

# Projekt

---

Ich habe einen grünen Pass mit 'nem goldenen Adler drauf  
Dies bedingt, dass ich mir oft die Haare rauf'  
Jetzt mal ohne Spaß: Ärger hab' ich zuhauf  
Obwohl ich langsam Auto fahre und niemals sauf'  
(All das Gerede von europäischem Zusammenschluss)  
Fahr' ich zur Grenze mit dem Zug oder einem Bus  
Frag' ich mich, warum ich der Einzige bin, der sich ausweisen muss  
Identität beweisen muss!

Advanced Chemistry, Fremd im eigenen Land, 1992

Aufgewachsen im Bayern der 1980er Jahre war es üblich, am Wochenende einen Tagesausflug nach Österreich zu unternehmen und dabei die Grenze zu passieren. Obwohl ich noch sehr jung war ist mir die Zeit, als es an der bayerisch-österreichischen Grenze noch zu Kontrollen kam, lebhaft in Erinnerung geblieben. Denn es war einer der wenigen Anlässe, zu dem ich den Pass meiner Mutter zu sehen bekam. Ich empfand ihn als ein wunderschönes Objekt, da er sich so grundsätzlich von dem »grünen Pass mit 'nem goldenen Adler drauf« unterschied. Länger, schmaler, mit einem dunkelbraunen Einband und in Hangül bedruckt, etwas dicker, gefüllt mit delikaten, dünnen Seiten aus einem sehr feinen Papier, welches sanft raschelte, freute ich mich jedes Mal, wenn ich ihn sehen oder sogar anfassen durfte. Die Kontrolle selbst war Routine und ereignislos, die Dokumente wurden dem Grenzer durch das Fenster gereicht, eine kurze Sichtkontrolle und schon waren wir in Österreich.

Viele Jahre später, das Schengener Durchführungsübereinkommen war schon vollends in Kraft getreten, meine Mutter hatte ihren wunderschönen Pass gegen einen bordeauxroten getauscht und Advanced Chemistry hatte geholfen, den Hip-Hop nach Deutschland zu bringen, kehrten wir mit dem Auto aus den Sommerferien zurück, die wir in Frankreich verbracht hatten. Ich durfte vorne neben meinem Vater sitzen, meine Mutter und mein kleiner Bruder waren auf der Rückbank. Auf der Autobahn war es gar nicht klar ersichtlich, dass wir die französisch-deutsche Grenze passiert hatten, als sich ein Zivilfahrzeug mit Blaulicht von hinten näherte. Uns wurde signalisiert, dass wir auf der Standspur halten sollten, es

handelte sich um eine mobile Grenzkontrolle – Schleierfahndung. Ein Beamter sammelte unsere Pässe ein und begab sich zu seinem Fahrzeug. Dort begann er mit seinem Kollegen, unsere Daten per Funk durchzugeben, so dass sie gegen eine Datenbank geprüft werden konnten. Meinem Vater dauerte das zu lange und überhaupt sah er nicht ein, wieso wir kontrolliert wurden – auch er hatte das »Gerede vom europäischen Zusammenschluss«, präziser: die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen durch Schengen, ernst genommen. Er stieg aus und näherte sich dem Polizeifahrzeug, um sich zu beschweren. Dies alarmierte die mit der Datenübermittlung beschäftigten Beamten, sie sprangen aus ihrem Auto und wiesen meinen Vater an, sich sofort wieder in sein Auto zu setzen, wenn er nicht auf der Stelle verhaftet werden wolle. Das Verhalten der Beamten trug zwar nicht dazu bei, das Unverständnis meines Vaters angesichts der ganzen Situation zu mildern, aber letztlich hatten wir keine andere Wahl, als zu warten. Als die Beamten uns unsere Ausweisdokumente zurückgaben, erklärten sie uns auch, warum wir angehalten wurden: Die Tatsache, dass eine als asiatisch erkannte Frau auf dem Rücksitz saß, und nicht auf dem Beifahrersitz, war für die Beamten ein klares Indiz für einen Schleusungsversuch.

