (Egeberg und Trondal 2011). Die europäischen Agenturen, und insbesondere die sie auszeichnenden Netzwerkstrukturen, welche nationalen Agenturen einbeziehen, schufen eine Verbindung zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene, welche der gängige Gegensatz zwischen supranational und intergouvernemental nicht mehr fassen konnte. Die Verbindungslinien der Netzwerke, ihre Kanten, liefen nun nicht mehr über die nationalen Regierungen und deren Fachministerien, sondern verbanden europäische Agenturen und nationale Einrichtungen direkt in einem neuen Diagramm des Regierens in Europa.

Die Forschung zum Agentur-Phänomen hebt hervor, dass es keine allgemeine Typisierung der Agenturen gibt, sondern jede Agentur und die jeweiligen Spezifika ihres Politikfeldes einzeln zu betrachten seien. Dies zeichne die entstehende europäische exekutive Ordnung aus:

»However, the existence of an executive ›order‹ does not suggest an integrated and coherent order of perfectly integrated and monolithic institutions and dynamics. [...] Rather, different components of executive orders tend to overlap, counteract, layer, and are sometimes out-of-synch rather than being integrated, co-ordinated and ›ordered‹« (Busuioc, Groenleer und Trondal 2012, 7).



Diese Charakterisierung deutet eine Analytik des Regierens Europas an, welche auch einem regimetheoretischen Ansatz innewohnt. Allerdings bleibt der Befund der fehlenden Ordnung weitestgehend auf formale Instrumente beschränkt, insbesondere auf das große Thema der ›accountability‹, welches auch in den meisten Fallstudien zu spezifischen europäischen Agenturen eine große Rolle einnimmt. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass es vor allem die Politikwissenschaften wie auch die Verwaltungswissenschaften sind, die sich intensiv mit der Frage der Agenturen und der ›agencification‹ der Europäischen Union auseinandergesetzt haben.

*Accountability* lässt sich verschiedentlich übersetzen, im Deutschen kommt der Begriff der Rechenschaftspflicht der Bedeutung noch am nächsten, gegebenenfalls in Verbindung mit Haftung und Verantwortlichkeit. Was in diesen Übersetzungen weniger mitschwingt ist die Idee der Transparenz, die dem Terminus *accountability* ebenso eingeschrieben ist. Die Frage der *accountability* leitet sich aus dem Akt der Delegation ab. Delegiert eine Autorität Aufgaben an eine untergeordnete, aber formal autonome Einheit, so muss die Autorität dennoch weiterhin garantieren können, dass die mit der Erfüllung der Aufgaben betraute Einheit dies auch im Sinne der delegierenden Institution tut. Diese Fragestellung verkompliziert sich im europäischen Setting, da es formal eine Multiplizität der delegierenden Institutionen gibt, Kommission, Parlament, Mitgliedstaaten, nationale Fachinstanzen, etc. (vgl. Dehousse 2008). Hinzu kommen eine Reihe von zwar nicht delegierenden Organisationen, die aber ebenfalls ein Interesse daran haben, Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Agenturen zu nehmen und Einblick in den zugrundeliegenden Prozess nehmen zu können, wie etwa Industrieverbände, NGOs und letztendlich auch die europäische Bürgerin.

Die Frage der *accountability* stellt sich bei den drei Agenturen, die ihren Ursprung in der Maastrichter Dritten Säule genommen haben, besonders dringend. Natürlich sind auch bei einer Agentur wie der EMEA, die die Zulassung von Arzneimitteln für die Europäische Union regelt, Rechenschaftspflicht und Transparenz von fundamentaler Wichtigkeit. Sichergestellt muss sein, dass Lobbygruppen oder mächtige Konzerne den Zulassungsprozess nicht ungebührlich beeinflussen. Bei den Agenturen *Frontex*, *Europol* und *Eurojust* ist jedoch schon die Ausgangskonstellation verschieden. Alle drei Agenturen kommen aus dem Bereich der operativen Polizeiarbeit und/oder Strafverfolgung, beim Grenzschutz kommen noch wesentliche Überschneidungen mit militärischen Apparaten hinzu. Zudem: Nach dem Ende der Blockkonfrontation orientierten sich viele westeuropäische Geheimdienste weg von der originären Aufgabe der Spionageabwehr und sicherten sich neue Kompetenzen bezüglich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Die drei JI-Agenturen kommen daher aus einem Sicherheits-Komplex, in dem *accountability* und Transparenz zwar nicht unbedingt Fremdwörter sind, aber qua operativer Logik nur in wesentlich reduzierter und selektiver Art und

Weise verstanden werden. *Accountability* und Transparenz gilt dem Dienstherren und gegebenenfalls parlamentarischen Aufsichtsorganen, aber sicherlich nicht einer Fach- oder allgemeinen Öffentlichkeit.

Daraus resultiert offensichtlich eine methodische Herausforderung für die Forschung zu Agenturen dieser Art. Ähnlich wie der opake frühe Schengen-Prozess stellt auch die Agentur Frontex weitestgehend eine *black box* dar (siehe ausführlich Karamanidou und Kasperek 2020a). Die jahrelangen Diskussionen auf europäischer Ebene, die 2004 zur Etablierung der Agentur führten, sind daher nicht nur als historischer Kontext eine wichtige Quelle. Vielmehr stellen sie aufgrund der unterschiedlichen Konzeptionen und der zugrundeliegenden Machtkämpfe auch eine fundierte Grundlage für ein Verständnis der Rationalitäten dar, die der Agentur durch den Gründungsakt eingeschrieben worden sind. Strategiediskussionen, wie sie etwa der Rat, und noch ausführlicher die Kommission, in ihren jeweiligen Stellungnahmen zur Frage des europäischen Grenzschutzes offengelegt haben, sind nach der Gründung der Agentur in dieser Art und Weise nicht mehr verfügbar und können nur noch extrapoliert werden.

## Stand der Forschung

Das objektive methodische Problem für Forschung zur Agentur Frontex offenbart sich auch mit Blick auf den Forschungsstand. In der Dissertation der Politikwissenschaftlerin Nina Perkowski (2016b) zeigt sich dies besonders deutlich. Durch ihre Fragestellung zur Verschränkung von Menschenrechten, Humanitarismus und Grenzverwaltung in der EU, in dessen Rahmen sie Frontex als Fallstudie untersucht, nähert sie sich der Agentur über drei methodische Zugänge: eine Rekonstruktion der Entstehung der Agentur basierend auf Primär- und Sekundärliteratur, Diskursanalyse bezüglich Veröffentlichungen der Agentur sowie formelle Interviews, informelle Gespräche und teilnehmende Beobachtung. Perkowski kann basierend auf diesen Zugängen wichtige diskursive Verschiebungen in der öffentlichen Selbstdarstellung der Agentur herausarbeiten und kann ebenso Rückschlüsse auf eine Re-Positionierung der Agentur im Feld des Grenzschutzes ziehen. Perkowski betont selbst ihre Zugangsprobleme in ihren Schlussfolgerungen (214ff.). Und in der Tat zieht sich auch durch die gesamte Arbeit ein Zweifel, ob der Zugang und das Material ausreichen, um sich dem Kern der Agentur ausreichend nähern zu können. Konsequenterweise folgt daraus der Befund, die Agentur sei »better understood as a highly fragmented organisation situated in an ambiguous environment and faced with inconsistent and contradictory demands« (vi).

Eine ebenfalls politikwissenschaftliche Dissertation hat Satoko Horii (2015) vorgelegt. Ihre Fragestellung konzentriert sich auf die Fortentwicklung der Ko-

operation im Rahmen des europäischen Grenzschutzes und welchen Einfluss die Agentur auf diese hat. Ihr methodischer Zugang ähnelt dem von Perkowski, Analyse des Entstehungskontexts, Analyse von verfügbaren Dokumenten der Agentur sowie Interviews und teilnehmende Beobachtung. Jedoch widmet sich die Studie weniger einer übergelagerten Fragestellung, sondern diskutiert die Frage der Kooperation anhand der drei Aspekte a) Mobilisierung, also der Einbeziehung von nationalen Grenzschutzagenturen in Gemeinsame Operationen, b) *policy transfer* anhand der Beispiele der Ausbildungsstandards und der Technik der automatisierten Grenzkontrollen sowie c) dem Feld der Risikoanalyse. Horii folgert im Wesentlichen, dass es Frontex gelungen sei, die Mitgliedstaaten in Hinsicht eines europäischen Grenzschutzes zu mobilisieren, dass auch der *policy transfer* transformierende Effekte gezeitigt habe und dass es der Agentur im Rahmen der Ausprägung eines Risikoanalyseinstrumentariums gelungen sei, auch politische Entscheidungen auf der Ebene der Primärinstitutionen der EU zu beeinflussen. Dennoch, so Horii, habe Frontex nur einen begrenzten integrativen Effekt auf das europäische Grenzregime gehabt.

