

Operation

In diesem Kapitel wird die Praxisform der Gemeinsamen Operationen der Agentur untersucht. Im Zentrum der Analyse steht die Intervention der Agentur an der griechisch-türkischen Landgrenze am Fluss Evros im Winter 2010/11. Dabei handelt es sich um ein prominentes frühes Beispiel einer gezielten europäischen Intervention in ein regionales Grenzregime. Das relative Scheitern der Operation unterstreicht den konflikthaften Charakter der Europäisierung, denn souverän-nationale Rationalitäten der Grenzkontrolle prallen auf europäisierte Vorstellungen von Grenz- und Migrationsmanagement. Während die griechische Regierung sich erhoffte, mit europäischer Unterstützung souveräne Kontrolle über die nationale Grenze wiederzugewinnen, versprach sich die Kommission die Schaffung eines regionalen Grenzregimes, welches die Türkei miteinbeziehen und eine Modernisierung des griechischen Asylsystems anstoßen würde. Mit der Analyse dieses Konflikts und seines Kontexts verweise ich zugleich auf die sich in dieser Zeit anbahrende Krise Schengens.

Die beiden vorherigen Kapitel haben sich der Agentur Frontex aus verschiedenen theoretischen Perspektiven genähert. Die formelle Konstitution als Agentur und ihre Einbettung in ein Netzwerk des europäischen Grenzschutzes konnten dabei herausgearbeitet werden. Die Transformation des Grenzschutzes durch das *device* der Risikoanalyse sowie die spezifische Perspektive auf Migration und Grenze durch den Risikobegriff der Agentur konnten ebenso gezeigt werden. In diesem Kapitel wird nun der Aspekt der Operationen der Agentur untersucht werden. Dabei geht es um die Frage, wie die spezifischen Wissenspraktiken der Risikoanalyse sich in Grenzschutzpraktiken im engeren und Migrationsmanagement im weiteren Sinne übersetzen. Im Zuge dieser Untersuchung stellt sich die Frage, worauf die Operationen abzielen, präziser: Wie durch die Operationen die Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes produziert wird und wie sich diese vollzieht.

Zu diesem Zwecke wird eine Operation der Agentur näher betrachtet werden. Bei dem Einsatz handelt es sich um den sogenannten RABIT-Einsatz, der im Winter 2010/11 an der türkisch-griechischen Landgrenze im Nord-Osten Griechenlands, entlang des Flusses Evros stattfand. Er stellte den ersten Einsatz ba-

sierend auf der Reform der Frontex-Verordnung im Jahr 2007 dar (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2007). Diese Reform hatte den Notfallmechanismus der *Rapid Border Intervention Teams* (RABIT) eingeführt:

»A Member State should accordingly have the possibility of requesting the deployment, within the framework of the Agency, of Rapid Border Intervention Teams comprising specially trained experts from other Member States on its territory to assist its national border guards on a temporary basis. [...] The deployment of Rapid Border Intervention Teams to provide support for a limited period of time should take place in exceptional and urgent situations. Situations of this kind would arise where a Member State was faced with a mass influx of third-country nationals attempting to enter its territory illegally which required an immediate response and where the deployment of a Rapid Border Intervention Team would contribute to providing an effective response.« (Erw. 7, 8)

Um die Praktikabilität des Notfallmechanismus zu gewährleisten, wurden die Mitgliedstaaten angehalten, Beamte_innen im *Rapid pool* der Agentur zu registrieren und zur Verfügung zu halten. Ähnlich dem CRATE-Mechanismus standen der Agentur damit zum ersten Mal Ressourcen zur Verfügung, die zumindest nominell direkt angefordert werden konnten und deren Verfügbarkeit nicht erst von Fall zu Fall verhandelt werden musste. Auch der rechtliche Status von Gastoffizier_innen aus anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des Einsatzes – etwa bezüglich des Führens von Schusswaffen oder der Ausübung hoheitlicher Aufgaben in Personenkontrollen – wurde durch die Verordnung kodifiziert.

Der Einsatz eignet sich daher besonders gut für eine Untersuchung des Agierens der Agentur im Feld. Zum einen unterscheidet er sich von den vorher stattfindenden Operationen, die eine längere Vorlauf- und Planungsphase hatten, durch seinen Notfall-Charakter. Damit stellt der Einsatz genau die »emergency operation« dar, die der Exekutivdirektor Laitinen eigentlich durch die »consistent introduction of well planned regular patrols by Member States« vermeiden wollte: Notoperation statt Vorsorge. Zum anderen findet der Einsatz in einem heterogenen, konfliktiven Umfeld statt, dessen Brüche und Auseinandersetzungen einen besonderen Einblick in die divergierenden Interessen und Rationalitäten der beteiligten Akteure erlauben. Das Feld des euro-griechischen Migrations-, Asyl- und Grenzregimes ist im Jahr 2010 durch eine Vielzahl von Verwerfungen charakterisiert. Die Beziehungen zwischen der Türkei und Griechenland, insbesondere die Beziehungen an der Grenze sind historisch angespannt. Die Türkei ist aufgrund des starken Wirtschaftswachstums in den 2000er Jahren auf dem Weg, sich zu dem wichtigsten regionalen *player* zu entwickeln und kann diesen Status auch gegenüber der Europäischen Union ausspielen, insbesondere in der Migrationsfrage. Der griechische Staat ist wiederum seit Anfang 2010 besonders

heftig von der globalen Finanzkrise betroffen, was die Kapazitäten des Staates beschnürt. Auf der Ebene der Finanzpolitik, aber auch auf der Ebene der Migrations- und Asylpolitiken, ergibt sich daher eine konflikthafte europäisierende Konstellation. Anders als der vermeintlich sanfte Ansatz der *governance* aus den 2000er Jahren beginnt diese Spielart der europäischen Integration nun, autoritäre Züge zu entwickeln (vgl. Forschungsgruppe ‚Staatsprojekt Europa‘ 2012). Ein weiterer Konflikt spielt sich auf der Ebene der hohen europäischen Gerichte ab. Diese besondere Konstellation – eine ähnlich facettenreiche Lage hat sich in den 2000er Jahren nur im zentralen Mittelmeer entwickelt – soll in diesem Kapitel nachgezeichnet und analysiert werden. Im Gegensatz zum zentralen Mittelmeer handelt es sich bei dem RABIT-Einsatz 2010/11 jedoch um einen Einsatz an einer Landgrenze. Dies bedeutet insbesondere für die Feldforschung, dass die Möglichkeit eines Zuganges zum weiteren Operationsgebiet grundsätzlich gegeben ist.

Im frühen Winter 2010 wird in Griechenland aufgrund eines vorgeblich krisenhaften Anstiegs der irregulären Grenzübertritte an der Landgrenze zur Türkei ein migrationspolitischer Ausnahmezustand ausgerufen, der zu der ersten Aktivierung des RABIT-Mechanismus der Agentur führt. Innerhalb kürzester Zeit wird ein Grenzabschnitt in Griechenland durch die Anwesenheit von knapp 200 Grenzschaützer_innen aus den verschiedensten EU-Mitgliedstaaten ‚europäisiert‘. Durch die Nutzung des Wortes ‚europäisiert‘ soll nicht der europäische Charakter dieses Grenzabschnitts in Frage gestellt werden, ebenso geht es mir nicht lediglich um die Präsenz einer bestimmten Personengruppe, die im Gegensatz zu den griechischen Grenzschaützer_innen als europäisch beschrieben werden könnte. Vielmehr möchte ich mit dieser Qualifizierung auf die Überlegungen von Sandro Mezzadra und Brett Neilson zum Verhältnis von Souveränität und Gouvernementalität an der Grenze rekurrieren. In Ableitung des Befunds, dass an der Grenze verschiedene Machtformen wirken – Humanitarismus als eine spezifische Form der Biomacht oder auch das von William Walters herausgearbeitete Wiederaufstauchen der Pastoralmacht (Walters 2011) – sprechen Mezzadra und Neilson in Anlehnung an Aihwa Ong und Stephen Collier (2005) sowie Saskia Sassen (2008) von Assemblagen der Macht. Damit weisen sie eine chronologische Abfolge von Machtformen – Souveränität, Disziplin, Biopolitik – zurück. Vielmehr stelle sich insbesondere an der Grenze die Frage, wie die Gouvernementalisierung der Macht sich mit Transformationen der Souveränität überschneide (Mezzadra und Neilson 2013, 188). Die ‚Europäisierung‘ der Evros-Grenze im Winter 2010/2011 ist ein paradigmatisches Beispiel für die Transformationen mitgliedstaatlicher Souveränität im Prozess der Europäisierung, denn sie bedeutet keinesfalls die Ablösung einer nationalstaatlichen Souveränität durch eine suprastatal-europäische, sondern eine konflikthafte und schillernde Ko-Existenz beider Formen.

Mit der Erörterung des RABIT-Einsatzes geht es mir weniger um einen Binnenblick in die konkreten Praktiken des Einsatzes selbst – zumal in der Feldfor-

schung trotz des grundsätzlich möglichen Aufenthalts im Operationsgebiet der Zugang zu konkreten Patrouillen oder Lagebesprechungen nicht möglich war. Vielmehr geht es mir darum, um das Ereignis des Einsatzes herum eine lokalisierte Regimeanalyse durchzuführen. Damit lege ich ein besonderes Augenmerk auf die sich verändernde Akteurskonstellation, welche sich in erster Linie in der physischen Präsenz europäischer Akteure ausdrückt. Sie verweist jedoch auch auf eine Ko-Problematisierung von porösen Grenzen und dysfunktionalem Asylsystem sowie sich daraus entwickelnden, neuen gouvernementalen Strategien und Rationalitäten zur Etablierung nicht nur einer neuen Regierung der Migration, sondern auch einer Regierung Europas. Meine These ist es, dass der Einsatz am Evros Auftakt einer europäischen Bemühung ist, Griechenlands Inklusion in das europäische Grenzregime zu erwirken, während die Anforderung des Einsatzes durch die griechische Regierung gleichzeitig den Versuch darstellt, europäische Unterstützung für souveräne Modi des Grenz- und Migrationsmanagements zu erzwingen. Die Aktivierung wie auch die Beendigung des Einsatzes müssen im Kontext der stockenden und antagonistischen Einbeziehung Griechenlands in das europäische Migrations- und Grenzregime analysiert werden.

Zu diesem Zweck gilt es an erster Stelle, die Migrationspolitik Griechenlands im Kontext der Europäischen Union zu rekonstruieren, um dann in einem zweiten Schritt die sich rund um den Einsatz entfaltenden Dynamiken nachzuzeichnen. Auch in diesem konkreten Fall zeigt sich, dass die Kapazität zur Regierung der Migration sich eben nicht nur als Funktion der Grenze darstellt, also nicht lediglich über den architektonisch-technologischen Ausbau der Grenze erzielt werden konnte. Die zentralen Hindernisse zur Effektivierung des europäischen Migrations- und Grenzregimes in Griechenland bestanden in der Dysfunktionalität des griechischen Asylsystems, insbesondere durch das Fehlen von Infra- und administrativen Strukturen und Expertise, der nicht-existenten Kooperation mit der Türkei sowie der komplexen geographischen Lage Griechenlands innerhalb der Europäischen Union und Schengenlands. Beispielsweise stellt Griechenland immer noch eine Schengen-Insel dar, da es keine gemeinsame Landgrenze mit einem anderen Schengen-Staat gibt. All dies verhinderte letztendlich eine effektive Einwirkung auf die Migration mit Ziel, sie zu erfassen und zu steuern. Der Kriseneinsatz an der nord-östlichen Grenze Griechenlands war nicht geeignet, dies fundamental zu ändern.