*Racial Profiling*, Schleierfahndung, vernetzte Datenbanken, zivile Fahndungseinheiten, transnationale Polizeilegislation: Seit den 1990er Jahren ist die Praxis des Grenzschutzes und damit gleichzeitig die Institution der Grenze in Europa tiefgreifenden Transformationen unterworfen worden. Diese Transformationen werden üblicherweise mit dem Begriff Schengen assoziiert, also den beiden Abkommen oder Übereinkommen, die 1985 und 1990 im luxemburgischen Ort des gleichen Namens getroffen wurden. Doch das grundlegende Prinzip Schengens, die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitigem Ausbau des Grenzschutzes an den Außengrenzen der teilnehmenden Staaten, kann diese Transformationen nicht *per se* erklären. Vielmehr kodifizieren sie eine Entwicklung, die eng mit den Mutationen staatlicher Souveränität im Zuge der Fortentwicklung des europäischen Projekts einerseits und globaler Transformationen andererseits verbunden ist.

Der französische Philosoph Étienne Balibar hat diese Transformationen mit erstaunlichem Weitblick schon 1993 in zwei Vorträgen zum Thema gemacht, die in englischer Übersetzung 2002 veröffentlicht wurden (Balibar 2002a). In »The Borders of Europe« (Balibar 2002b) arbeitet Balibar eine detaillierte Liste jener Transformationen heraus, die aus der Grenze, vormals »an institutional site that can be materialized on the ground and inscribed on the map, where one sovereignty ends and another begins« (89, Hervorhebung im Original), ein neues Phänomen haben hervorgehen lassen. Die neuen Technologien internationaler Kommunikation; das Auftauchen von Echtzeit-Momenten im internationalen Handel; neue Risiken und Herausforderungen, die an nationalen Grenzen nicht Halt machen; neue Charakteristika der Kriegsführung, die nicht mehr einer klassischen Logik

von Invasion folgt, sondern in überlappenden Räume operiert; eine Inversion von Logiken nationaler Homogenität zugunsten eines neuen Regionalismus; der polyzentrische Charakter der Welt, der eine Konzentration von Macht, Wirtschaft und Kultur an einem Ort unmöglich macht sowie die Supranationalisierung von Institutionen im Rahmen des europäischen Projekts als Antwort auf diese globalisierende Phänomene arbeitete Balibar als jene Momente heraus, welche diese einschneidenden Transformationen befeuern. Hinzu kommt seine Feststellung, dass das, was früher ›Klassenkampf‹ genannt wurde und heute als »the managing of phenomena of inequality and exclusion, and of the flows of active and inactive populations« beschrieben werde, sich dem Rahmen des Nationalstaats entziehe, ohne dass es im Gegenzug zu einer Entstehung globaler Institutionen gekommen sei (90f.), die diese Aufgabe übernehmen könnten.

Aufgrund dieser mannigfaltigen Effekte folgert Balibar, dass die Grenzen Europas variabel seien, schwankten, schwängen (»vacillation«). In Anlehnung an die Arbeiten Annemarie Mols könnten wir auch von einem ›border multiple‹ (Mol 2002) sprechen. Jedenfalls, so Balibar, seien Grenzen nicht mehr einfach lokalisierbar, sie wirkten unterschiedlich auf Dinge und Personen ein, und wirkten auch für verschiedene Personen verschieden. Auch deswegen gäbe es spätestens heutzutage keine einfache Antwort mehr auf die Frage, was eine Grenze sei (Balibar 2002c, 75). Vielmehr seien Grenzen überdeterminiert, polysemisch und heterogen (78ff.). Dies erkläre sich aus der simplen Tatsache, dass jede Grenze ihre eigene Geschichte habe und damit auch der Begriff der Grenze nur historisch – ich würde sagen genealogisch – rekonstruiert werden kann. Überdeterminiert sei die Grenze, so Balibar, weil sie immer durch die Kontingenz anderer geopolitischer Teilungen ermöglicht, vervielfältigt und relativiert werde. Polysemisch sei die Grenze, da sie für verschiedene Personen immer etwas anderes bedeute. Und heterogen sei die Grenze, da sie nun die Tendenz habe, zu zerfallen, sich einer exakten Lokalisierung zu entziehen und ihre unterschiedlichen Funktionen an anderen Orten und auf neue Weisen zu entfalten und damit gleichzeitig eine neue Ubiquität der Grenze zu produzieren.