Diese Schlussfolgerung muss jedoch im Lichte ihres theoretischen Zugangs zur Regime-Theorie betrachtet werden, der sich vor allem aus Theorien der Internationalen Beziehungen speist, insbesondere aus der Definition von Krasner (1983b), dass ein Regime durch implizite oder explizite Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsfindungsprozesse gekennzeichnet sei, innerhalb derer die Erwartungen von Akteuren konvergieren. Krasner bezieht sich in seiner Theoretisierung vor allem auf internationale Regime, wie etwa Bretton Woods oder GATT. Die Anwendbarkeit dieses spezifischen Regime-Begriffs auf den Grenzschutz der Europäischen Union sei jedoch nicht gegeben, da die Europäische Union viel stärker institutionalisiert und formalisiert wäre. Horii ergänzt den Krasnerschen Regime-Begriff daher um soziologische Theorien der Institutionen. Aus diesen Theoretisierungen resultiert jedoch einerseits eine starke Betonung von institutionellen Modi – in der Arbeit eine Betonung des vermeintlichen Gegensatzes intergouvernemental vs. supranational. Andererseits – dies wird in ihrer Diskussion zur Frage des ›regime change‹ offensichtlich – lässt diese Definition zu wenig Raum für Dynamiken und Verschiebungen, da *regime change* nur als grundlegende Neuausrichtung der zugrundeliegenden Normen und Prinzipien konzeptionalisiert wird. Für die EU würde dies jedoch entweder eine Neufassung der ihr zugrundeliegenden Verträge oder eine tiefgreifende Reform fundamentaler Rechtsakte, wie etwa des *Schengener Grenzkodex*, bedeuten. Hier zeigt sich die Unzulänglichkeit des gewählten Regime-Begriffs als Analyserahmen für das institutionelle Framework der Europäischen Union am stärksten.

Methodologisch betreibt Horii ein *black boxing* der Agentur, die als relativ uni-former Akteur im Netzwerk des europäischen Grenzschutzes interpretiert wird. Dies, wie auch der inhaltliche Fokus auf Harmonisierung, steht im Einklang mit

der bestehenden Agentur-Forschung. Nicht nur im Sinne einer »symmetrischen Anthropologie« nach Bruno Latour (2008), sondern auch im Ansatz einer gouvernementalitätstheoretischen Analyse sind die in der Arbeit beschriebenen Technologien, ob expliziter im Sinne der *Science and Technology Studies* oder breiter im Sinne einer Foucault'schen Interpretation, jedoch untertheoretisiert und objektiviert. Dieser Aspekt wird von mir an späterer Stelle unter Rückgriff auf Andrew Barrys Konzeption der »technological zones« (Barry 2001) noch detaillierter entwickelt werden und einen zentralen Analyserahmen für die Agentur und die von ihnen erzeugten tatsächlichen Transformationen des europäischen Grenzschutzes produzieren.

Der Befund der relativen Opazität der Agentur, den beide besprochenen Studien untermauern, manifestiert sich auch anhand der vielen wissenschaftlichen Artikel und Studien, die zu der Agentur seit ihrer Gründung verfasst wurden. Disziplinär gesehen lassen sich viele der Arbeiten entweder im Feld der Politikwissenschaft oder in den Rechtswissenschaften verorten. Letzteres ist wenig erstaunlich, sind doch die konkreten Rechtsakte bezüglich der Gründung und der Fortentwicklung der Agentur die zugänglichsten Quellen.

Der Rechtswissenschaftler Jorrit Rijpma analysiert den »hybriden« Charakter der Agentur Frontex (Rijpma 2012). Ausgangspunkt seiner Arbeit ist die These, dass die praktische Rolle der Agentur zwar beschränkt sei, sie dennoch die »nature of cooperation between member states' border guard authorities« (85) transformiere. Zwar sei Frontex formal eine Agentur wie andere Agenturen – also mit einem regulativen Auftrag. Informationssammlung und -verbreitung, worunter Rijpma auch Risikoanalyse fasst, Entwicklung gemeinsamer Trainingsstandards, Unterstützung der Kommission in technischen Fragen, all diese Aufgaben seien klassische Tätigkeitsfelder der Agenturen. Doch die Koordinierung von Operationen, in denen Grenzschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten beteiligt sind, hebe Frontex von den klassisch regulierenden Agenturen ab und rücke die Agentur in die Nähe von *law enforcement*-Agenturen wie etwa *Europol* (vgl. Mitsilegas 2007). An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass die operativen Kompetenzen der Agentur Frontex jene von *Europol* weit übersteigen (vgl. Monar 2005; Groenleer 2009).

Dies stärkt jedoch nur Rijpmas Argument, dass sich aus diesem spezifischen Charakter von Frontex die Gefahr ergebe, dass die nominell apolitische und autonome Agentur durch Partikularinteressen kompromittiert werden könne. Die Agentur bewege sich in einem hoch politisiertem Feld und ihre Operationen könnten daher selbst einen politischen Charakter annehmen. Das Politische wird hier als Begriffsgegensatz zum Technischen, zur Regulierung von Technologie konstruiert. Der politische Charakter der Agentur wird als Abweichung vom impliziten Ideal einer lediglich regulierenden, unterstützenden, tatsächlich apolitischen Agentur dargestellt, weshalb die Politisierung der Agentur vermieden

werden müsse, so Rijpma. Eine zweite Kritik, die sich ebenfalls weniger auf die Tätigkeiten der Agentur, als vielmehr ihre rechtliche Konstruktion bezieht, ist die nach Rijpma unklare *accountability*, insbesondere wie und ob die Agentur für Rechtsbrüche, die im Rahmen ihrer operativen Tätigkeit stattfinden, überhaupt zu Rechenschaft gezogen werden könne.

Die ambivalente rechtliche *accountability* der Agentur Frontex ergibt sich für die meisten Rechtswissenschaftler\_innen aus ihrer heterogenen Konstitution (etwa Fischer-Lescano und Tohidipur 2007). Zwar würden durch die Gründung der Agentur formal Aufgaben der europäischen Exekutive, also der Kommission, an die Agentur delegiert – der *principal-agent*-Ansatz (vgl. Magnette 2005) –, doch dies treffe faktisch nicht auf die operativen Tätigkeiten zu. Denn die Kommission sei nie mit der Ausübung des Grenzschutzes in der Europäischen Union beauftragt gewesen. Diese Aufgabe habe schon immer bei den Mitgliedstaaten gelegen und würde auch weiterhin dort verbleiben. Die Mitgliedstaaten, so Rijpma in einem weiteren Aufsatz, nutzten daher die Konstruktion der Agentur auch, um Verantwortung für unrechtmäßige Praktiken an die Agentur abzuschieben (Rijpma 2010). Deidre Curtin (2007) plädiert daher für ein breiteres, öffentliches *accountability*-Regime für Agenturen, welches eine Multiplizität von Akteuren einbinden könne, um ein System der *checks and balances* zu errichten.

Die österreichische Politikwissenschaftlerin und ehemalige Grünen-Politikerin Sonja Puntischer Riekmann (2008) plädierte dagegen für eine Ansiedlung des *accountability*-Regimes für Frontex (wie auch für *Europol*) auf Ebene der Europäischen Union, was eine Stärkung der Rolle des Parlaments und des Gerichtshofes bedeuten würde (vgl. auch Jorry 2007). Einen Befund des Ausschlusses dieser Institutionen aus der Aufsichtsrolle über die Agentur teilen und kritisieren auch die Politikwissenschaftler Johannes Pollak und Peter Slominski (2009). Dennoch argumentieren sie, dass Frontex nicht nur mehr formaler, sondern tatsächlicher Autonomie bedürfe, um als koordinierende und harmonisierende Agentur des Grenzschutzes erfolgreich sein zu können. Ein hervorhebender Aspekt ihres Arguments ist die Beobachtung, dass Frontex nicht nur in ein Netzwerk von Grenzschutzinstitutionen eingebettet sei, sondern zusätzlich auch eigene, spezialisiertere Subnetzwerke gründe und hierfür freie Hand benötige. Auch Sergio Carrera (2007, 9ff.) bezweifelt, dass die Agentur tatsächlich ein de-politisiertes Gemeinschaftsorgan darstelle, und dies aus drei Gründen. Die Agentur sei zu abhängig von der materiellen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten, ihre Operationen seien zu sehr als Krisenreaktion konzipiert (»emergency driven«) und letztlich habe auch die Kommission zu viel Einfluss auf die Agentur.

Auch in diesen beiden Aufsätzen ist der Begriff des Politischen ein gerichtet: Die Politisierung der Agentur folgt nicht als Ergebnis ihrer Tätigkeiten, sondern ist als externer Einfluss konzipiert, der der Agentur aufgebürdet wird, als ein ihr äußerlicher Makel, vor dem die Agentur bewahrt werden müsse. Poll-

ak und Slominski eröffnen dieses Argument mit Rückgriff auf den Begriff der »experimentalist governance« (Sabel und Zeitlin 2010a, 2010b). Diese spezifische Analyse beschreibt das *governance framework* der EU wie folgt: Der grundsätzliche politische Rahmen werde von den Primärinstitutionen vorgegeben, die Umsetzung sei aber an relativ autonome Einheiten abgegeben. Ihre Autonomie solle es diesen Einheiten – insbesondere Agenturen – erlauben, möglichst frei von externen, politischen Einflüssen experimentell die bestmögliche, performanteste Umsetzung der vorgegeben Politik zu finden. Zu diesem Zweck müssten die autonomen Einheiten regelmäßig evaluiert werden, aber aufgrund scheinbar objektiver Kriterien, wie etwa Performance und Effizienz. Und auch diese Kriterien müssten regelmäßig evaluiert werden.