Diese Erkenntnis lässt sich sowohl im Feld anhand des RABIT-Einsatzes herausarbeiten, als auch anhand der einschneidenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), welche im Januar 2011, also noch während der RABIT-Operation, Griechenland *de facto* aus dem Europäischen Asylsystem ausschloss. Über die nächsten Jahre entfaltete sich daher in Griechenland eine Dynamik der nachholenden Europäisierung der Asylpolitik, die sich gleichzeitig als Laboratorium für das europäische Migrations- und Grenzregime erweiterte.

sen sollte. Wesentliche Technologien, Rationalitäten und Herangehensweisen, die im Sommer der Migration 2015 prominent als Lösungsansätze propagiert wurden, waren in Griechenland in den Jahren nach 2010 diskutiert und erprobt worden. Die faktische Nichtexistenz des griechischen Asylsystems und verwandter Migrationsmanagementtechnologien stellte für die Institutionen des europäischen Grenzregime zwar vordergründig ein Problem dar, bot aber auch die Möglichkeit, ein System von Grund auf neu zu entwerfen. Daher stellte sich das das Problem einer Harmonisierung oder Anpassung des nationalen Asylsystems nur bedingt.

Abgeleitet davon gilt daher auch, dass Europäisierung nicht vereinfacht als Top-Down-Ansatz gedacht werden kann. Zwar traf dies für die zunehmenden strikteren Bemühungen Brüssels zu, tatsächliche Umsetzungen der geltenden europäischen Legislation in Griechenland zu erzwingen. Doch die konkreten Taktiken und Strategien zur Regierung der Migration, die im lokalen Kontext erdacht, erprobt und umgesetzt worden waren, wurden ab dem Sommer der Migration und insbesondere durch den *Hotspot-Approach* (vgl. Kapitel Hotspot) für Europa verallgemeinert. Europäisierung ist keine Einbahnstraße, sondern steht für eine vielschichtige und multidirektionale Dynamik, die eine Vielzahl von Akteuren und Rationalitäten miteinbezieht.

Joint Operations

So wichtig Tätigkeiten wie Risikoanalyse, Forschung&Entwicklung und Ausbildung als Elemente einer langfristigen Strategie der Europäisierung des Grenzschutzes sind, so stehen die operativen Tätigkeiten der Agentur dennoch in ihrem Zentrum. Denn in ihnen wird Grenzschutz und Europäisierung praktiziert. Insofern der Begriff des Risikos die Wissensform der Agentur darstellt, so stellt der Begriff der Operation ihre entscheidende Praxisform dar. Die Frontex-Verordnung aus dem Jahr 2004 beauftragt die Agentur mit der Durchführung von Pilotprojekten und Gemeinsamen Operationen. Diese Modi der praktizierten Europäisierung sind jedoch älter als die Agentur und entstammen der Phase zwischen dem Europäischen Rat in Sevilla 2002 und der Gründung der Agentur, in der auch schon diverse Operationen durchgeführt wurden (vgl. Rat der Europäischen Union 2003e).

Von welcher zentraler Wichtigkeit das Erlangen operativer Kapazitäten von Beginn an für die Agentur war, legte Exekutivdirektor Ilkka Laitinen in einem Interview aus dem Jahr 2010 dar:

»Question: And it was your intention to get the organisation operational as quickly as possible?

Laitinen: I remember very well that meeting on 3 October 2005, in our first

premises on the other bank side of the Wisła River. The office was so chaotic. For instance, I had my own personal laptop and there were people queuing to use it. We didn't have anything. Using our own internet accounts and all that kind of thing. I said there are many operational requirements, but one thing we must have is a joint operation coordinated in 2005. And that was it. It was land border operation on illegal labourers, overstayers.

Question: Did you think at that stage that you might not be able to do it?

Laitinen: No. We didn't put any effort into thinking that way. Failing? It was not an option.

Question: That first operation must have been quite an important milestone in terms of the morale of the organisation.

Laitinen: Certainly. It was a small group of people knowing that we have to start working immediately and that there was no one else who could carry it out. So they said ›Okay, what do we need to do? Where do we start?‹ And I think that attitude has somehow followed the whole development of the agency. We still have that pioneer spirit.« (Lodge 2010, 10f.)

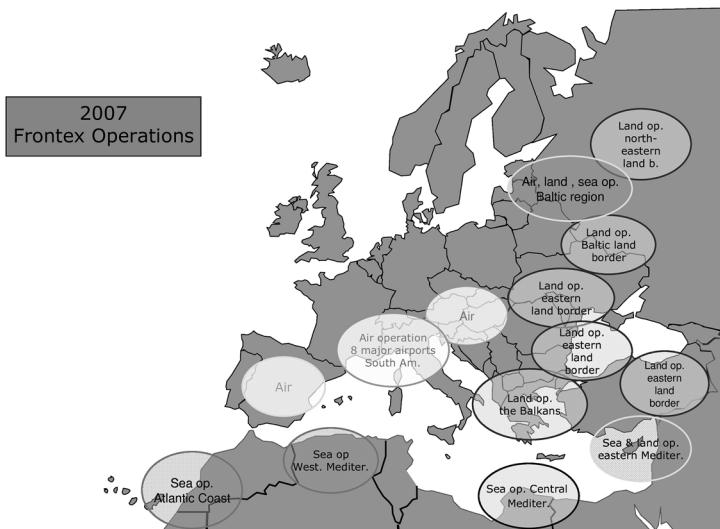
Die Spezifika dieser allerersten Gemeinsamen Operation – die tatsächlich den Namen *Joint Operation (JO) Illegal Labourers* trug – sind charakteristisch für den Zusammenhang von Risikoanalyse und Operation im Sinne eines Wissen-Macht-Komplexes: Auf Grundlage einer Risikoanalyse wurde die zirkuläre Arbeitsmigration im Osten der EU als Problem diagnostiziert, da diese oftmals in Form von illegalem Aufenthalt oder durch das Überziehen von Visa stattfand:

»Frontex experts realised that the return flow of Third Country nationals was the key to tackling the problem. If it were possible to identify an illegal worker on exit from the EU it would be a simple matter to apply an entry ban to prevent the next entry by that person.

The alternative, to investigate later and apprehend irregular migrants deep within Europe and then send them back to their home countries would always be far more expensive than preventing entry at the external border.

And dealing effectively with the issue at the external border would minimise the ever-present problem of having irregular immigrants inside EU countries devoid of legal protection who were thus vulnerable to criminal exploitation. In November 2005 Frontex was aware that there was a large flow of irregular immigrants leaving the EU for their home countries across the external land border and that it would increase as the end of the year approached. Many of these people would try to re-enter the EU early in the new year.« (19)

Die im Rahmen der Operation vorgenommen Ausreise-Kontrollen an der EU-Ostgrenze führten zu Einreisesperren in den Fällen, in denen ein illegaler Aufenthalt festgestellt wurde. Jene, die nach den bei der Familie verbrachten Weih-



Operationen im Jahr 2007 (Berglund 2007c, 8)

nachtsferien wieder in die EU zurückkehren wollten, fielen nun bei der Einreisekontrolle auf: Die Einreise wurde ihnen verwehrt.

Hier zeigt sich, wie spezifisches Wissen über migrantische Praxen – die Zirkularität der Arbeitsmigration – in eine ebenso spezifische Grenzschutzpraxis übersetzt wurde. Der Schlüssel war hier zum einen eine eingehende Beschäftigung mit den Modi der Migration, zum anderen war diese Form der Migrationskontrolle nur möglich, da eine EU-weite Datenbank – das SIS – existierte, in der die Erkenntnisse, also die individualisierten Einreisesperren aufgezeichnet werden und Wochen oder Monate später zum Zweck einer Abweisung der Person beim Wiedereinreiseversuch abgerufen werden konnten. Für die Praxis des Grenzschutzes bedeutet dies eine Transformation der Art und Weise, in der er der Migration entgegen tritt. Statt eines kurzen Zusammentreffens mit Personen im Rahmen der Grenzkontrolle geht es nun darum, die Migration in Individuen aufzuschlüsseln, Daten über diese Personen zu erheben, ihnen über einen längeren Zeitraum zu folgen und so individualisiert auf die Migration zuzugehen. In dieser Form des Grenzschutzes spielt die Grenze eine prominente, biopolitische Rolle (vgl. Walters 2002). Denn das eigentlich zu regulierende Objekt ist der Arbeitsmarkt, doch der Zugriff an der Grenze wird als effektiver verstanden.

Nach dieser ersten Operation um den Jahreswechsel 2005/06 begann Frontex, eine Vielzahl solcher Operationen durchzuführen. Oftmals dauerten diese nur wenige Wochen und konzentrierten sich auf bestimmte Regionen oder Arten von Grenze. Einigen Operationen ging es um die Koordinierung der Einreisekontrollen an den großen Flughäfen der EU, andere zielten auf bestimmte Routen ab. Gemeinsam hatten die Operationen, dass sie von der tagtäglichen Praxis der Grenzkontrolle abgekoppelt waren und daher wie Experimente funktionierten. Experimente einerseits darin, wie die Praxis einer multinationalen Grenzschutztruppe funktionieren, aber andererseits auch darin, wie Grenzschutz, vor allem auf Basis von Erkenntnissen der Risikoanalyse, anders praktiziert werden könnte.

Ein Beispiel ist die *JO Amazon II*, die zwischen dem 19. Februar und dem 27. März 2007 19 Tage lang besondere Kontrollen an acht Flughäfen implementierte. Beteiligt waren rund 30 Grenzschützer_innen aus sieben Mitgliedstaaten, Ziel der Operation war die »Verhinderung illegaler Immigration aus Süd- und Zentralamerika« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008a, 27). Insgesamt wurden 2.984 Drittstaatsangehörige an der Grenze abgewiesen. Auch diese Operation lässt sich als Experiment oder Messung charakterisieren: »The Project confirmed that there is a problem of illegal immigration from South and Central America arriving by air at the EU external borders« (28). Zudem stand offensichtlich die Einführung »elektronischer Methoden zur statistischen Erfassung der Ergebnisse der Operation« im Vordergrund. In einem internen Bericht des US-Konsulats in Frankfurt an das US-Außenministerium findet sich eine Einschätzung des ranghöchsten Vertreters des *Department of Homeland Security* in Frankfurt/Main, der die Operation einen Tag lang beobachtete und die Anwesenheit von spanischen Beamten_innen am Flughafen Frankfurt lobte: »In particular, the Spanish customs and immigration officials were extremely useful in dealing with flights from Latin America« (US State Department 2007).