Balibar lässt keinen Zweifel daran, dass er diese Transformationen untrennbar mit dem relativen Bedeutungsverlust des Nationalstaats assoziiert: »I shall simply observe that this institution today, is irreversibly coming undone« (Balibar 2002b, 89). Dies gilt insbesondere für Europa, genauer das europäische Projekt, also den Versuch, die Relevanz des Nationalstaats graduell und kontrolliert zugunsten einer supranationalen Form von Staatlichkeit und Autorität zu reduzieren. In dieser Hinsicht hat Balibar mit seinen beiden Vorträgen aus dem Jahr 1993 einen Teil des Forschungsprogramms für *Europa als Grenze* skizziert. Denn dieses Buch folgt der Frage nach der Transformation der europäischen Grenze im Rahmen des europäischen Projekts. Genauer zeichne ich in dieser Arbeit die lange Genealogie des Projekt *Europäischer Grenzschutz* nach.

Doch Balibars Frage danach, was die (europäische) Grenze nun sei, kann nur einen Aspekt der Genealogie des Projekts *Europäischer Grenzschutz* darstellen. Denn sie fixiert das europäische Projekt als Konstante und ermöglicht damit eine Genealogie der europäischen Grenze. Konvers ließe sich jedoch ebenfalls die europäische Grenze – insbesondere ihre Regierbarmachung – als konstantes Problem des europäischen Projekts fixieren, woraus sich nun eine Genealogie der Europäisierung ergibt.

Nicht ohne Zufall lehnt sich der Titel dieser Arbeit eng an den Titel von Sandro Mezzadras und Brett Neilsons Werk »Border as Method« (2013) an. Ihre methodologische Proposition ist es, die Perspektive der Grenze als epistemischen Blickwinkel einzunehmen, um damit eine kritische Untersuchung real-existierender globaler Prozesse zu ermöglichen. Genauer geht es ihnen gleichermaßen um eine Untersuchung der Spannungen und Konflikte um Prozesse der Inklusion und Exklusion wie auch um Einblicke in die Rolle, die Grenzen in den Praktiken von Staaten, globalen politischen Akteuren, Agenturen und Kapitel einnehmen, um damit zu einer Untersuchung der globalen Transformationen von Souveränität, Gouvernmentalität und der Logistik der globalen Kapitalakkumulation beizutragen (viiff.).

Dabei ist die Wahl der Grenze als epistemischer Blickwinkel nicht zufällig oder willkürlich, denn wie Mezzadra und Neilson festhalten, spielen Grenzen eine strategische Rolle in der Herstellung der gegenwärtigen globalen Konfiguration: Grenzen wohne damit auch eine immanent produktive Macht inne. »[T]he border has inscribed itself at the center of contemporary experience. We are confronted not only with a multiplication of different types of borders but also with the reemergence of the deep heterogeneity of the semantic field of the border« (vii). Mit *Europa als Grenze* greife ich diesen methodologischen Vorschlag Mezzadras und Neilsons auf und wende ihn auf die Untersuchung des europäischen Projekts an.