Es bleibt jedoch offen, ob der Begriff der »experimentalist governance« deskriptiv oder normativ zu verstehen ist. Sabel und Zeitlin führen ihn als alternative Konzeption und Analytik des Mehrebenensystems der EU ein, bei Pollak und Slominski ist der Begriff normativ als Forderung an die europäischen Primärinstitutionen formuliert. Auch die italienische Machbarkeitsstudie bewegt sich in auffälliger Nähe zu einer normativen Lesart des Begriffs, sowohl was den experimentellen Prozess der Synthetisierung einer europäischen Grenzschutzpraxis angeht, als auch in der Forderung an die Politik, sich auf die Bestimmung der großen Leitlinien zu beschränken. Aufgrund der Anrufung der Performance, der Effizienz und der Evaluierung erscheint hier das Politische nicht als Gegensatz zu einer vermeintlich neutralen Technik, sondern vielmehr als Gegensatz zu einem liberalen Ökonomismus, der vermeintlich wertfrei, unideologisch die Maximierung der *key performance indicators* bei gleichzeitiger Minimierung der Kosten anstrebt. Erneut wird das Politische als das Negative, Unerwünschte, Partikulare und Irrationale charakterisiert. Die Evaluierung der Agentur Frontex im Jahr 2010 durch das dänische Wirtschaftsberatungsunternehmen COWI (2009) oder auch die Beauftragung eines weiteren Dienstleisters dieser Art, UNISYS, mit der Erstellung einer Machbarkeitsstudie bezüglich einer europäischen Grenzschutzpolizei (Unisys 2014) fügen sich in die Beobachtung der Existenz einer solchen liberalen ökonomistischen Rationalität auf Ebene der EU ein.

Der Historiker und Politikwissenschaftler Jörg Monar, der sowohl im akademischen, als auch im europäisch-institutionellen Rahmen extensiv zur Entwicklung der europäischen Justiz- und Innenpolitik geforscht hat, nutzt den Begriff der »experimentalist governance« wiederum als eine Analytik (Monar 2010), die insbesondere auf das Feld der europäischen JI-Politik zutreffe. Der Befund der »experimentalist governance« ist für ihn jedoch auch ursächlich für das oftmals konstatierte Demokratie-Defizit in dem Feld, welches sich vor allem in einem Ausschluss des Europäischen, wie auch nationaler Parlamente aus dem *accountability*-Regime ausdrücke. Nützlich scheint der Begriff der »experimentalist governance« vor allem, um die verschiedenen Laboratorien, wie etwa Schengen, rigider zu de-

finieren (vgl. auch Monar 2001). Dennoch wird der Begriff des Laboratoriums, wie auch der Begriff des Experiments, in diesen Beschreibungen hauptsächlich metaphorisch genutzt und nicht, um einen tieferen Einblick in die Prozesse, die zugrundeliegenden Epistemologien, die Abfolge von These, Verifizierung/Falsifizierung, Evaluierung, sowie deren Anordnung in Feedback-Schleifen zu erhalten. An dieser Stelle könnten Erkenntnisse aus der Wissenschaftssoziologie und -ethnologie, wie auch der *Science und Technology Studies* hilfreich sein, um das Zustandekommen höchst spezifischer Praxen in diesen Laboratorien europäischer Governance aufzuschlüsseln. Das politikwissenschaftliche Interesse beschränkt sich jedoch weniger auf den Ort des Laboratoriums und seine kontingenten Praxen, sondern richtet die Analyse auf die Beziehung zwischen dem Laboratorium einerseits und der delegierenden Autorität andererseits (vgl. etwa De Schutter 2010). Dass hierbei vor allem Formen und Praktiken der *accountability* in den Blick geraten, ist nicht überraschend.

*Accountability* markiert ein weiteres Feld, als es der Rekurs auf die fehlenden Aufsichtskompetenzen des Parlaments und des Gerichtshofs suggeriert. Der Fall des geschassten Dolmetschers auf Samos ist ebenfalls ein treffendes Beispiel für schwache *accountability*, hier im Feld des Arbeitsrechts. Für den Dolmetscher stellte die Agentur die Arbeitgeberin dar. Sie entschied, wo und für welche Aufgaben er eingesetzt wurde, war ihm gegenüber weisungsberechtigt und beschloss auch das kurzfristige Ende seines Einsatzes. Für eine unabhängige Überprüfung dieser effektiven Kündigung gab es jedoch keine passende juristische Instanz, weswegen der Fall bei der Europäischen Ombudsfrau landete – eigentlich der schwächste *accountability*-Mechanismus, den die EU vorweisen kann. Wie schon beschrieben befand diese jedoch, dass Frontex formal nicht die Arbeitgeberin war, weswegen die Beschwerde ins Leere lief. Zwar ist der Europäische Gerichtshof und das ihm beigeordnete Gericht erster Instanz auch für arbeitsrechtliche Fragen in Bezug auf Bedienstete der Gemeinschaften zuständig, wahrscheinlich wäre eine Beschwerde aber auch dort aus ähnlich formalen Gründen abgelehnt worden.

Dieses Beispiel zeigt, dass der politikwissenschaftliche Fokus auf formale Aspekte eine Lücke lässt. Herausgearbeitet wurde schon, dass im Zuge dieser Analysen implizit ein negativer Begriff des Politischen aufscheint, der einem effizienten Wirken der Agenturen entgegenstehe. Diese sollen – dafür steht der Begriff der Autonomie – entfesselt werden, um ihren regulatorischen Aufgaben nachgehen zu können. Der der Autonomie entgegengesetzte Begriff der *accountability* wird zwar nicht negiert, aber er wird dennoch oftmals als Notwendigkeit und nicht als Wert an sich diskutiert. Mit Verweis auf die lediglich regulierende, lediglich koordinierende, lediglich unterstützende Funktion der Agenturen wird er damit beständig heruntergespielt. Dass er aber letztendlich für die politische Frage schlechthin – demokratische Legitimität und Kontrolle – steht, wird dabei verzerrt, entweder mit Verweis auf die technische Natur der Aufgabenfelder oder



durch die Forderung nach einer abstrakten Effizienz des Regierens, welche die Agenturen leisten sollen. Dieses Effizienzdenken stellt die Grundlage der konkreten Austarierung der Balance zwischen *accountability* und Autonomie der Agenturen dar. Sergio Carrera, Leonard den Hertog und Joanna Parkin (2013) weisen daher die Fragestellung *accountability* vs. Autonomie explizit und zu Recht für die JI-Agenturen Frontex, Europol und EASO zurück. Sie verweisen darauf, dass diese Agenturen eben nicht lediglich regulatorische Agenturen seien und bezeichnen dieses Label als anachronistischen Versuch, ein de-politisiertes Bild dieser Agenturen zu zeichnen (343). Aufgrund ihres Ursprungs im JI-Feld, ihrer operativen Tätigkeiten mit Auswirkungen auf Menschen, menschenrechtlichen Implikationen und der Ausübung von Zwangsmitteln durch die Agenturen fordern sie ein verschärftes *accountability*-Regime inklusive verstärkter Kontrolle dieser Agenturen.

Die Agentur trifft im Rahmen ihrer vielfachen Tätigkeiten tagtäglich auf Menschen, die sich aufgrund ihrer Herkunft nur auf eine minimale Basis von Rechten berufen können – vor allem die Menschenrechte sowie die speziellen völkerrechtlichen Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention in ihren europäischen Ausformulierungen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Es handelt sich immer wieder um Fragen von Leben oder Tod, von unrechtmäßigem Freiheitsentzug, von erniedrigender und menschenunwürdiger Behandlung, von Schutz vor Verfolgung und Diskriminierung, vom Recht auf Familie. An den Grenzen Europas werden tagtäglich grundlegendste Rechte von Menschen erneut verhandelt – und missachtet, wie es höchste europäische Gerichte immer wieder haben feststellen müssen.

Gerade aufgrund der minimalen Rechtsbasis jener Personen, die von Grenzschutzmaßnahmen betroffen sind, sowie ihre stark eingeschränkten tatsächlichen Möglichkeiten, diese einzufordern, handelt es sich beim Grenzschutz in Europa um eine immanent politische Frage. Diese lässt sich nicht mit vorgeblich apolitischen Fragestellungen nach einer effizienten Grenzschutzkooperation, nach einem *management* von Migration und einem *management* von Grenze kaschieren. Insofern ist Carrera, den Hertog und Parkin zuzustimmen, dass die JI-Agenturen, die auch über ein operatives Mandat verfügen, einer strikteren Form von Aufsicht zu unterstellen sind. Dies gilt um so mehr, wenn dieses Mandat mit einem scheinbar technischem Vokabular der Unterstützung und der Assistenz verschleiert wird.

So schlüssig das Argument von Carrera, den Hertog und Parkin ist, so reproduziert es dennoch eine Unterscheidung zwischen Agenturen, die tatsächlich nur einen technischen, regulierenden Auftrag haben, und operativen Agenturen, vor allem aus dem JI-Feld. Die Kontroverse um die Wiederzulassung des Unkrautvernichtungsmittels Glyphosat im Jahr 2017 hat jedoch beispielhaft unterstrichen,

dass es sich auch bei vermeintlich technischen Fragen – hier die karzinogene Wirkung des Mittels – in Wahrheit um zutiefst politische Fragen handeln kann. Die wissenschaftliche Debatte, ob von Glyphosat ein erhöhtes Krebsrisiko ausgeht und die politische Abwägung um Nutzen und Risiken des Einsatzes zielt im Kern aber ebenso auf eine Frage von Leben und Tod. Die Auseinandersetzung um die Wiederzulassung von Glyphosat stellt einen der seltenen Fälle dar, in der die Entscheidungen einer EU-Agentur, hier die *Europäische Agentur für Lebensmittelsicherheit* (EFSA), derart politisiert waren, dass der Konflikt letzten Endes nicht mehr in rein technischer Manier zwischen der Kommission und der sie beratenden Agentur gelöst werden konnte, sondern die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten einschritten.