In den Anfangsjahren der Agentur stechen jedoch zwei Operationen heraus, die ebenfalls als kurze Operationen von wenigen Wochen begannen, dann aber schnell ausgeweitet wurden. Diese lassen sich nicht mehr primär als Experimente oder Messungen charakterisieren, vielmehr ist es passender, von Interventionen zur langfristigen Einführung neuer Grenzschutzpraktiken zu sprechen. Diese sind zum einen die *JO Hera* rund um die zu Spanien gehörenden Kanarischen Inseln im Atlantik, zum anderen die *JO Nautilus* im zentralen Mittelmeer. Sie entwickelten sich bald zu zentralen Interventionen an den Seegrenzen der EU. Im Falle der *JO Hera* wurde daraus für die folgenden Jahre sogar eine permanente Operation.

Die *JO Hera* hatte zum Ziel, die Überfahrten von Migrant_innen auf die Kanaren, vor allem von Mauretanien und Senegal ausgehend, zu unterbinden. Nach der

Inbetriebnahme des Grenzüberwachungssystems SIVE¹ waren die Routen nach Spanien an der Straße von Gibraltar und im Mittelmeer weitgehend zum Erliegen gekommen. Langsam hatte sich die wesentlich längere und gefährlichere Route auf die Kanaren etabliert (vgl. Domínguez-Mujica, Díaz-Hernández und Parreno-Castellano 2014). Dabei wurden in kleinen Fischerbooten – entweder als *Cayucos* oder *Pateras* bezeichnet – gewaltige Distanzen bewältigt: der nord-senegalesische Hafen Saint-Louis, welcher vielfach Ausgangspunkt solcher Überfahrten war, ist rund 1.000 km Luftlinie von Gran Canaria entfernt, dementsprechend dauerten die Überfahrten viele Tage. Charakteristische Bilder dieser Überfahrten, wie sie vielfach in europäischen Medien aufgegriffen wurden, waren – neben den überfüllten Booten – erschöpfte subsaharische Migrant_innen, die an von Tourist_innen besuchten Stränden ankamen, in goldene Kalteschutzfolien gewickelt erschöpft am Strand saßen und vom spanischen Roten Kreuz betreut wurden.

Nach einer Statistik des spanischen Innenministeriums (Ministerio del Interior, Gobierno de España 2009) erreichten schon im Jahr 2002 knapp 10.000 irreguläre Migrant_innen die Kanaren, gegen 2005 sank diese Zahl jedoch auf rund 5.000. Im Jahr 2006 kam es jedoch zu einer Versechsfachung: 31.678 irreguläre Migrant_innen erreichten die Kanaren. Um den 19. Juli 2006 begann Frontex die Operation *Hera I* (Frontex, o.Dat.), die bis zum 31. Oktober 2006 dauern sollte. Unter Beteiligung von sechs EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen wurden drei Teams auf die Kanaren entsandt. Diese sollten die spanischen Behörden bei der Befragung und Identifizierung der Angekommenden unterstützen, insbesondere sollte das Herkunftsland bestimmt werden. Nach Angaben von Frontex erreichten während der Operation 18.987 Migrant_innen die Kanaren, von denen rund ein Drittel abgeschoben wurden (Frontex 2006c). Zwischen dem 11. August 2006 und dem 15. Dezember 2006 führte die Agentur zudem die JO *Hera II* durch (Frontex, o.Dat.). Im Rahmen dieser Operation wurden zwei Schiffe und zwei Flugzeuge in den Küstengewässern von Senegal, Mauretanien, Kapverde-Inseln und den Kanaren eingesetzt, um Boote mit Migrant_innen abzufangen und zurückzuweisen.

Laut einer Statistik der Agentur konnten 57 *Cayucos* mit insgesamt 3.887 Personen abgefangen werden, während 246 *Cayucos* mit 14.572 Personen die Passage auf die Kanaren bewältigten (Frontex 2006b). Dennoch zog die Agentur eine positive Bilanz der rund 3.5 Millionen Euro teuren Operation. 2007 kam es erst zu

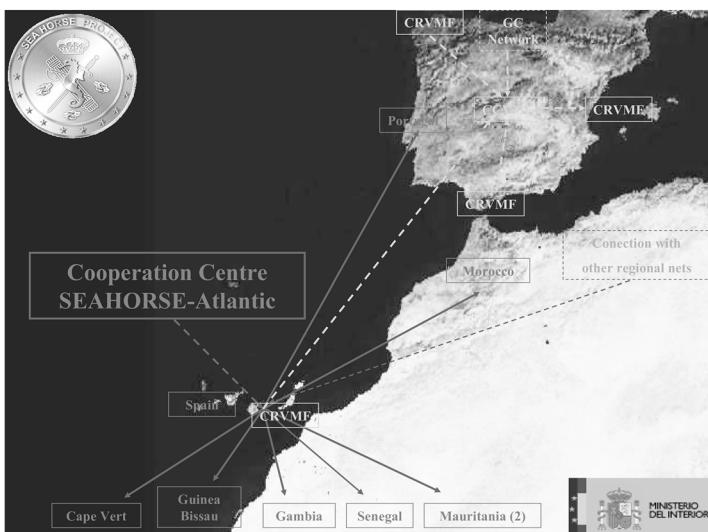
¹ Das *Sistema Integral de Vigilancia Exterior* (SIVE, Integriertes System der Außenüberwachung) stellt ein spanisches technisches System zur Grenzüberwachung dar, welches verschiedene Technologien (Radar, Infrarotkameras, Wärmebildkameras) zum Zwecke der Grenzüberwachung kombiniert. Es wurde 2002 nahe Gibraltar in Betrieb genommen und wurde bis 2008 auf die gesamte spanische Küsten, inklusive der Balearen und der Kanarischen Inseln ausgeweitet (Pinyol Jiménez 2007, 91).

einer Neuauflage (*Hera III*: 12. Februar 2007 bis 12. April 2007) und dann zu einer Verstetigung der JO, die ab dem Zeitpunkt nur noch unter dem Namen *Hera* geführt wurde. Diese begann am 23. April 2007 und endete nominell am 31. Dezember 2007, lief im Jahr 2008 vom 4. Februar bis zum 31. Dezember, um 2009 und 2010 dann das ganze Jahr zu bestehen. Auch 2011 wurde die JO noch acht Monate und 2012 sechs Monate lang durchgeführt. Bis 2015 wurde die Operation dann auf drei Monate pro Jahr verkürzt.

Im Jahresbericht 2009 feierte die Agentur die Hera-Einsätze als die »erfolgreichste Operation« (Frontex 2009, 9) bis dato. In der Tat scheint die Operation einen besonderen Platz in der operativen Geschichte der Agentur einzunehmen, eine Art Gründungsmythos – zumindest für Seeoperationen: »And Joint Operation HERA was pivotal in achieving success. Before Operation Hera everything was theory. But after HERA the way forward was clear. In the words of Georgios Vourekas [Head of Frontex Sea Borders Sector]: ›It was the birth of sea operations‹ (Lodge 2010, 37).

Diese recht lineare Erfolgsgeschichte – Frontex entsendet ein kleines Team, um die partikulare Form der Migration auf die Kanaren zu verstehen und erweitert dann die Operation um Patrouillen, die die Überfahrten zum Erliegen bringen – ist jedoch nicht korrekt. Der relativ schnelle Erfolg der JO *Hera* ist nur über den spezifisch regionalen Kontext und durch die langjährigen Bemühungen der spanischen Regierung zu erklären. Die ausschlaggebende Taktik, die die Überfahrten verunmöglichte, war nicht der Einsatz von Patrouillen in den spanischen Hoheitsgewässern rund um die Kanaren, sondern die Entsendung von Patrouillenschiffen an die Küsten, an denen die Abfahrten begannen – vor allem die Küste Senegals. So konnten Abfahrten entweder von Anfang an unterbunden werden, oder aber die Passagier_innen von in den Küstengewässern Senegals abgefangenen Booten konnten schnell an Land zurückgebracht werden.

Dieser Einsatz von Grenzschatzer_innen aus der EU in den Hoheitsgewässern eines westafrikanischen Staates wurde rechtlich dadurch ermöglicht, dass sich immer mindestens ein Grenzschutzbeamter des betroffenen Staates, etwa Senegal, an Bord befand. Nominell unterstützte Frontex Senegal lediglich mit Schiffen und Personal, um irreguläre Ausreisen zu verhindern. Dieses ungewöhnliche internationale rechtliche Arrangement war nicht durch Frontex ausgehandelt worden, sondern durch die spanische Regierung, und baute auf dem so genannten *Seahorse*-Projekt auf. Dieses wurde zwar zu 80% durch das *Aeneas*-Programm der Europäischen Union finanziert, aber durch die spanische *Guardia Civil*, also dem paramilitärisch organisierten spanischen Grenzschutz durchgeführt. Bei seiner Gründung 2006 bestand das *Seahorse*-Projekt aus einer Kooperation mit dem Grenzschutz oder den Polizeien Marokkos, Mauretanien, Senegals und der Kapverden, wurde aber über die Jahre auf weitere westafrikanische Staaten ausgeweitet. Das allgemeine Ziel des Projekts wurde in einer Präsentation der *Guardia*



Folie: Das operative Netzwerk des Seahorse-Projekts (León 2008, 17)

Civil mit »[e]stablish in the third countries concerned an effective policy to prevent illegal migration including efforts to stop trafficking in human beings and smuggling of migrants« (León 2008, 4) beschrieben. Umgesetzt werden sollte dies durch verschiedene Maßnahmen, durch a) den Aufbau einer interregionalen Kooperation und Zusammenarbeit und eines Dialoges bezüglich des Migrationmanagements, b) den Kapazitätsausbau in den Bereichen Grenzschutz und Grenzkontrolle und c) die Verbreitung von Wissen und Expertise in diesen Bereichen. Zu diesem Zweck fanden hochrangige Konferenzen, Ausbildungskurse, der Austausch von Liaisonbeamten_innen und die besagten gemeinsamen Patrouillen statt. Letztere begannen mit Marokko, wurden jedoch bald auf Mauretanien und Senegal ausgeweitet (4ff.). Als technisches Zentrum dieses Netzwerkes wurde das Regionale Koordinierungszentrum der Kanarischen Inseln (CCRC) in Las Palmas geschaffen, welches mit der Guardia Civil verbunden war, aber auch Frontex für die Koordinierung der JO Hera zur Verfügung stand (15).

Die Sozialgeograph_innen und Anthropolog_innen Maribel Casas-Cortes, Sebastian Cobarrubias und John Pickles haben eine exzellente Rekonstruktion des Seahorse-Projekts vorgelegt (2016). Für sie steht das Projekt paradigmatisch für eine neue Form des *borderings*, welches sich nicht mehr entlang traditioneller Grenzlinien artikuliert, sondern dem *migration routes*-Konzept folgt, wie es etwa im „Global Approach to Migration“ formuliert ist (Dünnewald 2015). Sie halten das

Seahorse-Projekt für einen der erfolgreichsten prototypischen Versuche, *bordering* in transnationalen, d.h. extraterritorialisierten Assemblagen (Casas-Cortes, Co-barrubias und Pickles 2016, 4) zu betreiben.