*Europa als Grenze* kombiniert diese beiden sich gegenseitig bedingenden und beeinflussenden Genealogien – also zum einen der Grenze, und zum anderen Europas – und rekonstruiert damit gleichermaßen die Genese der europäischen Grenze und die changierenden Praktiken und Modi der Europäisierung, verdichtet in der Institution der europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Ich hätte diese Untersuchung des Projekts *Europäischer Grenzschutz* nicht zu einer opportuneren Zeit abschließen können. Lediglich zwei Monate vor dem Verfassen der letzten Zeilen dieser Arbeit trat Anfang Dezember 2019 die Verordnung (EU) 2019/1896 in Kraft. Kern der Verordnung ist die Ausstattung der *Europäischen Grenz- und Küstenwachagentur* Frontex mit einem ständigen Reserve (Englisch: standing corps) von Grenzschrützer\_innen in einer Stärke von 10.000 Personen bis zum Jahr 2027. Teilweise direkt bei der Agentur angestellt, teilweise von Mitgliedstaaten entsandt wird diese europäische Grenzschutzereinheit mit exekutiven Befugnissen zur Durchführung von Grenzkontrollen und Abschiebung-

gen ausgestattet sein. Hinzu kommen weitreichende Befugnisse für Agentur und Kommission, Einsätze dieser Einheit in Mitgliedstaaten auch gegen deren Willen durchzusetzen, um die nun in europäische Ko-Verantwortung überführte europäische Außengrenze zu sichern. Des weiteren wurde die Agentur ermächtigt, Einsätze in Drittstaaten durchzuführen, während sie sich gleichzeitig zur zentralen Durchsetzungsinstitution für Abschiebungen aus Europa entwickelt. Die Verordnung (EU) 2019/1896 schöpft den primärrechtlichen Rahmen des Lissabonner Vertrags vollends aus. Nur eine – derzeit nicht absehbare – Vertragsreform würde eine tatsächliche und vollständige Supranationalisierung des europäischen Grenzschutzes weiter vorantreiben können.

Somit ist im Jahr 2019 eine Entwicklung, die mit dem Schengener Abkommen 1985 ihren Ausgang nahm und die 2004 durch die Gründung der Agentur Frontex konkretisiert wurde, abgeschlossen. Das Projekt *europäischer Grenzschutz* ist vorläufig vollendet. Für das europäische Projekt stellt die Schaffung einer europäischen, exekutiven Grenzschutzeinheit einen – meiner Meinung nach zu wenig rezipierten – Meilenstein dar. Weder bezüglich der Schaffung einer europäischen Armee oder einer europäischen Polizei lassen sich vergleichbare Ergebnisse konstatieren. Diese in der Geschichte Europas beispiellose Kompetenzübertragung auf europäische Ebene geht allerdings mit den leider für die Europäische Union bekannten demokratischen Defiziten einher. Hinzu kommen mangelnde Rechenschaftspflichten und Aufsichtsmechanismen, insbesondere in Fragen von menschenrechtswidrigen oder gar strafbaren Handlungen im Rahmen der Operationen der Agentur. Auf die Implikationen für Forschung, aber auch politischen Aktivismus, wird vertieft in den Schlussfolgerungen dieser Arbeit eingegangen werden.

Im verbleibenden Teil dieses Kapitels werde ich Fragestellung, Forschungsgegenstand und Struktur der Arbeit vorstellen. Wie schon beschrieben ist das Anliegen der Arbeit eine Untersuchung des Projekts *europäischer Grenzschutz*. Unter Nutzung von genealogischen und ethnographischen Methoden rekonstruiere ich die Genese dieses Projektes, in dessen Kern die Agentur Frontex steht. Ich arbeite sowohl die sich wandelnden Konzeptionen von Grenze im Kontext des europäischen Projektes sowie die sich verschiebenden Modi der Europäisierung im Kontext der Regierbarmachung der europäischen Außengrenze heraus. Um diese für eine Analyse greifbar zu machen, nutze ich wiederholt die Figur der Problematisierung. Wie ich zeigen kann, ist die doppelte Dynamik der Transformation von Grenze und der Transformation von Europa immer wieder an neu auftauchende Problematisierungen gekoppelt, die gouvernementale Innovationen begründen und legitimieren.