## Netzwerk des Grenzschutz

In den existierenden akademischen Studien zur Agentur Frontex findet sich eine weitere Fragestellung, die bisher nur angedeutet wurde: welche Primärinstitution oder welches europäische Modell des Regierens – hier vor allem die üblichen Paradigmen intergouvernemental und supranational – sich eigentlich mit der Schaffung der Agentur durchgesetzt habe oder gestärkt wurde. Grundsätzlich wird in der Literatur zur »agencification« davon ausgegangen, dass die Initiative für die Einrichtung einer Agentur stark abhängig von der Kommission ist. Dies erklärt sich vor allem daraus, dass die Forschung primär vormalige Gemeinschaftsagenturen in den Blick genommen hat, also Agenturen aus der Ersten Säule. Auch wenn diese seit dem Vertrag von Lissabon nicht mehr existiert, so war es doch der institutionelle Kontext, in dem diese Agenturen geschaffen wurden. Die Politikfelder, in denen diese Agenturen aktiv sind, zeichnen sich durch eine weitestgehend abgeschlossene Vergemeinschaftung aus. Die einschlägigen Regulierungskompetenzen waren schon an die Kommission abgegeben worden und die Schaffung von Agenturen ließ sich funktional begründen – wenngleich die Literatur hervorhebt, dass jede Agentur ein Fall für sich ist und der politische Prozess der jeweiligen Schaffung einer Agentur auch immer ein Feld politischer Kämpfe darstellt.

Für die Agentur Frontex ist die Ausgangslage jedoch etwas komplizierter. Das Politikfeld des europäischen Grenzschutzes war zwar seit 1999 vergemeinschaftet, doch die fünfjährige Übergangsphase nach Amsterdam gab ihm einen anhaltend intergouvernementalen Charakter. Insbesondere im Entstehungsprozess der Agentur zeigte sich, wie vorsichtig die Kommission agierte, um nicht den Anschein aufkommen zu lassen, sie wolle den Mitgliedstaaten ihre souveränen Kompetenzen des tatsächlichen, tagtäglichen Grenzschutzes beschneiden. Die Ansiedlung der Vorläuferstrukturen SCFIA+ und PCU beim Rat, aber auch die

Konstruktion des *management boards* der Agentur drücken dies besonders deutlich aus. Daher finden sich in der vorliegenden Literatur zur Agentur vielfache Verweise auf ihre Einzigartigkeit. »[It] is quite unusual for an EU agency«, schreibt etwa Neal (2009, 343) mit Verweis auf den Verwaltungsrat der Agentur und erklärt das starke Gewicht der Mitgliedstaaten mit dem Wunsch der Kommission, nicht die Souveränität der Mitgliedstaaten über ihre Grenzen herauszufordern. Ähnlich Ekelund: »In important respects, FRONTEX is a sui generis phenomenon amongst the Community Agencies« (Ekelund 2010, 179) oder, nun mit Verweis auf das Mandat: »This agency may belong to the most common type of agencies, i.e. advisory agencies, but, due to its field of activity, it is truly unique.« (184). Auch die fortgesetzte Abhängigkeit der Agentur von den Mitgliedstaaten wird betont: »To pursue its tasks the agency is also dependent on Member States to contribute resources and information.« (187).

Sarah Léonard (2009) betont in ihrer Diskussion des Agenturphänomens die politischen Auseinandersetzungen zwischen Kommission und Rat respektive Mitgliedstaaten. Letztere sahen einen weiteren Kompetenzausbau der Kommission kritisch, weswegen Léonard die Schaffung von Agenturen als institutionellen Kompromiss deutet:

»The creation of the agencies allowed the regulatory capacity of the EU to increase in a manner more acceptable to the Council than a direct expansion of the Commission would have been. Such a solution did not play into the hands of the Eurosceptics bemoaning the everincreasing ›Eurocracy‹ in Brussels [...]. Moreover, this institutional design was approved by Member States since it ensured their representation in the Management Board of each of these agencies [...]« (375).

Dennoch gehen die meisten Autor\_innen davon aus, dass die Etablierung der Agentur als Zugewinn für den supranationalen Aspekt der EU zu werten sei. Die Rechtswissenschaftlerin Roberta Mungianu (2013) betont, dass die Kommission in die Planung von Operationen eingebunden sei und auch der Einsatz von Gast-Offizier\_innen als Supranationalisierung zu werten sei, insbesondere da diese EU-Recht – hier: dem Schengener Grenzkodex – unterworfen seien. Auch Rijpma hält die Schaffung der Agentur für ein »re-balancing« der Machtverteilung zwischen Mitgliedstaaten, Rat und Kommission zu Gunsten letzterer. Er betont den Supranationalisierungsaspekt der Agentur, da sie seiner Meinung nach ein Beispiel für eine vertikale – von den Mitgliedstaaten zur EU – anstelle einer horizontalen Kompetenzverlagerung – Delegation auf EU-Ebene zu einer Fachinstanz – darstelle (Rijpma 2012, 88).

In Bezug auf Grenzkontrollen stellt Frontex jedoch keinesfalls eine Supranationalisierung, sondern allenfalls einen ersten Schritt in diese Richtung dar.

Diesen Zwischenzustand der Agentur beschreibt die *Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹* durch die widersprüchliche Analyse der Agentur als »verlängerte[n] Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle« (Huke, Lüddemann und Wissel 2014). Sie heben die inkrementelle Methode der Europäisierung hervor, insbesondere Jens Wissel betont in seiner Fallstudie zur Agentur Frontex den Zugewinn an Einfluss der Kommission, aber auch des Parlaments durch spätere Änderungen der Rechtsgrundlage der Agentur (Wissel 2015, 248). Die *Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹* hat mit ihren Arbeiten (Buckel 2013; Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ 2014; Wissel 2015) eine materialistisch angelegte Analyse der Staatlichkeit der Europäischen Union vorgelegt und dabei die Frage nach dem Ensemble der entstehenden und bestehenden staatlichen Strukturen und Apparate in der EU am Beispiel der Migrationspolitik untersucht.

Es liegt nahe, in ihrer Ausgangshypothese von der Staat-Werdung der Europäischen Union den Grund zu suchen, warum die Widersprüchlichkeit der Agentur in den Arbeiten der Forschungsgruppe nicht zufriedenstellend aufgelöst werden kann. Insbesondere in Wissels Fallstudie lässt sich eine Hypothese der Isomorphie der Staatsapparate lesen, dass also existierende und bekannte nationalstaatliche Institutionen in vergleichbarer Form auf der Ebene der EU im Entstehen seien. Dies wird in der Zusammenfassung der Fallstudie am deutlichsten, wenn er schreibt: »Gleichzeitig wurde aber deutlich, dass FRONTEX noch weit davon entfernt ist, die einmal anvisierte europäische Grenzschutzpolizei zu sein« (Wissel 2015, 252f.) oder auch in einem Zwischenfazit zur zweiten Frontex-Verordnung – der so genannten RABIT-Verordnung aus dem Jahr 2007, auf die später detailliert eingegangen werden wird: »Mit FRONTEX und den RABITS beginnt sich eine europäische Grenzschutzpolizei, die noch 2003 am Widerstand der Mitgliedstaaten scheiterte, durch die Hintertür zu formieren« (235).

Das Argument ließe sich folgendermaßen zusammenfassen. Da sich Nationalstaaten über territoriale Grenzen definieren und ihre Souveränität gerade auch in der Kontrolle über die Grenze ihren Ausdruck findet, ist der Entwicklungsgrad eines supranationalisierten europäischen Grenzschutzes, verkörpert durch eine europäische Grenzschutzpolizei, gleichzeitig ein Maß für die Staat-Werdung der EU. Wie aber in der bisherigen Diskussion gezeigt werden konnte, zeichnet sich die Europäische Union durch eine spezifische exekutive Ordnung aus, die den Staat-Werdungsprozess der (europäischen) Nationalstaaten gerade nicht repliziert, sondern neue Topologien der Exekutive hervorbringt. Damit verhindert die Grundannahme der Isomorphie, diese Prozesse für sich, und eben nicht gegen die Genese der Nationalstaaten interpretiert, zu untersuchen.

Wissel bringt diese Analytik der Isomorphie explizit in seiner Diskussion der Proliferation der pan-europäischen Datenbanksysteme zum Ausdruck: »Diese Form der Informationsbeschaffung zeigt, dass auf der Ebene der EU Prozesse zu beobachten sind, die im 18. Jahrhundert (in Form von demografischen und statis-

tischen Erhebungen) ein wesentliches Kennzeichen der sich entwickelnden Nationalstaaten waren« (Wissel 2015, 248). Es ist jedoch problematisch, die verteilten Echtzeitdatenbanken der Europäischen Union lediglich als modernere Varianten der alten Technologie der Statistik und der Demographie darzustellen. Die beiden Technologien unterscheiden sich insbesondere in den Formen gouvernementalen Zugriffs auf Bevölkerung, die sie jeweils ermöglichen, radikal. Dennoch motiviert der Vergleich einen präziseren Blick auf die Rolle der Statistik wie auch der Polizei in der Genese der europäischen Nationalstaaten.