Ohne das Networking des *Seahorse*-Projekts wäre die *JO Hera* kaum erfolgreich gewesen, hätte sich doch das Operationsgebiet auf die Kanaren beschränkt. Es liegt nahe, die *JO Hera* als eine geschickte Akquise der spanischen Regierung für ihre regionale Migrations- und Grenzmanagementpolitik zu interpretieren. Durch den Mechanismus der Gemeinsamen Operationen war es Spanien möglich, einen finanziertarkten, EU-weit vernetzten Akteure mit Zugriff auf technisches Equipment und Grenzschutzexpert_innen einzubinden. Für diese Deutung spricht auch, dass der Posten des stellvertretenden Exekutivdirektors der Agentur zu der Zeit mit Gil Arias Fernández aus Spanien besetzt war. Er hatte seine Karriere 1975 bei der Nationalen Polizei Spaniens begonnen und Spanien seit den 1990er Jahren in fast allen relevanten europäischen Gremien bezüglich Schengens und des Grenzschutzes vertreten. Auch die Präsentation der *Guardia Civil* (León 2008) argumentiert an verschiedenen Stellen immer wieder in Richtung der EU, etwa dass alle EU-Staaten implizit Nutznießer_innen der spanischen Bemühungen seien, oder dass irreguläre Migration ein Phänomen sei, von dem die EU als Ganzes betroffen sei. Der Politikwissenschaftler Sergio Carrera geht sogar davon aus, dass die »Krise« auf den Kanaren gezielt von der spanischen Regierung hochgespielt wurde, um einen Frontex-Einsatz zu erzwingen und qualifizierte sie als »constructed political spectacle« (Carrera 2007, 9): »While it is true that during 2006 there was a substantial increase in numbers of both pateras and irregular immigration, the overall situation has been over-dramatised by the media and misused according to certain political interests at the national arena« (12).

Der regionale Kontext sowie die externalisierende, grenzübergreifende Zusammenarbeit stellen wichtige Parameter der Operationen dar. Dies bestätigte mir auch ein Mitarbeiter der Agentur, der im Sektor Meeresoperationen der operativen Abteilung der Agentur arbeitete und den ich im Anschluss an eine Konferenz im Jahr 2009 traf. Unser Gespräch habe ich nachträglich aus meinem Gedächtnis in meinem Feldtagebuch festgehalten.

»Hera wiederum funktioniere sehr gut. Er bestätigt, dass seit zwei Monaten auf den Kanarischen Inseln nur noch wenige Migrant_innen angekommen seien. Das liege aber auch vor allem daran, dass es mittlerweile spanisch-mauretanische und spanisch-senegalesische Landpatrouillen gebe, d.h. die Abfahrt der Personen wird schon am Strand unterbunden. Hintergrund dieser Möglichkeit der Kooperation ist das sog. SEAHORSE Programm, ein ganzes Paket von Maßnahmen, die Spanien mit westafrikanischen Ländern vereinbart hat. Dabei sind die gemeinsamen Grenzkontrollen in den Territorialwässern und an Land nur ein Teil dessen. Denn diesen Maßnahmen allein

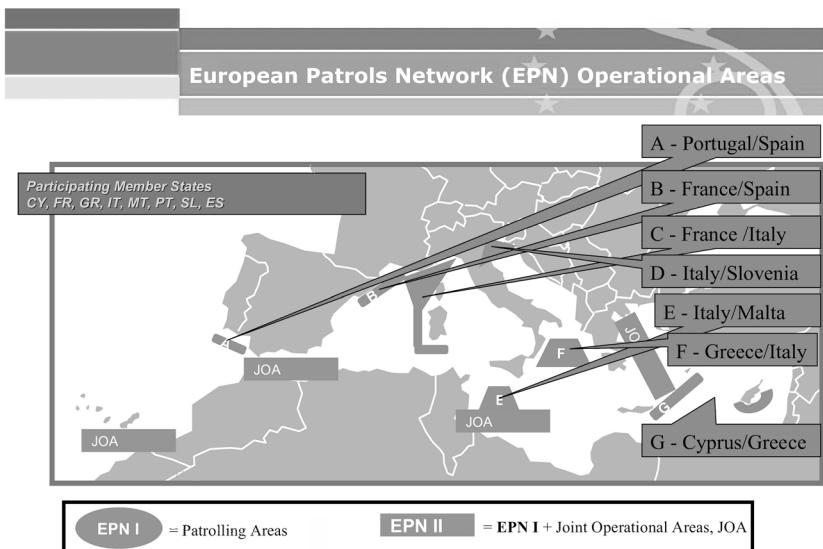
hätten die Länder niemals zugestimmt. Das Gesamtpaket müsse schon stimmen. Also gibt es im SEAHORSE Programm noch andere Elemente, wie etwa Zugang zu Unis und Schule in Spanien für WestafrikanerInnen, Dependancen Spaniens in Senegal und Mauretanien, etc.« (Feldtagebuch, Juni 2009)

Allgemein stelle die Organisation einer Operation aber immer eine große Herausforderung dar, der Mitarbeiter der Agentur schilderte mir den bekannten Widerspruch zwischen Theorie und Praxis:

»Auch in seiner Arbeit sei es ein ähnliches Problem. Er könne leicht in Warschau sitzen und Pläne für eine JO entwerfen, auf dem Papier sehe alles gut aus. Aber wenn es dann zum Einsatz kommt, dann kämen immer Herausforderungen, die er nie gesehen habe. Frontex solle endlich Interoperabilität und eine Kommunikationsstruktur schaffen. Es sei schon so schwierig, die verschiedenen nationalen Verbände zum miteinander kommunizieren zu kriegen, weil alle anderes Equipment und bspw. Funk-Frequenzen benutztzen. Und auch für ihn wäre es schwierig, wenn er im Feld sei und alle Unterlagen wären in Warschau. [...] Aus dem Grund sehe er auch nicht, dass EUROSUR schnell kommen würde. Erstmal müssten die internen Frontex IT-Probleme gelöst werden.

Es sei auch sehr gut, dass er in Frontex mit vielen Leuten aus verschiedenen Ländern zusammenarbeite, daher wäre es leichter, zu wissen, welcher Vorschlag nicht gehe, welche Probleme er bringe, etc. Generell sei es eh sehr kompliziert, JO zu organisieren, in Italien gäbe es z.B. fünf zuständige Stellen, die miteinbezogen werden müssten etc. Das mache seine Arbeit sehr schwierig.« (Feldtagebuch, Juni 2009)

Im Einklang mit der im Kapitel Agentur skizzierten *Governance-Rationalität* der Agentur als Agieren in Netzwerken stellt die Verfestigung einzelner Operationen jedoch nicht das Ziel der Agentur dar. Gemeinsame Operationen stellen entweder gezielte Experimente für eine neue, andere Grenzschutzpraxis oder eine spezifische temporäre Intervention an dem Schnittpunkt zwischen Migrationsrouten und der europäischen Grenze dar. Sobald eine neue Praxis etabliert ist, solle sich die Agentur wieder zurückziehen. Langfristig geht es um den Ausbau der Kooperation der bestehenden nationalen Grenzschutzeinheiten. Dies geht insbesondere aus der Machbarkeitsstudie *Medsea* (Frontex 2006a) hervor, die Ende 2005 bei Frontex in Auftrag gegeben wurde. Inhalt der Studie sind die Bedingungen für den Aufbau eines gemeinsamen *Europäischen Patrouillennetzwerks* (EPN) an den Seegrenzen der Europäischen Union. Die Studie, die im Juli 2006 vorgelegt wurde, schlug – nach den Analysen der letzten Kapitel wenig überraschend – eine neue Netzwerkstruktur vor. Nationale Koordinationszentren sollten die jeweiligen nationalen Akteure miteinander vernetzen, die Zentren sollten wiederum



Folie: European Patrols Network (EPN) Operational Areas (Berglund 2007a, 8)

durch die Agentur vernetzt werden, mit dem Ziel, Datenaustausch und Koordination zu gewährleisten. In Kombination mit der Bortec-Studie hat die Agentur sehr früh ein Konzept für die Europäisierung von Grenzkontrolle und Grenzüberwachung (die beiden Imperative des Schengener Grenzkodex) vorgelegt, welche als die grundlegenden Vorarbeiten für *Eurosur* sowie eine *europäische Küstenwache* anzusehen sind.

Das EPN stellte eine erste Verschiebung in der Praktik des Grenzschutzes dar. Stand ursprünglich vor allem die Frage der Grenzkontrolle im Zentrum der Praxis, so ist diese vermehrt um eine Praxis der Grenzüberwachung ergänzt worden, die wiederum antizipative Kontrollmaßnahmen ermöglicht. Diese Praxis ist durch ihren pro-aktiven, präventiven und erkenntnisgenerierenden Charakter gekennzeichnet. Im Laufe der Jahre hat sich daraus eine netzwerkförmige Kooperationsplattform entwickelt, die sich nicht nur durch gemeinsame Marineoperationen, sondern auch durch Dienstleistungen (Frontex Compatible Operational Image, Positionsbestimmungssysteme, Personalaustausch, Gelbe Seiten), einem Spezialist_innen-Netzwerk und einem Austausch von Überwachungsdaten auszeichnet (Lukas 2016, 3). Hier ist innerhalb von wenigen Jahren ein enger Arbeitszusammenhang entstanden, aus dem nicht nur *Eurosur* hervorgegangen ist. Über die Jahre hat sich das hier aufgezeigte Vorgehen als Praxismodus für die sukzessive

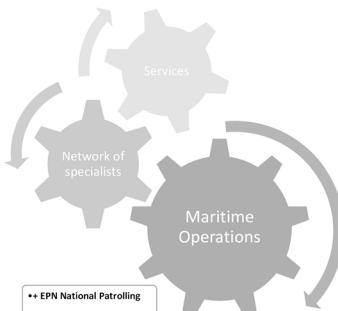
European Patrols Network - EPN

The European Patrols Network (EPN) is an international maritime cooperation platform integrating:

- **Joint Maritime Operations** (e.g. EPN Triton, EPN Poseidon Sea)
- **Innovative services** (e.g. Frontex Compatible Operational Image, Positioning System, Staff Exchange, Yellow Pages)
- **Networking of specialists** in the maritime domain (EPN General meetings and dedicated workshops)
- **Shared surveillance** of neighbouring patrolling areas (EPN Common Patrols)



EPN General Meeting © FRONTEX



 FRONTEX

Folie: European Patrols Network (Lukas 2016, 3)

Europäisierung des Grenzschutzes heuskristallisiert: Proklamierte Krisen an der Grenze generieren eine Legitimationsbasis für Interventionen, die auf eine tiefere Vernetzung und Kooperation von Grenzakteuren abzielen und somit die Transnationalisierung des Grenzschutzes vorantreiben. Diese Vorgehensweise lässt sich so auch für den Fall Griechenland herausarbeiten.