Die Figur der Grenze erfährt in diesem Prozess mehrfache Transformationen. Mit Beginn des europäischen Projekts stellt sie ein tatsächliches Problem dar, eine Hürde für eine vertiefte Integration zwischen den Mitgliedstaaten. Mit dem gra-

duellen Entstehen einer europäischen Innenpolitik ab den 1970er Jahren wird die Grenze jedoch vor allem als privilegierter Ort von Kontrolle verstanden, woraus sich der Schengener Imperativ, dieses Kontrollpotenzial zu erhalten und an die europäische Außengrenze zu verlagern, ergibt. Gleichzeitig stellt sich jedoch die intergouvernementale Verfassung des Schengener Systems und auch der Maastrichter Dritten Säule der Justiz- und Innenpolitik als Hürde für eine tatsächliche Europäisierung heraus. Insbesondere im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre führt dies zu einem intensiven inter-institutionellen Ringen um die Deutungshoheit über die europäische Grenze. Mit dem Beginn der Schengener Krise im Jahr 2010 wird die europäische Grenze endgültig als krisenhafter Ort begriffen, an dem eine europäische Intervention als notwendig erachtet wird. Anfänglich als Krisenreaktion konzipiert, entwickelt sich daraus eine europäisierende Dynamik der Krisenprävention, welche nun endgültig das ehemalige Schengener Verständnis der Außengrenze der Europäischen Union als Summe der Außengrenzen der Mitgliedstaaten zugunsten einer Konzeption einer europäischen Außengrenze mit europäischer Ko-Verantwortung ablöst.

Mit diesen vielfachen Wandlungen der Figur der Grenze gehen auch sich wandelnde Konzeptionen vom Regieren Europas einher. In den ersten Jahrzehnten der Europäischen Gemeinschaften verstanden sich diese vor allem als Wirtschaftsunion, welches sich im zentralen Projekt der Schaffung und Verwirklichung des Binnenmarktes ausdrückte. Bemühungen der Kommission ab den 1970er Jahren, auch eine Kompetenz zur Harmonisierung des Migrationsrechts aus den Verträgen abzuleiten, scheiterten. Der Versuch des Maastrichter Vertrags (1992/1993), eine intergouvernementale Form der europäischen Justiz- und Innenpolitik, der Migrations- und Grenzpolitiken zugeordnet waren, zu schaffen, scheiterte jedoch ebenfalls in den 1990er Jahren. Erst der Amsterdamer Vertrag (1997/1999) und die Inkorporierung Schengens in das europäische Vertragswerk schufen die Option auf eine vergemeinschaftete Migrations- und Grenzpolitik. Doch auch die ersten Jahre nach Amsterdam waren von der intergouvernementalen Altlast Maastrichts geprägt, die Kompetenzverlagerungen auf die europäischen Ebenen in diesen Politikfeldern verhinderte.

Das erste Jahrzehnt der 2000er Jahre ist daher vor allem durch die Schaffung von europäischen Agenturen geprägt, die eine spezifische europäische exekutive Ordnung herausbildeten. Diese zeichnete sich weniger durch einen Kompetenztransfer aus, als durch eine Umkonzipierung der Europäischen Union nicht als Summe der Mitgliedstaaten, sondern als durchzogen von Netzwerken der Expertise. Die radikal andere Topologie der Netzwerke erlaubte es vor allem der Kommission, gleichzeitig über der Ebene der Mitgliedstaaten, aber auch höchst lokal zu handeln. Die Krise Schengens ab dem Jahr 2010, die mit der Krise der Eurozone koinzidierte, forderte die Ordnung der Netzwerke und Agenturen heraus. Denn die bloße Existenz von Expertise erwies sich nicht als hinreichende

Voraussetzung für eine Umsetzung der Expertise in konkrete Politik und Praxis. Vermehrt werden daher Mechanismen diskutiert, wie Mitgliedstaaten gezwungen werden könnten, europäische Expertise anzunehmen. Diese Diskussionen problematisieren Souveränität in neuer Weise. Konzipierten die vorherigen Debatten Souveränität als Nullsummenspiel – mehr europäische Kompetenzen bedeuten weniger nationalstaatliche Kompetenzen – so waren die Debatten der 2010er Jahre durch ein gegenseitiges Misstrauen der Mitgliedstaaten geprägt: nationalstaatliche Souveränität als Potenzial, die Stabilität der Europäischen Union, und damit der restlichen Mitgliedstaaten, zu gefährden. Diese Erwägungen motivieren nun verschärfte Eingriffsrechte, woraus ein punktueller, intensiver Modus der Europäisierung krisenhafter Orte resultiert.