Die besondere Bedeutung der Statistik als Staatswissenschaft – ihre etymologische Wurzel – wurde insbesondere von Michel Foucault in seinen Vorlesungen zur Gouvernementalität herausgearbeitet. In der Vorlesung vom 29. März 1978 widmet er sich ausgiebig dem Begriff ›Polizei‹ und seiner Genealogie. Im 15. und 16. Jahrhundert bezeichnete der Begriff »ganz einfach eine Form der Gemeinschaft oder eines Vereins, der durch eine öffentliche Autorität geleitet wird« (Foucault 2004b, 450). Doch ab dem 17. Jahrhundert nahm der Begriff eine neue Bedeutung an: »Man [beginnt] die Gesamtheit der Mittel ›Polizei‹ zu nennen, durch die man die Kräfte des Staates erhöhen kann, wobei man zugleich die Ordnung dieses Staates erhält« (451). Jeder Staat bedürfe einer guten ›Polizei‹, da nur so das Gleichgewicht zwischen den europäischen Staaten zu erhalten sei. Voraussetzung dafür sei jedoch die Statistik: »Polizei und Statistik bedingen sich gegenseitig, und die Statistik ist ein gemeinsames Instrument für die Polizei und das europäische Gleichgewicht« (455). Aber, so Foucault, wenngleich ohne ›Polizei‹ kein Staat zu machen sei, so habe das Projekt der ›Polizei‹ »in den verschiedenen Staaten natürlich nicht dieselbe Form, denselben theoretischen Bau angenommen, und es wurden auch nicht dieselben Mittel verwendet« (455). Die ›Polizei‹, so folgert Foucault, sei vielmehr nichts anderes als »die ganze Regierungskunst« (459). Dieser historische Begriff der ›Polizei‹ ließe sich daher gegenwärtig wohl noch am ehesten mit *policy* übersetzen, also die Ebene zwischen Politik und Praxis, für die es im Deutschen vielleicht gerade deswegen kein eigenes Wort gibt, weil sich der Ursprung – ›Polizei‹ – in den Begriff für einen sehr konkreten Staatsapparat weiterentwickelt hat. Foucault bespricht dieses deutsche Spezifikum anhand der Entwicklung der ›Polizeiwissenschaften‹ und der Vorstellung eines ›Polizeistaates‹, welche beide ihren Ursprung in Deutschland haben.

Dieser genealogische Exkurs zu diesem spezifischen Wissen-Macht-Komplex unterstreicht die Bedeutung der Statistik als Grundlage gouvernementalen Handelns – der ›Polizei‹. Die Formen des aus dieser Wissensart entspringenden Regierens sind jedoch nicht durch sie festgelegt, sondern resultierten in den jeweiligen Staaten in spezifische gouvernementale Praktiken und Rationalitäten. Und insbesondere die Formen der Staatsapparate entwickelten sich daher verschieden. Die große Varianz in der Institutionalisierung des Grenzschutzes in den europäischen Nationalstaaten, der am Anfang dieses Kapitels herausgearbeitet wurde, ist

im Lichte dieser Perspektive naheliegend und bestätigt sie gleichzeitig. Für die Frage der Staat-Werdung der Europäischen Union, und damit für eine kritische Europaforschung bedeutet diese Einsicht jedoch, dass eine *gouvernementalitäts-theoretische* Perspektive unabdingbar ist, um überhaupt nachzeichnen zu können, welche Problematisierungen das Regieren Europas in den Blick nimmt und welche neuen Formen staatlicher Apparate geschaffen werden, um diese Probleme zu bearbeiten. Das Ringen um den Stellenwert und die Bedeutung der Grenze in Europa, die Rationalität eines *integrated border management* in Europa, die Herausforderung einer Verbindung existierender nationalstaatlicher Apparate des Grenzschutzes bei gleichzeitiger Wahrung der nationalstaatlichen Souveränität, all dies ist der Frage der Grenzschutzpolizei und damit der Agentur Frontex eingeschrieben und bedingt ihre Spezifität. Daher ist die Frage nach der Existenz oder Herausbildung eines Pendants des Bundesgrenzschutzes auf europäischer Ebene irreführend. Vielmehr gilt es, erst die Herausbildung einer europäischen *Gouvernementalität* zu untersuchen, bevor die konkreten Formen der Staatsapparate – sowie ihre Wechselwirkungen mit materiellen, sozio-ökonomischen Bedingungen – untersucht werden können.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung zur Frage der integrierten Grenzverwaltung im Jahr 2002 festgehalten hat, existieren hohe verfassungsrechtliche Hürden für die Schaffung einer tatsächlichen europäischen Grenzschutzpolizei. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissaboner Vertrag im Jahr 2009 festgehalten: Das Aufgehen der Bundesrepublik in einem »europäischen Bundesstaat« sei grundsätzlich nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Dieses müsse erst durch eine neue Verfassung ersetzt werden, bevor die »Vereinigten Staaten von Europa« entstehen könnten. Damit stellt sich vielmehr die Frage, welche konkreten und neuen Formen das Regieren in Europa entwickelt und annimmt. Und tatsächlich ist die Entwicklung der Agentur Frontex eine produktive Wendung dieser Sackgasse der Europäisierung. Die Europäisierung des Grenzschutzes ist weniger durch die verfassungsrechtlichen Probleme gehemmt, als dass letztere eine neue Parametrisierung des Problems Grenze ergeben. Deswegen entsteht die Agentur nicht als Proto-Grenzschutzpolizei, sondern aus der in den einschlägigen Dokumenten – insbesondere der Mitteilung der Kommission zur integrierten Grenzverwaltung – separat diskutierten Frage der Vernetzung und Harmonisierung der bestehenden Grenzschutzapparate.

Dass auch in den existierenden Apparaten der Nationalstaaten die Europäisierung als Chance für die Etablierung neuer Formen des Regierens gesehen werden, unterstreicht auch die *Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa«* immer wieder – gerade im Hinblick auf die Vermeidung von *accountability*. Europäisierung wird hier auch als Tendenz zu sich verselbständigten, neuen europäischen Staatsapparaten gelesen. Auch die italienische Machbarkeitsstudie argumentiert beständig in Richtung einer hohen Autonomie der kommenden europäischen Grenzschutzpo-

lizei. Bemerkenswerter als dieser Umstand ist jedoch die Diskussion der Form der Staatsapparate in der Studie. Die Form der nationalstaatlichen Apparate wird abgelehnt, ihrer Replikation auf europäischer Ebene wird eine klare Absage erteilt: zu schwerfällig, zu bürokratisch, zu unflexibel. Die Autor\_innen der Studie wünschen sich keinesfalls eine »europäische Bundespolizei«, vielmehr entwickeln sie eine Vision von netzwerkförmigen, dynamischen Assemblagen, die zu einem neuen Dispositiv der Sicherheit gerinnen und in denen sich gouvernementale Praxen in flexiblen Arrangements sedimentieren sollen.

»Experimentalist governance«, die Delegation von exekutiven Aufgaben an spezialisierte Fachinstanzen namens Agenturen, Autonomie von der formalen Politik als Zugewinn für die Fähigkeit zu Regieren, multiple Delegierende von exekutiven Kompetenzen, Vernetzung, Harmonisierung und eine neue europäische exekutive Ordnung: An dieser Stelle ist klar, dass Europäisierung, dass das europäische Projekt nicht das Projekt der Gründung eines europäischen Nationalstaats ist, sondern dass im Zuge der Vergemeinschaftung von Politik eine neue Regierungskunst, eine europäische Gouvernamentalität im engen Sinne des Begriffs entsteht. Damit ist es insbesondere Aufgabe der kritischen Europaforschung, diese neuen Formen auf ihre Rationalitäten und Funktionsweisen zu untersuchen.

Die Agentur Frontex stellt ein geeignetes Untersuchungsobjekt für eine solche Untersuchung dar. Denn als Agentur entspringt sie einer schon vielfach untersuchten, spezifischen Form des Regierens Europas. Aufgrund ihrer operativen Seite trägt sie aber gleichzeitig zum Transfer der Rationalitäten und Mechanismen in einen neuen exekutiven Bereich bei. Da auf die Operationen der Agentur später noch eingegangen wird, soll an dieser Stelle zuerst eine Betrachtung der regulierenden, harmonisierenden Seite der Agentur vorgenommen werden. Der Zweck dieser Analyse ist nicht, einen Kontrast zwischen dieser vermeintlich harmlosen, unschuldigen Seite der Agentur im Gegensatz zu den im Charakter repressiveren Operationen zu entwickeln. Vielmehr eröffnet die Untersuchung der Spezifität des Regierens durch Netzwerke und Harmonisierung einen Anknüpfungspunkt an die Arbeiten Andrew Barrys zum Regieren Europas.

## Technologische Zone

Der britische Soziologe Andrew Barry hat mit seiner Studie »Political Machines. Governing a Technological Society« (2001) eine fundierte Analyse der neuen Modi des Regierens in Europa vorgelegt. Ausgangspunkt seiner Untersuchung ist der Befund, dass wir – insbesondere in Europa – in einer technologischen Gesellschaft leben, sich daraus neue Herausforderungen an die Regierungskunst ergeben und sich dies auch in die Konzeptionen des Regierens in Europa ein-



schreibt. Aus dieser Fragestellung entwickelt Barry eine beeindruckende Studie des europäischen Projekts.

Barry beginnt mit einer De-Essentialisierung des politischen Projekts Europa: »The European Union should not be understood as ›a state‹, but as a series of imperfect zones of circulation« (64). Dies eröffne eine Perspektive, die nicht von den tradierten Formen (national-staatlicher) politischer Institutionen und ihrer Aushandlungsprozesse ausgeht, sondern die das Politische als Index in einen Raum der Auseinandersetzung, der Konflikte und des Dissens wahrnimmt (7). Das vorrangige Problem der Regierungskunst Europas sei die Herstellung und Stabilisierung dieser Zonen der Zirkulation. Barry führt daher den Begriff der technologischen Zonen ein, denn Technologie sei der Frage des Regierens als zentrales Problem eingeschrieben: »To begin to understand how modern government is possible over extended areas of territory it is critical to understand the spatial connectedness of technical devices« (12). Die Herstellung dieser mannigfaltigen Verbindungen, die das Regieren erst ermöglichen, sei die zentrale Herausforderung, insbesondere für das im Entstehen begriffene europäische Projekt. »Technical connections rarely function smoothly, and, unlike railway lines, they do not necessarily follow well-defined paths. Moreover, as both engineers and sociologists of technology know, creating and maintaining a network requires work and repair« (15).