Euro-griechisches Grenzregime

Historisch stellte das moderne Griechenland lange Zeit ein Auswanderungsland dar. Die großen griechischen *communities* in den USA, in Australien und seit der Zeit der ›Gastarbeit‹ auch in Deutschland belegen dies eindrucksvoll. Erst mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Fall des Eisernen Vorhangs, welche sich auf dem Balkan aufgrund seiner besonderen politischen Konstellation zwischen den Blöcken besonders auswirkten, begann sich auch die Migration nach Griechenland zu verändern. Hier spielten die Fluchtmigrationen in Folge der Jugoslawienkriege eine kleinere Rolle. Vielmehr wirkte sich die sich stetig zuspitzende Verschlechterung der ökonomischen Lage in Albanien auf die Migration nach Griechenland aus. Schon für das Jahr 1991 wird von einer Migration von zwi-

schen 150.000 und 200.000 Albaner_innen nach Griechenland ausgegangen (vgl. Fakiolas und King 1996).

Die albanische Migration nach Griechenland stellt vor allem aufgrund der geographischen und kulturellen Proximität Albaniens einen Sonderfall dar. Die Geschichte der albanischen Migration nach Griechenland ist auch eine Geschichte des anti-albanischen Rassismus, der vor allem in den 1990er Jahren stark ausgeprägt war und der sich auch in Migrationsgesetzgebung, -politik und -praxis niederschlug. Wie in den meisten Fällen, in denen sich ein Nationalstaat mit vermehrter Migration konfrontiert sah, kann die migrationspolitische Antwort als repressiv charakterisiert werden.

Das Gesetz 1975/1991 aus dem Jahr 1991, mit dem Titel »Entry, exit, sojourn, employment, removal of aliens, procedure for the recognition of refugees and other measures« kann als die erste migrationspolitische Gesetzgebung in der Geschichte des modernen griechischen Staates bezeichnet werden. Nach Ruby Gropas und Anna Triandafyllidou zielte das Gesetz im Wesentlichen darauf ab, die Migration zu begrenzen und die Abschiebung undokumentierter Migrant_innen, die in Grenznähe aufgegriffen wurden oder die sich im Inland aufhielten, zu ermöglichen (Gropas und Triandafyllidou 2005, 2). Eine Möglichkeit für Migrant_innen, zum Zwecke der Arbeitssuche oder -aufnahme nach Griechenland einzureisen sah das Gesetz nicht vor. Dennoch stieg der Anteil der migrantischen Bevölkerung zwischen 1991 und 2001 von rund 167.000 auf 797.091 Personen an (5), wobei in dieser Statistik Albaner_innen, die aufgrund einer ethnisch-griechischen Herkunft die griechische Staatsbürgerschaft erhalten hatten, nicht berücksichtigt sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass schon zu Beginn der 2000er Jahre der Anteil der migrantischen Bevölkerung in Griechenland bei knapp 10% lag. Die Politik der verstärkten Grenzkontrollen und der Massenabschiebungen war gescheitert.

Die Abwesenheit einer Migrationspolitik, die auf eine rechtliche und soziale Integration der Migrant_innen abzielte, bedeutete jedoch keinesfalls, dass diese nicht stattfand. Sie fand – eine weitere Parallele zu repressiven Migrationspolitiken anderen Nationalstaaten – vor allem in der Ökonomie, also im Rahmen der Arbeit statt (vgl. Droukas 1998; King, Iosifides und Myrivili 1998; Lazaridis und Psimmenos 2000; Frangakis 2004; Lianos 2004). Erst 1998 kam es zu einem ersten Regularisierungsprogramm, 2001 und 2005 folgten zwei weitere (Baldwin-Edwards 2004), wenngleich nicht alle Migrant_innen davon profitieren konnten. Sukzessive Gesetzgebungsverfahren – eine Neufassung des Migrationsgesetzes im Jahr 2001 und weitere Änderungen im Jahr 2003 – änderten die rechtliche Lage nicht substanziell.

Obwohl die Hochzeit der albanischen Migration in die 1990er Jahre fiel, blieb sie doch eine Konstante der Migration nach Griechenland. Wegen einer Reihe von Spezifizitäten stellt sie aber auch einen Sonderfall unter den Migrationen in

die EU hinein dar. Schon in der Zeit während des Osmanischen Reiches, welches weite Teile des Balkans einschloss, existierten Muster der Migration, welche erst durch die Gründung des griechischen Nationalstaats als Migration kategorisierbar wurden. In der Tat begleitete die Herausbildung des griechischen Nationalstaats im Sinne der »imagined communities« nach Benedict Anderson (1991) die große Herausforderung, ethnische oder linguistische »communities« zu integrieren, insbesondere, aber nicht nur, albanisch-sprachige.

Auch die geographische Nähe Albaniens ermöglichte ein Muster der temporären oder Pendelmigration. Dies stellte für den Grenzschutz vor allem ein methodologisches Problem in der quantitativen Erfassung der Migration dar, die deren Intensität anhand der Häufigkeit irregulärer Grenzübertritte misst. Wiederholte Grenzübertritte einer Person im Sinne einer Pendelmigration oder wiederholte Versuche des Grenzüberschreitens nach einem Aufgriff und einer folgenden Zurückweisung verzerrten diese Statistik massiv und suggerieren eine Qualität von Migration, die nicht mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit korrespondiert.

Griechenland war schon 1981 der damaligen EG beigetreten und hatte auch 1992 die Schengener Abkommen ratifiziert. Zu einem Wegfall der Binnengrenzkontrollen im Sinne Schengens kam es jedoch erst im Jahr 2000, womit dieses Ereignis im Wesentlichen mit der eigentlichen Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes im Sinne des Amsterdamer Vertrages koinzidierte. Das Gesetz 1975/1991 stellte neben dem Versuch, mit einer repressiven Migrationspolitik auf die neuen Migrationen der 1990er Jahre zu reagieren, gleichzeitig die frühzeitige Absicht dar, nicht nur griechisches Migrationsrecht zu etablieren, sondern dies auch entlang der sich abzeichnenden Linien europäischer Asylpolitik – hier vor allem das Dubliner Übereinkommen – auszurichten (vgl. Papadopoulou 2004, 4).

Zu diesem Zweck formulierte das Gesetz Richtlinien für das Asylverfahren. Obwohl Griechenland schon 1959 die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet hatte, war das Asylsystem in Griechenland wenig ausgeprägt (ausführlich Papadimitriou und Papageorgiou 2005). In den meisten Fällen mussten sich Asylsuchende an den UNHCR wenden, nur Anträge von türkischen Asylsuchenden wurden durch griechische Behörden bearbeitet. Diese Sonderstellung türkischer Staatsbürger_innen erklärt sich aus dem Griechisch-Türkischen Krieg von 1919 bis 1922, der die griechisch-türkischen Beziehungen bis heute prägt und auch eine Kooperation in der Grenz- und Migrationskontrolle erschwert. Gesetz 1975/1991 übertrug die erste Prüfung des Asylantrags nun der Polizei, räumte ihr gleichzeitig aber einen weiten Spielraum ein, Asylanträge als »unzulässig« zu erklären. Erst der Präsidialerlass 61/1999 aus dem Jahr 1999 etablierte ein formelles Asylsystem, mit einem nationalen Asylverfahren und Berufungsinstanzen. Das erste Asylverfahren wurde jedoch weiter durch die Polizei durchgeführt. Ebenso wurde ein rudimentäres Unterbringungssystem etabliert, wenngleich die Mehrzahl der

Asylsuchenden keine Aufnahme darin fand (Skordas und Sitaropoulos 2004), da die Kapazitäten bei Weitem nicht mit der Zahl der Ankommenden korrespondierten.

Der Präsidialerlass fällt zeitlich mit einem ersten Anstieg der Ankünfte von Flüchtlingen und Asylsuchenden zusammen, welcher sich in den nächsten Jahren aufgrund der neuen kriegerischen Konflikte – Irak, Afghanistan – fortsetzte (Papadopoulou 2004). Lediglich die kurdische Fluchtmigration, also aus der Türkei, Irak und Iran, hat eine ältere Geschichte in Griechenland, die ersten Ankünfte datieren auf das Ende der 1970er Jahre (5). Nachdem der Zugang zu den Asylsystemen der nördlicheren EU-Staaten in den 1990er Jahren zunehmend eingeschränkt wurde, nahm die Einreise von Asylsuchenden in die EU durch Griechenland hindurch zu. Schon damals etablierte sich das Muster, dass Griechenland vor allem als Transitstaat für eine Reise nach Norden wahrgenommen wurde (vgl. Papadimitriou und Papageorgiou 2005; Transit Migration Forschungsgruppe 2007). Es etablierte sich ein Asylsystem, welches oberflächlich den Vorgaben des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) genügte, de facto aber nicht zugänglich war. Jene, die dennoch blieben und in der boomenden Ökonomie der 2000er Jahre ein Auskommen fanden, konnten auf die Regularisierungsprogramme hoffen. Alle anderen setzten ihre Reise in den Norden Europas fort, wobei sich insbesondere die Fährverbindungen zwischen Griechenland und Italien als Routen etablierten.

Die Etablierung des *Gemeinsame Europäische Asylsystem* stellte neben der Europäisierung des Grenzschutzes das zweite große Vorhaben der Europäischen Union dar, welches durch die Vergemeinschaftung der Grenz- und Migrationspolitiken durch den Vertrag von Amsterdam möglich geworden war. Analog zur Chiffre des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* für eine europäisierte Innen- und Justizpolitik sollte das GEAS einen *Raum des Schutzes* aufspannen. Dieses Projekt müsste einer ähnlichen genealogischen und governementalitäts-theoretischen Untersuchung unterzogen werden. Festgehalten werden kann jedoch, dass sich das GEAS um den Kern des Dubliner Übereinkommens aus dem Jahr 1990 entwickelt hat. Wie schon im Kapitel Grenze herausgearbeitet wurde, handelte es sich beim Dubliner Übereinkommen um den einzigen erfolgreichen Versuch, einzelne Bestandteile des Schengener Vertragswerks – hier: die Vorschriften zur Durchführung von Asylverfahren – in den weiteren Rahmen der EG-Mitgliedstaaten zu überführen. Das zwischenstaatliche Übereinkommen, welches erst 1997 in Kraft trat, wurde 2003 als Verordnung (EG) 343/2003 (Rat der Europäischen Union 2003b) formal in europäisches Sekundärrecht überführt (Dublin II-Verordnung). Rund zwei Jahre vorher hatte die Verordnung (EG) 2725/2000 (Rat der Europäischen Union 2000) die europäische Fingerabdrucksdatenbank *Eurodac* etabliert (sie nahm im Januar 2003 ihren Betrieb auf) und damit dem Dublin-Mechanismus den technischen Unterbau zu dessen tatsächlicher Umsetzung geliefert (vgl. ausführlich Kuster und Tsianos 2013a, 2013b; Tsianos 2015);

Tsianos und Kuster 2016). Ergänzt wurden diese beiden Verordnungen durch drei Richtlinien, die Aufnahmerichtlinie 2003/9/EC, die Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EC sowie die Verfahrensrichtlinie 2005/85/EC. Hinzu kommen Finanzierungstöpfen für Umsetzungsmaßnahmen sowie spätere Richtlinien.