Das Ergebnis beider, eng miteinander verwobener Stränge, ist die schon konstatierte Verwirklichung des Projekts *europäischer Grenzschutz* in der Form der *Europäischen Grenz- und Küstenwache* als Netzwerk der Grenzschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten, eng koordiniert durch die *Europäische Grenz- und Küstenwachagentur* Frontex. Durch die multiple und oftmals sehr kleinteilige Rekonstruktion dieser Genealogien zeichne ich ein dichtes Bild des europäischen Grenz- und Migrationsregime sowie seiner Dynamik über mehrere Jahrzehnte. Genealogische Ereignisse kombiniere ich dabei mit den Ergebnissen und Fragestellungen ethnographischer Feldforschung, die mir oftmals den initialen Zugang zu Problematisierungen ermöglicht haben.

Aus diesem Ergebnis meiner Arbeit ziehe ich zwei Schlussfolgerungen. Dies ist zum einen die Existenz einer engen Kopplung zwischen Migrations- und Grenzpolitiken, die ein Spezifikum der Europäischen Union darstellt. Damit soll der Befund der globalen Proliferation von Grenzen, insbesondere zu Zwecken der Migrationskontrolle, nicht in Abrede gestellt werden. Spezifisch für die Europäische Union ist jedoch, dass Migrationspolitiken und Grenzpolitiken derart eng verwoben diskutiert werden und Grenze nicht nur eine Technologie zur Steuerung der Migration darstellt, sondern vor allem das auch Erwägungen der Grenzpolitik und -praxis dominant Einfluss auf Migrationspolitiken hatten und weiter haben.

Zum anderen zeigt meine Arbeit die Existenz und Wirkungsmächtigkeit eines neuen Europäisierungsmodus, der die Existenz von Krisen als Legitimation einer vertieften Europäisierung umdeutet, aber nur punktuell und intensiv entfaltet wird. Anstelle permanenter und institutioneller Kompetenztransfers tritt ein temporäres und punktuelles Modell von Kompetenzübertragung, welches keine grundsätzliche Beschneidung nationalstaatlicher Souveränität postuliert, sondern Rahmenbedingungen für die Gültigkeit dieser vorschreibt. Die aktuellen Diskussionen um die Reform des europäischen Asylsystems GEAS unterstreichen, dass dieser Modi der Europäisierung auf andere Politikfelder übertragbar ist.

Die vorliegende Arbeit schreibt sich daher in gleichem Maße in das Feld der Europäisierungsforschung, als auch in die *border studies* ein. Im Gegensatz zu



vielen Forschungen, die insbesondere nach 2015 entstanden sind und die oftmals ahistorisch argumentieren (vgl. auch Cabot 2019), setzt meine Arbeit auf die Genealogisierung einer langen Periode und kann damit die verketteten Kontingenzen der Genese des europäischen Grenz- und Migrationsregime zeigen. Diese Nuancierungen zeigen sich insbesondere auch in meinem Beitrag zu einer Rekonstruktion der Geschichte Schengens, die sich einer binären Deutung dessen Geschichte als Konfrontation zweier archetypischer Modelle entzieht. Die vorliegende Arbeit stellt auch einen Beitrag zum weiten Forschungsstand bezüglich der Agentur Frontex dar, da die Entstehungsgeschichte der Agentur nicht lediglich formal über die Verhandlungen der involvierten Institutionen, sondern vermittels der damaligen Problematisierungen bezüglich des Projekts *europäischer Grenzschutz* nachgezeichnet wird. Die Identifizierung und Rekonstruktion der Risikoanalyse der Agentur als zentrales Aufgabenfeld unterstreicht, welche Bedeutung Wissensproduktion und Expertise sowohl im Regieren Europas, als auch im Regieren der Migration hat und eröffnet gleichzeitig einen Blick auf die Perspektive der Agentur auf Migration.