Barry versteht daher den Prozess der europäischen Integration als einen technologischen. Es geht um die Herstellung und Aufrechterhaltung von Verbindungen zwischen existierenden Systemen, deren Interoperabilität Voraussetzung für die Errichtung technologischer Zonen in Europa ist. Ähnlich argumentieren auch die Wissenschaftshistoriker Thomas Misa und Johan Schot (2005), die den Einsatz von Technologie und die Konstruktion von Infrastruktur als deren materielle Manifestation mit dem Begriff der »hidden integration« Europas beschreiben, die in den gängigen Darstellungen der europäischen Einigung kaum Eingang fände. Wie im vorherigen Kapitel schon gezeigt werden konnte, war eine zentrale Rationalität der europäischen Einigung vor dem Schengener Ereignis in der Tat die Herstellung von Zirkulation. Die Binnengrenzen wurden als Hindernis für eine freie Zirkulation in Europa problematisiert und gemeinsam mit divergierenden technischen Normen und inkompatiblen bürokratischen Verfahren genannt. Das Weißbuch von 1985 drängte auf die Beseitigung physischer, technischer und fiskalischer Barrieren, um Europa als technologische Zonen errichten zu können.

Barry insistiert auf die Aufhebung der vermeintlichen Dichotomie zwischen Technologie einerseits und Politik andererseits. »There is no straightforward opposition between technology, on the one hand, and human and social capabilities, on the other; nor is there such an opposition between the realm of technology, and the realm of politics« (Barry 2001, 8), vielmehr seien »technical designs and devices [...] bound up with the constitution of the human and the social« (9). Al-

ternativ gelte es, »arrangements« – Assemblagen – zu betrachten: »arrangements of artifacts, practices and techniques, instruments, language and bodies. These arrangements make up what we tend to think of as persons and institutions: states, markets, families and so on« (Barry 2001, 11).

In der Tat lässt sich etwa der Schengener Prozess nicht ohne die ihm zugrundeliegende Technologie der dezentrierten Computernetzwerke, das Schengener Informationssystem, denken. Die technologische Errungenschaft der vernetzten Informationssysteme, die in den 1970er Jahren verfügbar wurden und die vollkommen neue Polizeipraxen, wie etwa die Rasterfahndung, erst ermöglichten, sind der Imagination eines Raums ohne Binnengrenzen zentral eingeschrieben. Ohne die Vorstellung einer Möglichkeit, an jedem Punkt der Grenze nahezu in Echtzeit auf den Informationsbestand einer Multiplizität von nationalen Polizeiinstitutionen zugreifen zu können, lässt sich der Schengenraum nicht als Kontrollkontinuum denken. Die reziproke Beziehung zwischen Technologie und Vorstellungen von sozialer und politischer Ordnung zeigt sich hier besonders deutlich. Die Verfügbarkeit der Technologie der Computernetzwerke macht eine Territorialität Europas erst denkbar, bedingt aber zugleich die Vorstellung, dass eine Regierung von Bevölkerung nicht mehr ohne den ubiquitären Zugriff auf Daten stattfinden kann und dass dieser legitim sei. Aufgrund dieser neuen gouvernementalen Rationalität werden so immer weitere Kategorien von Daten, wie etwa biometrische Marker oder temporale Archive (etwa von vergebenen Visa oder Ein- und Ausreisehistorien) nun auch gespeichert und abrufbar gemacht.

In der Herstellung von technologischen Zonen (der Zirkulation) spielt die Praxis der Standardisierung, der Harmonisierung eine kritische Rolle. Sie generiert erst die neuen Räume des Politischen. Und in der Tat ist Harmonisierung der Schlüsselbegriff für ein Verständnis der politischen Praxen der europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission. Im Gegensatz zur Regulierung, welche vor allem in den USA eine wichtige Rolle spielt, indem ein Rahmenwerk für soziale, politische und ökonomische Aktivitäten gesetzt wird, bedeutet Harmonisierung im europäischen Sinne die Herstellung von Kompatibilität existierender nationaler Rahmenwerke.

»Two terms should figure in any analysis of the technological formation of Europe. The first is ›harmonisation‹, the second is ›network‹. The idea of harmonisation and the network have been key terms in the everyday talk in the European institutions; figuring in large numbers of policy documents. In their constant repetition they link together a whole series of apparently disparate policy areas: environmental protection, film, competition, innovation, regional and social policy. They are also both evidence of *spatialising projects*: efforts to establish links which cut across and disrupt national boundaries. In different ways, the various projects of harmonisation and networking are intended

to forge technical connections across Europe; to integrate Europe through the formation of a series of European technological zones.« (67f.)

Die Praxis der Harmonisierung bedeutet, bestehende Regelungen aneinander anzupassen und vor allem, die beständigen Prozesse der Standardisierung – die nie abgeschlossen sind – in Bezug zueinander zu setzen, etwa durch die Vernetzung bestehender nationaler Regulierungsbehörden oder durch die Schaffung neuer technischer Komitees. Das Ziel der Harmonisierung sei die Intensivierung der Mobilität, der Zirkulation (70). Dennoch, so Barry, werde durch Harmonisierung eben kein »huge centralised European state« geschaffen (72), Harmonisierung stütze sich vielmehr auf »a much more dispersed set of governmental institutions which exist as much within the so-called ›private‹ as the ›public‹ sector and take the form of laboratories, expert committees and testing stations as much as conventional administrative offices« (72). Dennoch sei der reine Akt der Standardisierung nicht ausreichend, vielmehr bedürfe er Akteuren, die die Standards in Realität umsetzen (75).

Die Herleitung des Arguments von Andrew Barry – welche in ihrer Knappheit die Vielschichtigkeit seiner Gedanken nicht annähernd zur Geltung bringen kann – verleitet zu der Schlussfolgerung, dass seine Studie als ein Beitrag zur Debatte um das Agentur-Phänomen auf der Ebene der Europäischen Union angelegt sei. Die Diskussion der Vernetzungs- und Harmonisierungspraxis, die beständige Frage nach den Modi des Regierens in Europa, die Rolle von Technologie, die Benennung der Notwendigkeit von Akteuren zur Realisierung der Standards fügt sich nahtlos in die weiter oben diskutierte Literatur zur »agencification« Europas ein, insbesondere jene zur Schaffung der frühen, regulativen Agenturen. Barry bezieht sich in seinem Argument jedoch ausschließlich auf technische Standardisierungskomitees. Europäische Agenturen tauchen in seiner Studie nicht auf. Der Grund dafür liegt gegebenenfalls in dem langen Zeitraum, in dem die Studie entstanden ist. Auch wenn sie im Jahr 2001 erschienen ist, so stützt sie sich vor allem auf Forschungen in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren, also vor der Ausprägung des Agentur-Phänomens in der Europäischen Union.

Gemeinsam mit William Walters hat Andrew Barry einen Beitrag zur Frage der Technologie und der europäischen Regierung verfasst (Barry und Walters 2003), in dem die grundsätzlichen Überlegungen aus *Political Machines* um eine Genealogie der neuen Formen, Europa zu regieren, ergänzt werden und der Begriff des Netzwerks eine zentrale Rolle spielen (312ff.). Das Auftauchen des Netzwerks im Sinne der Informationstechnologie verorten Barry und Walters im Weißbuch der Delors-Kommission »Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century« (Europäische Kommission 1994). Den Anbruch der Informationsgesellschaft in den 1990er Jahren nimmt die Kommission zum Anlass, ein neo-keynesianistisches Investitionsprogramm für

Europa zu entwerfen, welches sich vor allem durch eine flächendeckende Bereitstellung von Breitbandanschlüssen als infrastrukturelle Grundlage der Informationsgesellschaft, aber auch durch die Schaffung materieller Infrastrukturen der Konnektivität – die *Trans-European networks* – auszeichnete.

Das Weißbuch stellte damit einen sozialdemokratischen Gegenentwurf zur neoliberalen Vision des Binnenmarktes dar. Zwar setzte sich letztere durch, doch die Idee des Regierens durch Netzwerke findet sich im Weißbuch »European Governance« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b) der Prodi-Kommission wieder. Der Begriff der *governance* markiert eine spezifische Form des Regierens. »Governance is about process, practice, procedure, whereas government is conventionally equated with the fixed institutional structures of politics and administration« (Barry und Walters 2003, 317) und »[i]nstead of reproducing a state-like structure at a European level, governance is premised on linkage, connection, articulation, and feedback. It does not seek to formally subsume smaller territories within a larger one; it does not seek to supplant one expertise with a superior model; it does not aspire to fold bureaucracies into superagencies« (317).