Im Kern etabliert die Dublin-Verordnung einen Mechanismus, der den EU-Mitgliedstaat (oder andere teilnehmende Länder wie etwa die Schweiz) bestimmt, der für die Durchführung eines Asylantrags zuständig ist. Anhand einer Rangfolge von Kriterien ergibt sich quasi-algorithmisch der zuständige Staat, in den meisten Fällen der Staat der ersten Einreise. Asylsuchende, die in einem anderen Staat einen (weiteren) Asylantrag stellen, können im Rahmen einer Dublin-Überstellung in den zuständigen Staat abgeschoben werden. Voraussetzung für die tatsächliche Bestimmung des Staats der ersten Einreise ist die Registrierung der Fingerabdrücke aller Asylsuchenden sowie irregulär Eingereisten in *Eurodac*. Aufgrund der Geographie Europas ergab sich daher in den 2000er Jahren ein Ungleichgewicht. Staaten wie Griechenland, Italien, Malta und Zypern – in gewisser Weise auch Spanien – waren verpflichtet, überproportional viele Asylverfahren durchzuführen. Asylsuchende wiederum waren vermehrt mit einer inner-europäischen Abschiebung in diese Staaten konfrontiert (vgl. ausführlich Schuster 2011; Meyer-höfer u. a. 2014; Brekke und Brochmann 2014; Mouzourakis 2014; Kasparek 2016a; Picozza 2017a, 2017b).

Die Rechtswissenschaftler Panayiotis Papadimitriou und Ioannis Papageorgiou haben in einem Aufsatz (2005) den griechischen Kontext der Dublin-Verordnung rekonstruiert. Demnach entfaltete das Dublin-System seine volle Wirkung erst mit der Inbetriebnahme *Eurodacs* Anfang 2003, weswegen sich der griechische Staat ab diesem Zeitpunkt mit einer weitaus höheren Anzahl an Rücknahme-Ersuchen von Asylsuchenden konfrontiert sah als zuvor. Die pragmatische Lösung Griechenlands bestand darin, die Weiterreise innerhalb der Europäischen Union als Abbruch des Asylverfahrens zu werten. Asylsuchende, die durch einen Dublin-Transfer nach Griechenland zurückkamen, waren nun nicht mehr im Status einer Asylantragsstellerin, was rechtliche und materielle Schlechterbehandlung nach sich zog. Allgemein lässt sich festhalten, dass das griechische Asylsystem ab Mitte der 2000er Jahre immer stärker unter Druck geriet. Eine von Beginn an mangelhafte Finanz- und Personalausstattung war mit steigenden Ankunftszyhlen und Dublin-Überstellungen konfrontiert. Eine wachsende Zahl von Asylanträgen staute sich auf – der sogenannte *backlog*. Gleichzeitig existierte kein funktionales Erstaufnahmesystem, die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden wurde nicht vom Staat gewährleistet. Viele Asylsuchende waren obdachlos und mussten ihr Auskommen im informellen Sektor suchen. Die Realität des griechischen Asylsystems unterschied sich gravierend von den Systemen im Norden Europas, von einem homogenen *Raum des Schutzes* innerhalb der Europäischen Union konnte nicht ausgegangen werden.

Die Rechts- und Politikanthropologin Heath Cabot hat eine sehr detaillierte Ethnographie zur Situation der Asylsuchenden in Athen in Verbindung mit einer Untersuchung der griechischen Asylpraxis in den Jahren 2008 bis 2012 vorgelegt (Cabot 2014). Aufbauend auf einer teilnehmenden Beobachtung bei der ältesten griechischen Beratungseinrichtung für Asylsuchende (da Cabot diese nur pseudonymisiert benennt, kann auch ich den Namen hier nicht nennen) rekonstruiert sie exakt jene Krisenjahre des nominellen griechischen Asylsystems und dessen beginnende Rekonstitution entlang europäischer Vorgaben. Die rechtsanthropologische Perspektive nimmt das Asylverfahren mit all seinen Widrigkeiten und Schwierigkeiten als Ausgangspunkt, um zu zeigen, wie die formellen Vorgaben des Rechts in das Leben und die Erfahrungen der Asylsuchenden »überschwappen« und so transformative Effekte bezüglich Staatsbürgerschaft und der Verwaltung von Asyl haben.

Innovativ an ihrer Ethnographie ist die Auseinandersetzung mit der sogenannten ›pink card‹ (Kap. 2). Dieses Papier stellt den offiziellen Ausweis dar, der Asylantragsteller_innen in Griechenland für die Zeit des laufenden Asylverfahrens ausgestellt wird und der ihren Aufenthalt formal legalisiert. Damit stellt das Papier einen gewissen Schutz etwa bei Polizeikontrollen dar, dokumentiert gleichzeitig aber auch die äußerst prekäre Situation von Asylsuchenden. Denn es handelt sich nur um eine temporäre, begrenzte Gestattung des Aufenthalts, aus dem sich auch keine weiteren Ansprüche, etwa auf Unterbringung oder soziale Sicherung ergeben. Durch eine Untersuchung dieses Artefakts gelingt es Cabot, eine Beschreibung nicht nur des griechischen Asylsystems, sondern insbesondere der prekären Rechtsstellung von Asylsuchenden zu entwickeln, die sie mit dem Begriff »limbo« fasst.

Ich kann mich allerdings nicht entsinnen, im Laufe meiner Forschungen jemals eine solche ›pink card‹ gesehen zu haben. Sie war mir zwar bekannt, doch in meiner Perspektive repräsentierte sie einen rechtlichen Status, der in der Realität kaum zu erlangen war und dessen Existenz auf die urbanen Zentren, also Athen und Thessaloniki beschränkt war. Schon bei meinem ersten Aufenthalt in Athen im Frühsommer 2008 hörte ich das erste Mal von diesem Dokument. Ahmed, ein algerischer Asylsuchender und guter Bekannter meiner Gastgeberin war zu Besuch in ihrer Wohnung. Wir saßen auf dem Balkon und die beiden diskutierten seine Situation. Meine Gastgeberin hatte Ahmed dabei unterstützt, eine rudimentäre Bleibe zu finden, aber im Zentrum der Diskussion stand seine Unsicherheit, sich in Athen zu bewegen. Ohne Papiere fürchtete er, jederzeit von der Polizei aufgegriffen und in Abschiebehaft genommen werden zu können. Gemeinsam gingen sie durch die wenigen Optionen, die aber allesamt wenig realistisch schienen. Das Fazit, zu dem sie gemeinsam gelangten, war, dass er doch nochmal versuchen sollte, eine ›pink card‹ zu beantragen. Allerdings machte er sich wenig Hoffnung.

Das *Aliens and Immigration Directorate* an der Athener Petrou Ralli Straße, außerhalb der Stadt in einem Industriegebiet gelegen, ist zentraler Bestandteil jeder empirischen Beschreibung des griechischen Asylsystems in jenen Jahren. Entweder einfach als *Allodapon* oder *Petrou Ralli* referenziert, stellte es lange Zeit die einzige Einrichtung dar, in der Asylanträge entgegengenommen wurden und wo eine ›pink card‹ ausgestellt wurde. Bezeichnend für die lediglich formale Existenz des griechischen Asylsystems waren die Öffnungszeiten der Behörde. Sie öffnete nur Samstag vormittags für wenige Stunden und nur wenigen Asylsuchenden wurde Einlass gewährt. Schon am Freitag Abend bildeten sich daher Schlangen jener, die schon oft versucht hatten, eine ›pink card‹ zu ergattern und in den Wochen zuvor gescheitert waren. Aus diesem Grund war auch Ahmed mehr als nur skeptisch, dass es ihm gelingen würde, ein solches Dokument zu erlangen. Formal als Asylsuchender in Griechenland registriert zu sein, ein Status, den die ›pink card‹ dokumentierte, stellte einen Ausnahmefall für die allermeisten Asylsuchenden dar.

Tatsächlich traf diese Beschreibung des griechischen Asylsystems nur für Athen und Thessaloniki zu. An der Grenze, also der Landgrenze zur Türkei in der Region Evros im Nordosten Griechenlands sowie an der Meeresgrenze an den ost-ägäischen Inseln wie Lesbos, Chios und Samos herrschte ein komplett anderes Regime, welches effektiv vom urbanen Asylregime abgekoppelt war und eher als Illegalisierung oder Irregularisierung beschrieben werden muss. Allerdings lässt sich diese Fragmentierung des griechischen Migrationsregimes nicht auf eine innergriechische Zentrum-Peripherie-Analyse reduzieren. Vielmehr hatte jede lokale Grenze ihre eigenen Formen der Migrationskontrolle hervorgebracht. Dies gilt insbesondere für den Fall der albanisch-griechischen Grenze, der jedoch hier außen vor bleiben soll. Doch auch zwischen der Evros-Grenze im Nordosten und der ägäischen Meeresgrenze gab und gibt es immer noch gravierende Unterschiede.

Crossing the Border

Der Regionalbezirk Evros ist ein Landstrich im äußersten Nordosten Griechenlands. Die Region hat ihren Namen von dem Fluss Evros, der gleichzeitig rund 200 km der Grenze zum europäischen Teil der Türkei bildet. Auf der türkischen Seite der Grenze liegt die Provinz Edirne, mit der gleichnamigen Provinzhauptstadt. Der nördliche Teil des Regionalbezirks liegt zwischen Bulgarien und der Türkei und bildet damit ein Dreiländereck. Der Bezirk Evros war lange Zeit zwischen Griechenland und dem Osmanischen Reich umkämpft, was sich bis heute an seiner Infrastruktur zeigt. Die zentrale Zugangsstraße zum Bezirk führt von der an der Ägäis gelegenen Stadt Alexandroupoli fast direkt am Grenzfluss ent-

lang nach Norden. Die nördliche Provinzhauptstadt Orestiada wurde erste 1923 gegründet und ist ebenfalls direkt an der Grenze platziert, ähnlich einem mittelalterlichem Wehrdorf.

Nur ganz im Norden, nahe der Ortschaft Kastanies, findet sich ein rund 12,5 km langer Teilabschnitt der griechisch-türkischen Grenze, der nicht vom Evros gebildet wird. Aus Bulgarien kommend fließt der Evros von Westen durch den Bezirk Orestiada und biegt dann nach Süden Richtung Ägäis. An dieser Biegung liegt die historische Stadt Edirne, weswegen die Grenze einen Bogen rund um die Stadt beschreibt. Diese Abweichung von der natürlichen Grenze bildet eine spezifische Geographie der Grenzkontrolle. Edirne liegt im Wesentlichen ausschließlich auf der östlichen Seite des Evros. Eine eindrucksvolle Brücke – der Evros selbst ist ein mächtiger und vielfach unbezwungener Strom (ausführlich Levidis 2020) – ist die einzige Verbindung zwischen der Stadt und der Gemeinde Karaağaç, die westlich des Evros, aber noch auf türkischem Territorium liegt und von der eine Straße zu einem Grenzübergang und dann nach Kastanies, dem ersten Dorf auf der griechischen Seite, führt. Zusammen mit dem großen, ausgebauten Grenzübergang bei Kipoi, der rund 150 km weiter südlich auf der Transitroute zwischen Istanbul und Thessaloniki liegt, sind diese beiden Orte die einzigen offiziellen Grenzübertrittsmöglichkeiten. Bis 2006 waren die 12,5 Kilometer trockene Grenze durch einen kleinen Zaun, aber auch Panzerabwehrminen gesichert. Letztere richteten sich nicht gegen die Migration, sondern gegen einen möglichen Angriff durch die türkische Armee. Dennoch stellten sie eine besondere Gefahr für das *border crossing* dar, weswegen oftmals auch eine Querung des Evros mit kleinen Booten versucht wurde – was andere Todesgefahren mit sich brachte.