Die Struktur meiner Arbeit ist wie folgt. Im folgenden **Kapitel Netzwerke** stelle ich meine initiale Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand Frontex vor, um dann die theoretischen und methodologischen Grundlagen meiner Arbeit zu präsentieren. Dies beinhaltet insbesondere die Methode der *ethnographischen Grenzregimeanalyse*, wie auch die der *Genealogie*. Der Begriff der *Netzwerke* zieht sich durch das Kapitel, da diese sowohl den politischen Anfangskontext meiner Arbeit, zentrale theoretische Begriffe wie den des Grenz- und Migrationsregime, aber auch meine Forschungspraxis entscheidend geprägt haben.

Das **Kapitel Grenze** widmet sich der langen Genealogie der Grenze als Problem und Gegenstand des europäischen Projekts. Die Frage der Abschaffung der Binnengrenzen kennzeichnete das europäische Projekt von Beginn an, doch erst in den 1970er Jahren wurden sie konkret als Hindernis für eine vertiefte Integration problematisiert. Eine Abschaffung der Grenzen, oder zumindest der Binnengrenzkontrollen, konnte jedoch im Rahmen des Projekts Binnenmarkt nicht durchgesetzt werden. Auch die ab den 1970er Jahren entstehende europäische Innenpolitik thematisierte die Frage der Grenzen, sprach ihnen aber ein besonderes Kontrollpotenzial zu, dessen Wegfall aufgrund des Fortschreitens der europäischen Integration durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden sollte. Die intensiven intergouvernementalen Beratungen, die 1992 zum Maastrichter Vertrag und der Gründung der Europäischen Union inklusive einer Dritten Säule Justiz- und Innenpolitik führten, waren jedoch ebenfalls außerstande, maßgebliche Fortschritte in der Frage der europäischen Grenz- und Migrationspolitik zu vollbringen. Dies erreichte nur der dritte Strang, das Projekt Schengen, welches außerhalb des EG/EU-Rahmens und in kleinem Kreise vorangetrieben wurde. Erst dessen Inkorporierung in den Amsterdamer Vertrag 1997 verlieh der Euro-



päischen Union eine tatsächliche Grundlage für eine europäische Grenz- und Migrationspolitik. Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags ergab sich daraus das doppelte Projekt des *migration management* und des *integrated border management*, wenngleich viele Jahre vergingen, bis diesen Begriffen Inhalt zu verliehen wurde. Im Laufe der langen Genese der europäischen Grenze transformierte sich diese von einer westfälischen Demarkation hin zu einer territorialen Assemblage.

Im **Kapitel Agentur** zeichne ich die komplizierte Gründung der Agentur Frontex nach. Der leere Signifikant *integrated border management* führte zu einer Vielzahl von Modellen, wie das Projekt *europäischer Grenzschutz* institutionell umgesetzt werden könnte. Durch die detaillierte Vorstellung einer von hohen Grenzschutzoffizieren erstellten Machbarkeitsstudie kann gezeigt werden, dass die Expert\_innendiskussionen zu dem Thema weniger durch die Frage der Kompetenzverlagerung geprägt waren, sondern vielmehr an der Herstellung einer Autonomie des Grenzschutzes orientiert waren. Wenngleich die Studie offiziell verworfen wurde, fanden sich dennoch wesentliche Komponenten und Rationalitäten in der Agentur Frontex wieder, die 2004 nach dem Scheitern einer erneuten intergouvernmental Phase einer europäischen Grenzschutzkooperation gegründet wurde. Die Konstitution und Aufgaben der Agentur werden im Rahmen einer Rezeption der Forschung zum Phänomen der europäischen Agenturen – Stichwort »agencification« – vorgestellt. Abschließend entwickle ich im Anschluss an Andrew Barrys Überlegungen zum Regieren technologischer Gesellschaften einen eigenen Agentur-Begriff, der die Agentur Frontex als zentraler Knotenpunkt im Netzwerk der Expertise des europäischen Grenzschutzes charakterisiert.