Ironischerweise wird hier ein Agenturbegriff als Gegensatz zu den real existierenden europäischen Agenturen genutzt. Die Formulierung »super-agency« lässt sich gegebenenfalls eher als Verweis auf die Entstehung des US-amerikanischen *Department of Homeland Security* lesen, welche tatsächlich eine Subsummierung bestehender Bürokratien unter einen gemeinsamen Agenturmantel war. Die europäischen Agenturen sind den Apparaten des Regierens, die Barry und Walters mit *governance* beschreiben, wesentlich näher. Es ist kein Zufall, dass diese Verbindung aus sozialdemokratischer Vision von Gesellschaft und Technologie und neoliberaler Ordnung durch den Mitte-Links-Politiker Prodi zur Zeit von Tony Blairs *New Labour* und Gerhard Schröders *Drittem Weg* propagiert wird. Barrys Forschungen fanden zu einem Zeitpunkt statt, als diese Entwicklungen erst begannen, sich abzuzeichnen. Es ist jedoch eindeutig als ein Beleg seiner präzisen Analytik zu bewerten, dass seine Arbeit eine so passende Theoretisierung des Regierens in Europa ab dem Jahr 2000 liefert.

Barrys Analyse der technologischen Zonen und die Rolle der Harmonisierung und der Netzwerke lässt sich auf die Agentur Frontex übertragen. Schon 2007 bezeichnete Christoph Marischka die Agentur als »Vernetzungsmaschine« (Marischka 2007), vor allem in Bezug auf existierende nationale Grenzschutzagenturen und andere europäische Einrichtungen wie etwa *Europol* oder das *Europäische Satellitenzentrum* SatCen. In der Tat ist die Agentur mit einer Reihe von anderen Organisationen vernetzt. Sehr plastisch ist dies anhand einer Folie zum *Europäischen Patrouillennetzwerk* EPN zu verdeutlichen (siehe Abbildung), welches die Logos der involvierten Organisationen, hier vor allem nationale Grenzschutzeinheiten, auflistet (Lukas 2016, 5). Im Rahmen des *integrated border management* der Europäischen Union gibt es jedoch weitergehende Kooperationen, neben *Europol*

## EPN platform for interagency cooperation at sea

- Frontex has focused on strengthening cooperation with relevant EU Agencies/Bodies working in the field of maritime security and safety.
- EPN platform has served to gather the main authorities operating at sea carrying out coastguard functions at national level.
- EPN platform - providing opportunities for cross-sectoral operational approach when acting at maritime domain.
- Frontex has developed EPN also towards implementation of European Coast Guard Functions.



5

FRONTEx

*Folie EPN Platform for interagency cooperation at sea (Lukas 2016, 5)*

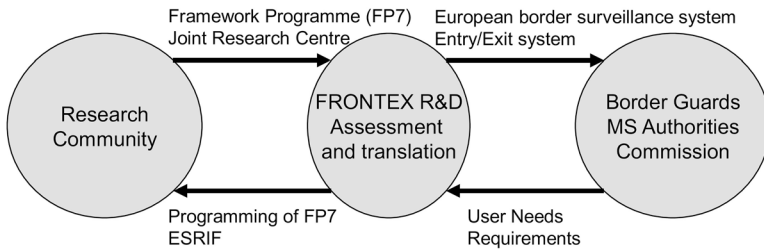
und *SatCen* auch mit *GMES (Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung, ein Programm der EU, welches mittlerweile unter dem Namen Copernicus firmiert)*, der Antikorruptionsbehörde der EU (*OLAF*), aber auch etwa mit der Grundrechteagentur der EU (*FRA*) oder intergouvernementalen Organisationen wie *UNHCR* oder *IOM*. Hinzu kommen Vernetzungen mit Grenzschutzbehörden in Drittstaaten, entweder von Nachbarstaaten der EU oder Verbündeter, wie etwa der USA.

Bei genauerer Betrachtung der Vernetzungstätigkeit der Agentur fällt jedoch auch die Ebene der Subnetzwerke auf, die Pollak und Slominski herausgearbeitet haben. Die Vernetzung der Agentur geht tiefer, und zwar entlang der verschiedenen Abteilungen der Agentur. Nachfolgend soll dies anhand der Aufgabenfelder Ausbildung, Forschung&Entwicklung und auch der Risikoanalyse nachgezeichnet werden.

In der von Frontex in Auftrag gegebenen Schrift »Beyond the Frontiers. Frontex: The first five years« (Lodge 2010) wird die Research&Development-Abteilung (R&D) der Agentur wie folgt eingeführt: »Frontex has no laboratories. Nor does it have scientists to populate them. But the agency does have a group of highly qualified professionals who understand what is happening across a broad spectrum of relevant research« (53). Der damalige Leiter der Abteilung, Erik Berglund, wird in Bezug auf die Anfänge der Abteilung wie folgt charakterisiert: »Berglund



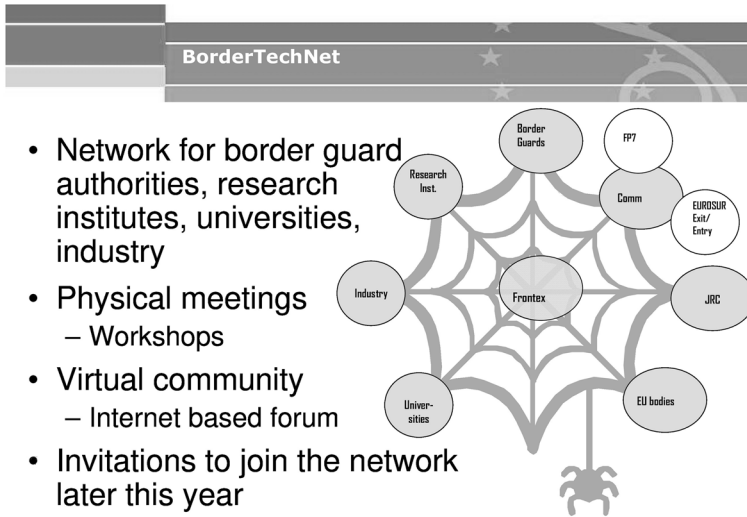
- Two-way link between researchers and end-users
- Strong position in EU security research



*Folie Frontex in Research and Development (Berglund 2008, 7)*

realised that his first challenge would be to establish a more prominent role for Frontex in European-wide research and development: »We needed to occupy some ground in the external world if we were to be effective. And the big opportunity at that time was to get into the EU security research which had just restarted in earnest that year« (Lodge 2010, 53). In einer Präsentation beschrieb Berglund das *mission statement* der R&D-Abteilung als »Follow up on developments in research relevant for the control and surveillance of external borders and disseminate this information to the Commission and the Member States« (Berglund 2007c, 12). In einer anderen Präsentation beschrieb er die Rolle der Abteilung als Verbindungsglied zwischen Forscher\_innen und Nutzer\_innen.

Zu diesem Zweck ist die Abteilung mit Universitäten, Industriekonzernen, Drittstaaten wie etwa den USA, Forschungsabteilungen in den Mitgliedstaaten, dem Generaldirektorat der Kommission, DG ENTR (Enterprise and Industry) und hier besonders relevant mit dem Sicherheitsforschungsbereich des FP7-Rahmenforschungsprogramms der EU, weiteren EU-Agenturen wie etwa der *Europäischen Verteidigungsagentur* (EDA) und mit dem *Joint Research Council* (JRC) der EU vernetzt (Berglund 2007b, 14). Hinzu kommt der Besuch von Fachkonferenzen und eine Auswertung der wissenschaftlichen Literatur zu den relevanten Themen. Diese sind im Bereich der Meeresüberwachung vor allem



*Folie BorderTechNet (Berglund 2007c, 16)*

Radartechnologien und elektro-optische Sensoren für den Einsatz auf See, an Land, in der Luft und sogar im Weltraum, zudem Systeme zum automatischen Verfolgen (tracking) von Booten. Für den Bereich der Landgrenze kommen noch seismische Sensoren hinzu, Sensoren, um Menschen und unbelebte Objekte innerhalb geschlossener Räume (etwa LKWs) aufzuspüren, der gesamte Bereich der Biometrie und Forschung zu elektronischen Ausweisdokumenten sowie sogenannte C4I-Systeme (command, control, communication, computers and intelligence), also Plattformen für das Sammeln und Übermitteln von Daten zum Zweck der Steuerung operativer Aktivitäten (12). Eine etwas breitere Aufmerksamkeit haben auch die Drohnen-Forschungsprogramme der Agentur erlangt, die den Einsatz von unbemannten Flugzeugen in der Grenzüberwachung vorantreiben sollen. Auch wenn die Abteilung die Entwicklungen der Grundlagenforschung verfolgt, so steht die Anwendungs- und Einsatzorientierung stark im Vordergrund. Denn es geht darum, den potenziellen Nutzer\_innen, also den Grenzschützer\_innen der Mitgliedstaaten, einsatzfähige, funktionierende Produkte zur Verfügung zu stellen. Hier steht insbesondere die Interoperabilität im Vordergrund. Berglund argumentiert, dass Interoperabilität nicht lediglich eine technische Frage sei. Interoperabilität sei die »Fähigkeit diverser Systeme und Organisationen, zusammenzuarbeiten« (Berglund 2008, 12) und damit eine



Funktion nicht nur der Technologie, sondern auch der Doktrin, der Organisation, der Kultur, des Vertrauens und der Sprache. Interoperabilität benötige daher »ständige Kooperation« und Standards (Berglund 2008, 12).