Ahmed, dem ich auf dem Balkon meiner Gastgeberin begegnete, war 2006 über die trockene Grenze bei Edirne gekommen. Er erzählte mir, wie er in Edirne ankam und als Erstes ein Internetcafe aufsuchte. Seiner Schilderung zufolge hatten alle Internetcafes in Edirne die Software *Google Earth* installiert, die hochauflösende Satellitenbilder der ganzen Welt frei verfügbar macht. Er bat mich auch, die Software auf meinem Rechner zu installieren, weil er demonstrieren wollte, wie er sie damals genutzt hatte, um eine Lücke oder einen Durchgang im Zaun zu identifizieren. Er prägte sich den Weg ein und machte sich in der Abenddämmerung auf den Weg: »I crossed the bridge, and turned left, into the fields. I used the big mosque of Edirne, which you can see from far, as orientation. After some kilometers, I reached the fence and crossed it. That is how I came to Greece for the first time« (Feldtagebuch, Juni 2008).

Leider, so erzählte er, war Ahmed gezwungen, diese partikuläre Passage sechs Mal zu absolvieren, da er fünf Mal von der griechischen Polizei aufgegriffen und umgehend in die Türkei abgeschoben wurde. Einen Asylantrag zu stellen wurde ihm jedes Mal verweigert. Auf der türkischen Seite wurde er jedes Mal für ein

paar Wochen im Internierungslager Tunca in Edirne inhaftiert, bevor er einen weiteren Grenzübergang in Angriff nehmen konnte. Erst als er eine sehr lange Distanz innerhalb Griechenlands zurückgelegt hatte, zu Fuß, nachts und immer in sicherem Abstand zur Autobahn, die er gleichzeitig als Orientierungshilfe nutzte, war es ihm möglich, in einem Dorf der muslimischen Minderheit in Nordgriechenland »aufzutauchen«. Dort fand er eine Moschee, ein Mitglied der Gemeinde half ihm, nach Thessaloniki zu gelangen. Von dort setzte er seinen Weg nach Athen fort, wo er vergeblich versuchte, seinen Asylantrag zu stellen und eine »pink card« zu erhalten.

Für die klandestine Migration stellt der Bezirk Evros einen Grenzraum dar, der auch das türkische Internierungslager Tunca miteinschließt. Auf griechischer Seite, etwas von der Grenze entfernt, befindet sich nahe des Dorfes Fylakio ein altes gelbes, zweistöckiges Haus, welches in diesen Jahren, aber auch danach, als Internierungslager genutzt wurde und in dem menschenunwürdige Bedingungen herrschten (Gottschlich 2010; zur Existenz extralegaler Internierungseinrichtungen in Evros siehe Karamanidou und Kasparek 2020b). Auch die verschiedenen Polizeistationen in den Dörfern entlang der Hauptstraße sind Teil dieser Internierungsinfrastruktur, die auch immer wieder für illegale Rückschiebungen – Push-backs – genutzt werden. Eine Asylantragstellung war im Bezirk Evros weitestgehend unmöglich, die Erfahrungen Ahmeds sind durchaus repräsentativ für die Praxis des griechischen Grenzschatzes an der Evros-Grenze. Aus diesem Grund firmierte das Lager Fylakio offiziell auch nicht als Erstaufnahmeeinrichtung, sondern als Abschiebegefängnis. Denn die Evros-Grenze stellte, wie ich später noch erörtern werde, die einzige Grenze dar, an der die Türkei nominell Rückschiebungen akzeptierte.

Besonders nach der Beseitigung der Minen rund um das Jahr 2006 fanden die meisten klandestinen Einreisen nach Griechenland zunächst an der Evros-Grenze statt. Doch ab dem Jahr 2008 verschob sich die Route in die Ägäis, wo versucht wurde, mit Hilfe von kleinen Schlauchbooten die wenigen Kilometer zwischen der türkischen Westküste und den griechischen Inseln zu bewältigen. Zwar ist die Praxis der griechischen Küstenwache, diese Boote auf dem Meer anzugreifen, in Richtung Türkei zu drängen oder zu zerstören, vielfach dokumentiert, doch jene, die die Überfahrt schafften, hatten zunächst die Gewissheit, in Griechenland bleiben zu können. Denn die komplizierte Seegrenze zwischen der Türkei und Griechenland, in der zwischen den jeweiligen Hoheitsgewässern kein Raum mehr für internationale Gewässer blieb, stellte ein Minenfeld der Souveränität dar. Beginnend im Norden mit den Inseln Lesbos, Chios und Samos zieht sich die Grenze bis in den Archipel des Dodekanes in den Süden. Der konkrete Verlauf der Grenze zwischen der Türkei und Griechenland ist weiterhin umstritten und stellt eine große Herausforderung für die Praxis der griechischen Küstenwache dar (vgl. Panagiotidis und Tsianos 2007; Gropas und Triandafyllidou 2005). Die

Schiffe der Küstenwache liefen beständig Gefahr, durch ein Überschreiten der nicht klar definierten Grenze einen internationalen Konflikt auszulösen. Gleiches gilt für den Luftraum, der ähnlich umstritten ist und dessen absichtliche Verletzung durch Militärflugzeuge Teil der beständigen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Staaten darstellt. Eine offizielle Abschiebung oder auch ein illegaler Pushback von den Inseln ausgehend war weitestgehend unmöglich.

Daher folgte auf die Ankunft auf den Inseln die sofortige Inhaftierung, in Lesbos beispielsweise in einem ehemaligen Warenlager in dem Vorort Pagani der Inselhauptstadt. Dort wurden unter ähnlich schlimmen Bedingungen wie in Fylakio Hunderte von Personen in den wenigen großen Hallen festgehalten. Es waren diese Bedingungen, die das *noborder camp* 2009 erfolgreich zum Skandal machte und welches zusammen mit dem Hungerstreik der Insassen dazu führte, dass die Polizei das Lager aufgeben musste. Ich erinnere mich noch, wie die großen Tore zu den Hallen, wie auch die Tore in den Zäunen auf einmal offen standen. Die vormals eingespernten Migrant_innen hatten sich befreit. Doch sie hatten Pagani noch nicht endgültig verlassen, denn sie warteten immer noch auf das ›white paper‹, welches ihnen zwar versprochen, aber noch nicht ausgehändigt worden war. Doch bald war es soweit. Die ›white papers‹ wurden ausgehändigt, es standen Busse bereit, um die nun auch offiziell freien Personen an den Hafen zu bringen. Eine unglaubliche Freude kam in Pagani auf, es wurde gefeiert, sich gegenseitig die Papiere gezeigt, die Papiere in die Luft gestreckt als Beweis, nun endlich frei zu sein und nach Athen weiterfahren zu können.

Dieses Dokument, normalerweise ein einseitiger A4-Ausdruck mit den Personalien der Person, meistens ohne Photo, aber mit einem großen Stempel versehen, war mit einer unglaublichen Bedeutung aufgeladen. Offiziell trug dieses Papier diese Bedeutung jedoch gar nicht. Anstelle einer Freilassungsanordnung oder gar einer Aufenthaltserlaubnis stellt es die staatliche »Ankündigung der Abschiebung« dar. Da die Stellung eines Asylantrags in Pagani zwar offiziell möglich war, aber mit der Androhung einer massiven Ausweitung der Haftdauer verknüpft war, waren auch dort keine Asylanträge gestellt worden. Denn paradoxerweise erfolgte die Freilassung mit dem ›white paper‹ oftmals nach wenigen Wochen, während bei Stellung eines Asylantrags die Gefahr bestand, für die gesamte Dauer des Asylverfahrens inhaftiert zu bleiben. Aus dem ausbleibenden Asylantrag folgte jedoch gleichzeitig die Verpflichtung, aus Griechenland auszureisen. Das ›white paper‹ regelt genau dies. Es kündigt die Abschiebung an, falls die betroffene Person nicht innerhalb von 30 Tagen freiwillig selbst ausreist. Gleichzeitig regularisiert das ›weiße Papier‹ aber für diese 30 Tage den Aufenthalt in Griechenland.

Steht die ›pink card‹ nach Cabot für die Ungewissheit (›limbo‹) und vorherrschende Prekarität im griechischen Asylsystem, so lässt sich analog das ›white paper‹ als stellvertretend für das an der Meeresgrenze existierende Regime der

Irregularisierung lesen, welches gleichzeitig als eine stillschweigende Allianz zwischen dem griechischen Staat und der Migration interpretiert werden kann. Diese Allianz basierte auf der Einsicht, dass die meisten Migrant_innen und Asylsuchenden gar nicht die Absicht hatten, sich in Griechenland niederzulassen, sondern weiter gen Norden ziehen wollten. Das »white paper« ermöglichte genau dies. Nach der Entlassung aus der Haft auf der Insel erlaubte es den Fährtransit auf das griechische Festland – Kauf von Fährtickets und Betreten der Fähren wurden normalerweise polizeilich reglementiert. Zudem etablierte es eine Frist von 30 Tagen, in denen entweder die Weiterreise nach Nordeuropa organisiert oder ein Auskommen im informellen Sektor der griechischen Ökonomie gesucht werden konnte.

Diese stillschweigende Allianz, die die griechische Migrationspolitik seit den 1990er Jahren charakterisierte, war jedoch schon seit 2003 immer stärker unter Druck geraten. Mit dem zunehmend besseren Funktionieren des Dublin-Systems, welches vor allem auf der Einspeicherung von Fingerabdrücken in die Eurodac-Datenbank basierte, wurden mehr und mehr Asylsuchende, die in Griechenland zum ersten Mal EU-Territorium betreten hatten und dann ihre Reise nach Norden fortgesetzt hatten, nach Griechenland zurückgeschoben. Die griechische Regierung war mit der Tatsache konfrontiert, dass ein Ziehen-Lassen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines defizitären Asylsystems ein immer wenig gangbarer Weg war. Gleichzeitig rückte Griechenland vermehrt in den Fokus einer europäischen und internationalen Aufmerksamkeit, die die Zustände in der Grenz- und Migrationspolitik kritisierte. Exemplarisch kann dies etwa am Bericht »The truth may be bitter, but it must be told« (Pro Asyl 2007) belegt werden, der die Internierungsbedingungen thematisierte, oder etwa auch an einer Studie von Amnesty International (2010), welche die Kritik am griechischen Asylsystem direkt mit dem Dublin-System verband (siehe auch Frelick 2008). Rund um das Jahr 2009 stand die griechische Regierung vermehrt unter Zugzwang, das Grenz-, Migrations- und Asylregime zu reformieren.