Das **Kapitel Risiko** schließt direkt an diese Begriff an und rekonstruiert die technologische Zone des europäischen Grenzschutzes, in dem ich eine kleinteilige Untersuchung der Wissensproduktion der Agentur vornehme. Als Risikoanalyse bezeichnet stellt sie den konkreten Modus der Schaffung eines europäischen Netzwerkes als Zone der Qualifikation dar. Das Kapitel rekonstruiert, warum anderen Typologien der technologischen Zone für die Konstruktion des Netzwerkes verworfen wurden und beschreibt das Risikoanalysemodell der Agentur. Über eine Genealogisierung der drei Komponenten dieses Modells zeige ich seinen multiplen und heterogenen Ursprung in europäischen Praxen der Polizeikooperation sowie in den Diskussionen um »European governance«. Im Rückgriff auf den Forschungsstand zum Begriff des Risikos rekonstruiere ich abschließend die Perspektive der Agentur auf Migration sowie deren politischen Implikationen.

Das **Kapitel Operation** untersucht die Praxisform der Agentur, die so genannten *Gemeinsamen Operationen*. Spezifisch wird der erste Not-Einsatz der Agentur, die so genannte RABIT-Operation im griechisch-türkischen Grenzgebiet des Evros im Winter 2010/11 analysiert. Zu diesem Zweck rekonstruiere ich in dem Kapitel zuerst die Genese und Dynamik des euro-griechischen Grenz- und Migrationsregime, um im Anschluss Verlauf und Ergebnisse des RABIT-Einsatzes vor-

zunehmen. Der vier-monatige Einsatz ist charakterisiert durch ein Aufeinanderprallen von souverän-nationalen und europäisierten Verständnissen von Grenz- und Migrationsmanagement, welche gleichzeitig auf die sich in diesen Jahren entwickelnde Krise Schengens verweisen.

Die Krise Schengens ist auch der Kontext des **Kapitels Hotspot**. Anhand zweier Ereignisse, zum einen das *Schengen Governance Package* sowie zum anderen der italienischen Operation *Mare Nostrum* rekonstruiere ich die Dynamiken der Krise und wie sie sich sowohl in das Regieren Europas, als auch das Regieren der Migration vor 2015 einschreibt. Beiden krisenhaften Ereignissen ist gemein, dass sie für die Kommission eine Legitimationsbasis für eine punktuelle, vertiefte Europäisierung darstellen. Diese wird in der *European Agenda on Migration* im Mai 2015 und vor allem in ihren zentralen Innovation des *hotspot approach* ausbuchstabiert werden. Durch eine genealogische Rekonstruktion kann ich zeigen, dass der *hotspot approach* in erster Linie eine Antwort auf die Krise Schengens vor 2015 darstellt, aber gleichzeitig als Mechanismus für eine Antwort auf den Sommer der Migration mobilisiert werden kann. Dies demonstriere ich insbesondere durch eine ethnographische Untersuchung eines konkreten *Hotspot*, des Registrierungszentrums Vial auf der griechischen Insel Chios im Frühsommer 2016. In diesem paradigmatischen Ort des Grenzregimes verdichten sich eine Multiplizität von Rationalitäten, weswegen ich den *Hotspot* als intensive Zone der Europäisierung theoretisiere. Das Kapitel endet mit einer Diskussion der Frontex-Verordnungen aus den Jahren 2016 und 2019, die den vorläufigen Abschluss des Projekts *europäischer Grenzschutz* darstellen und die maßgeblich durch das Regieren Europas in Netzwerken und Logiken einer intensiven, punktuellen Europäisierung geprägt sind.