Gerade die Betonung von Aspekten wie Kultur, Vertrauen und ständige Kooperation verweisen darauf, dass es sich nicht mehr lediglich um eine Vernetzung auf der Ebene von Einrichtungen oder Organisationen handeln kann, sondern dass es hier auch um Kontakte und direkte Kommunikation zwischen Personen gehen muss. Und in der Tat unterhält die R&D-Abteilung der Agentur das so genannte *Border Tech-Net*, ein Netzwerk für Grenzschutz- und Forschungsinstitutionen, Universitäten und Konzerne, welches Workshops (»physical meetings«) organisiert, aber auch eine »virtual community« in Form eines Internetforums<sup>8</sup> unterhält. Dieses Forum beschreibt sich als »a web-based platform for sharing, exchanging and disseminating information in the field of Research and Development in the border-security domain«, es stehen Konferenzeinladungen, Projekte, Forschungsergebnisse und Projektbeschreibungen zur Verfügung.

Auch die Risikoanalyseeinheit (RAU) der Agentur betreibt ihre eigene Form des *community buildings*. Der damalige Leiter der Risikoanalyseabteilung, Javier Quesada, wird in der Fünf-Jahres-Schrift folgendermaßen zitiert: »We created a whole EU community which we call the FRAN – Frontex Risk Analysis Network [...] We had to work on this a lot, invest a lot of time and effort, and still do. But it has been worth it« (Lodge 2010, 64). Neben dem FRAN betreibt die RAU auch ein Programm namens FRONBAC, *Frontex Borders Analytical Community*, um Analysestandards zu entwickeln und damit den Austausch zwischen verschiedenen Risikoanalyseeinheiten zu fördern. Denn wie im nächsten Kapitel herausgearbeitet wird, beansprucht Frontex keinesfalls ein Monopol, oder sieht Risikoanalyse als Alleinstellungsmerkmal. Vielmehr sollen auch die einzelnen Mitgliedstaaten verstärkt Risikoanalyse betreiben und dazu Expert\_innen ausbilden lassen. Denn die Mitgliedschaft in der *community* auf EU-Ebene, sei es im Rahmen von R&D oder der Risikoanalyse, bringt auf der nationalen Ebene den Expert\_innen-Status mit sich.

Dies zeigt sich auch in den Ausbildungsaktivitäten der Agentur. Eine Präsentation der Ausbildungsabteilung von Frontex aus dem Jahr 2008 (Frontex Training Unit 2008) listet drei Ziele auf, die von der Agentur im Rahmen der Ausbildung verfolgt werden. Das erste Ziel ist die Entwicklung und Umsetzung des *Common Core Curriculums*, als Basis, auf der alle weiteren Trainings aufbauen sollen. In einem zweiten Schritt sollen dann spezialisierte Ausbildungseinheiten entwickelt werden, um Hundeführer\_innen, Expert\_innen für die Erkennung gestohlener Autos und gefälschter Dokumente sowie Ausbildung für die Mannschaften von Flugzeugen und Helikoptern (4) auszubilden. In einem dritten Schritt soll dann

8 <http://btn.frontex.europa.eu/>

ein Netzwerk von Ausbildungsexpert\_innen initiiert werden, welches nationale Polizeiakademien, Universitätsnetzwerke, dedizierte Partnerakademien und Expert\_innen in der Erkennung von gefälschten Dokumenten zusammenbringen soll (5).

Dass Netzwerke weder ausschließlich als technische Apparatur noch als politische Organisationsform zu sehen seien, hebt Andrew Barry immer wieder hervor: »The discourse of networks and networking has a performative and technological as much as a representational function. Networks do not so much reflect social, political and technological reality; they provide a diagram on the basis of which reality might be refashioned and reimagined: they are models of the political future« (Barry 2001, 87). Er betont zwei Gründe, warum das Netzwerk-Modell sich so dominant in das europäische Regieren eingeschrieben habe. Zum einen als die schon erwähnte Kompromissformel zwischen Sozialdemokratie und Neoliberalismus: »There was a sense in which the network was used in the European Union as a way of both transcending the political conflict between social democracy and neo-liberalism, and as a way of developing a form of public intervention which would animate social and economic actors instead of creating a dependent or protective relation between the state and its clients« (89). Zum anderen, um die herkömmlichen Skalen Nationalstaat und suprastaatliche Einheit durchschneiden zu können: »A second reason for the dominance of the network model in Europe was the way that it made possible to rethink the political structure of Europe. For it suggested, for some, the possibility of an ordering of political space which by-passed the nation-state« (90). Damit stellt der Anbruch der Ära der Netzwerke im europäischen Regieren ein fundamentales Ereignis dar, denn es bedeutete gleichzeitig die Ablösung eines territorialen Verständnisses von Souveränität (91):

»Traditionally, the space of government has been conceived in terms of a relation between a national population and a national territory. ›Societies‹ and ›economies‹ have been contained within the territorial boundaries of the nation-state. Here, however, I argue that government operates not just in relation to spaces defined and demarcated by geographical or territorial boundaries but in relation to zones formed through the circulation of technical practices and devices. Practices of government are as much oriented towards the problems of defending, connecting and reconstructing such technological spaces, as with older concerns with the defence and demarcation of physical territory.« (2f.)

Das Netzwerk, insbesondere das Netzwerk von Expertise, stellte auch das Fundament der italienischen Machbarkeitsstudie dar. Es ist eindrucksvoll, wie weit die Argumente und Erwägungen der Studie mit der von Barry herausgearbeiteten Analytik des Netzwerk-Modells des Regierens übereinstimmen. Ein reines Netzwerk-Modell wurde verworfen, da die Autor\_innen der Studie befürchteten, dass sich die Knotenpunkte des Netzwerkes verselbständigen könnten und

das Netzwerk so auseinanderdrifte. Die präsentierte Lösung, das ›hypothesised model‹, sah daher ein schlankes Sekretariat vor. Doch dieses Sekretariat solle, auch dies wurde betont, kein privilegierter Knotenpunkt im Sinne einer lediglich flachen Hierarchie darstellen. Vielmehr sei es die Aufgabe des Sekretariats, das Netzwerk zu organisieren und zu erhalten. Kommunikation solle ermöglichen, die Wahrnehmbarkeit der einzelnen Knoten solle erhöht und die Topologie des Netzwerkes solle gemappt werden. Die Studie diskutierte damit explizit die Herstellung einer im weiteren Sinne technologischen Zone des europäischen Grenzschutzes, inklusive der beständig notwendigen Reparaturarbeit, um Kohärenz und Stabilität des Netzwerks zu gewährleisten. Selbst wenn die Studie eher mit der kurzen Periode der Ad-Hoc-Zentren zwischen 2002 und 2004 assoziiert ist, so wurden diese Zentren, oder zumindest ihre Expertise, weitestgehend in die Agentur Frontex und ihre Abteilungen integriert.

Dass das Modell der Netzwerke auch in der Agentur Frontex ein leitendes Paradigma ist, konnte anhand von drei Aufgabenfeldern gezeigt werden. Diese drei Aufgabenfelder – Ausbildung, Forschung&Entwicklung und Risikoanalyse – entsprechen noch weitestgehend der etablierten Agentur-Typologie, die eine europäische Agentur als mit der Harmonisierung oder Regulierung bestimmter Aufgabenfelder auf europäischer Ebene beauftragt sieht. Inwiefern ist jedoch die Analyse Barrys hilfreich für das Verständnis des anderen Teils der hybriden Agentur, also dem operativen Aspekt des Einsatzes an den Außengrenzen der Europäischen Union, dem direkten Ausüben exekutiver Befugnisse in Form von Grenzkontrollen und dem Abfangen oder Unterbinden von Migration?

Nach meinem Dafürhalten wäre es falsch, die Operationen der Agentur mit der Verteidigung und Erhaltung der deterritorialisierten, technologischen Zone des Grenzschutzes in Europa gleichzusetzen. Migration wird in Europa bedauerlicherweise immer wieder als Bedrohung charakterisiert, doch nicht als Bedrohung der Grenzen *per se*, sondern als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, der allgemeinen Prosperität, der inneren Sicherheit, etc. Wie alle Technologien wird die Grenze für einen bestimmten Zweck mobilisiert, welcher der Technologie nicht essentiell eingeschrieben ist. Mit einem Verweis auf Foucaults Insistieren, das Disziplinardispositiv in Bezug auf seine inneren Beziehungen und nicht als unvermeidbare Konsequenz einer wie auch immer gearteten historischen Logik zu erklären, fordert Barry eine ähnliche – genealogische – Herangehensweise an die Erforschung technologischer Zonen ein (Barry 2006, 243). Er schlägt vor, die komplexen Bedingungen der Herausbildung und Weiterentwicklung der technologischen Zonen in den Blick zu nehmen und gerade nicht anzunehmen, dass die spezifische Form einer solchen Zone mit einem bestimmten politischen Bedürfnis korrespondiere. Unter Hinzuziehung des Deleuz'schen Begriffs beschreibt Barry die Zone als *agencement* oder auch Assemblage, in der *agency* in eine bestimmte Richtung beschleunigt und intensiviert werde, die Ent-

wicklung aber unvorhersehbar sei und höchst dynamische Effekte zeitige (241). Insbesondere seien solche Zonen pfad-abhängig (242). Barry schlägt hier eine Brücke zu der Arbeit von Aihwa Ong und Stephen Collier zu globalen Assemblagen (Ong und Collier 2005), die ebenso den instabilen Beziehungen zwischen Technologien und Politiken nachspüren.

Für die Untersuchung der technologische Zone des europäischen Grenzschutzes bedeutet dies, sich mit den technologischen Entscheidungen und deren politischen Implikationen auseinanderzusetzen. Um dies zu tun, wird das nächste Kapitel die Technologie der Risikoanalyse, die die Agentur als Ausgangspunkt all ihres Handelns beschreibt, einer Untersuchung unterzogen werden.