Forcierte Europäisierung

Einen ersten Wegpunkt markierte der Regierungswechsel im Oktober 2009, als die konservative Partei *Nea Dimokratia*, die seit 2004 die Regierung stellte, ihre Mehrheit verlor und die Regierung von der sozialdemokratischen PASOK unter Giorgios Papandreou übernommen wurde. In der Frage der Migrationspolitik startete die neue Regierung mit einem Reformprogramm. So wurden die schlimmsten Internierungslager – insbesondere Pagani auf Lesbos – geschlossen und auch mit der Reform der Staatsbürger_innenschaft nach dem *ius soli*-Prinzip wurde ein neuer Weg eingeschlagen. In der konservativen Opposition stieß letz-

teres Vorhaben auf vehementen Widerstand und sollte auch die spätere Bildung einer Großen Koalition während der Zeit der Memoranden verkomplizieren.

Der US-Botschafter in Athen, Daniel Speckhard, fasste die neue Politik am 4. Dezember 2009 in einem Drahtbericht für das US-Außenministerium folgendermaßen zusammen:

»Greece's new PASOK government [...] has moved quickly to revamp asylum processes and take measures that should improve the government's ability to interdict migrants. It has consolidated law enforcement agencies (the National Police, fire service, port police, and Coast Guard elements) into the new, DHS-like Ministry for Citizen's Protection. This should help the government better coordinate among security services on combating illegal migration. Fulfilling a PASOK campaign promise, Minister for Citizen's Protection Michalis Chrysochoidis formed an asylum experts' committee to propose reforms. The committee, composed of representatives from UNHCR, NGOs, academics, and officials, first met on November 26. NGO and government insiders expect new legislation to take up to six months to formulate, and are looking at stopgap measures to address pending asylum applications. NGOs have largely welcomed the government's proposals to create a new, independent asylum authority separate from the police, and have lauded promises to raise Greece's asylum approval rate to the ›European average.‹ However, they note that the situation on the ground hasn't changed at all, detention centers are still filled beyond capacity, and asylum processing by the Aliens Police has all but stopped pending new guidelines.« (US State Department 2009)

Der Botschafter thematisierte aber auch die Bemühungen der Regierung, Migrationspolitik zu europäisieren:

»Because of these domestic shortfalls in migration enforcement, the Greeks have also focused on ›Europeanizing‹ the issue, using a three-pronged approach: putting pressure on the EU to provide more border security support, urging Turkey to crack down on maritime human smuggling and to take back deportees, and pressing for changes to the Dublin II agreement. To raise awareness on migration issues, Greece hosted the Global Forum for Migration and Development, an informal conference bringing together governments and NGOs, in November. Over the last six months, Greek leaders have tried multiple tactics to pressure the EU: signing a four-way enforcement cooperation agreement with Malta, Cyprus, and Italy and jointly submitting an illegal migration whitepaper; bilateral meetings with EU border states focusing on enforcement and migration burden-sharing; raising migration issues at EU gatherings of foreign and interior ministers; pressing the EU to forge readmissions agreements with migration sending countries; and inviting

FRONTEX, the EU border agency, to increase its presence in the Aegean. Greek officials have tried to use the EU to pressure Turkey to live up to its 2001 bilateral protocol to readmit third-country aliens.« (US State Department 2009)

Der PASOK hatte die Wahlen mit dem Slogan »Es gibt genug Geld« gewonnen, die neue Regierung musste jedoch bald entdecken, dass dies nicht zutraf. Am 23. April 2010 war die griechische Regierung gezwungen, finanzielle Unterstützung von der EU anzufordern. Schon am 3. Mai 2010 wurde das erste Memorandum – offiziell *Economic Adjustment Programme for Greece* – unterzeichnet. Somit stand die Politik der neuen Regierung von Beginn an unter dem Zeichen der Krise, der Einsparmaßnahmen sowie des europäischen Einflusses auf die Politik. Dementsprechend rückte die politische Frage bezüglich einer neuen Migrationspolitik in den Hintergrund, zum Stillstand kam sie jedoch nicht. Die in dem Drahtbericht der US-Botschaft beschriebene neue Dynamik nach dem Regierungswechsel war auch bei meinen verschiedenen Feldforschungsaufenthalten im Jahr 2010 stark spürbar. Das von dem Botschafter erwähnte *whitepaper* – tatsächlich ein eher kurz gehaltenes Positionspapier – der vier besonders von der Dublin-Verordnung betroffenen Staaten im Süden und Südosten der EU deutete zum ersten Mal einen ernsthaften Dissens im Feld der europäischen Asylpolitiken an, während die Situation der Asylsuchenden in Griechenland auch medial verstärkt thematisiert wurde.

Gleichzeitig hatte die von der neuen Regierung eingesetzte Expert_innen-Kommission, die eine Reform des griechischen Asylsystems erarbeiten sollte, im Frühjahr ihre Arbeit aufgenommen. Sie unterstand dem neuen Minister für Bürgerschutz, Michalis Chrysochoidis. Die Einbeziehung von in dem Feld aktiven NGOs und IGOs stellte für Griechenland einen neuen politischen Modus dar. Trotz des Befundes der neuen politischen Rolle von Nichtregierungsorganisationen (Brand u. a. 2001), insbesondere in Verbindung mit der Dynamik der Europäisierung, trat dieses Phänomen in Griechenland aus verschiedenen Gründen später auf als etwa in Deutschland. Gleichzeitig war es auch ein Glücksfall für meine Feldforschung – es war wesentlich leichter, Gesprächspartner_innen zu finden, die mit den Beratungen befasst waren.

Neben der Reform des Asylsystems, welches vor allem auf die Schaffung einer zivilen Asyl-Administration abzielte, welche die Polizei ablösen sollte, formulierte das Komitee auch einen Vorschlag für die Einrichtung sogenannter *Screening Centers*. Während eines Feldforschungsaufenthalt im Juni 2010 in Athen wurde mir der Vorschlag des Komitees überlassen, und zwar sowohl der griechische Original-Text, der ausweislich der in der Datei verzeichneten Meta-Daten aus dem Athener Büro des UNHCR stammte, als auch eine englische Übersetzung, auf die ich mich im Weiteren beziehen werde. Das Dokument, welches auf den

11. März 2010 datiert ist, trägt den Titel »Screening Centers for aliens entering Greece without any legal formalities. Experts' Committee proposal«. Die Präambel formuliert den Anspruch des Vorschlags:

»According to the plan, the newly entering the Country aliens must, at first, pass by those Centers where their legal status and any particular needs are going to be established and then, according to their established profile, their further handling by the State will be decided accordingly. [...] The above system has been proposed in replacement of the system in force, which deals with mass arrivals by means of a standard decision issue regarding the deportation and the detention of all of them without any exception. Moreover, further to the above, the majority of the aliens are set free under unclarified legal status and as a result, serious problems emerge as regards both the handling of those individuals on the basis of our Country's obligations deriving from international conventions and the domestic legislation, and the awareness of the competent authorities as regards the number of aliens crossing or residing in the Country.«

Die *Screening Centers* sollten zum ersten Mal eine explizite Form einer Erstaufnahmeeinrichtung in Griechenland etablieren und den ersten Kontaktpunkt zwischen der staatlichen Migrationsadministration und den ankommenden, oder von der Polizei im Inland aufgegriffenen Migrant_innen darstellen. Der Vorschlag ließ keinen Zweifel daran, dass die *Screening Centers* als geschlossene Einrichtungen konzipiert waren, wenngleich hervorgehoben wurde, dass es sich nicht um eine Inhaftierung zum Zwecke der Abschiebung handle – dies war die bis dahin genutzte rechtliche Basis für die uneingeschränkte Internierung aller aufgegriffenen Migrant_innen. Vielmehr gehe es um ein Festhalten der Personen (im englischen Text: »confinement«), um die Screening-Prozedur überhaupt zu ermöglichen. Die Einsperrung solle jedoch für maximal 15 Tage aufrecht erhalten werden dürfen. Der Vorschlag hebt weiter hervor, dass die Finanzierung der *Screening Centers* nur durch europäische Fonds, insbesondere den *External Borders Fund* sichergestellt werden könne. Jedes *Screening Center* solle von einer eigenen Direktor_in geleitet werden, welche die Oberaufsicht über die diversen staatlichen Dienste, die im *Screening Center* arbeiten, haben solle.

In einem zweiten Kapitel wird die »standard screening procedure« beschrieben. Diese bestehe aus sechs allgemeinen Maßnahmen:

1. Informieren der Ankommenden über den Status des *Centers*, warum sie sich dort befänden, ihre Rechte und Verpflichtungen,
2. Registrierung inklusive Fingerabdrucknahme und Photographieren,
3. Medizinische Untersuchung,

4. Erstellung einer ersten Einschätzung, ob die betreffende Person schutzbedürftig sei,
5. Unterstützung sozialer, psychologischer, juristischer und medizinischer Art falls notwendig,
6. Erstellung eines persönlichen Profils und Weiterleitung an die relevanten weiteren Behörden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Vorschlag der *Screening Center*-Architektur keine kollektive Einstreuung zum Zwecke der Abschiebung mehr beinhaltete, sondern vielmehr einen Filter darstellen soll. Neben der genauen Erfassung jeder Person – sowohl in der europäischen *Eurodac*-Datenbank, als auch in einer nationalen – sollten die *Screening Centers* gleichzeitig als eine Versteilerstation fungieren. Denn nicht die erzwungene verlängerte Internierung des existierenden Systems, welches vor allem auf eine »Entschleunigung« (Panagiotidis und Tsianos 2007) abzielte, stellte die zentrale Logik der *Screening Centers* dar, sondern eine beschleunigte, schnelle und effiziente Aufspaltung der Migrationsbewegungen, ein *unmixing* der *mixed migration flows* in Asylsuchende, andere Schutzbedürftige wie etwa unbegleitete minderjährige Flüchtlinge oder Opfer von Menschenhandel sowie abzuschiebende Migrant_innen ohne Aufenthaltsstatus, oder ohne Perspektive, einen solchen zu erlangen.

Diese Differenzierung zwischen Flüchtlingen und ökonomischen Migrant_innen, die ein alter Topos der migrationspolitischen Diskurse nicht nur in Europa war und auch weiter ist und der nun um den humanitaristischen Aspekt der Schutzbedürftigkeit erweitert wurde, bestätigte mir auch Aphrodite Al-Saleh in einem Interview, welches ich Anfang Juni 2010 mit ihr im Ministerium für Bürgerschutz² führte. Ich hatte Frau Al-Saleh im August 2009 in Lesbos bei einer Demonstration vor dem Internierungslager Pagani auf Lesbos kennengelernt, als sie eine kurze Rede hieß. Sie entstammt dem sozialdemokratischen, PASOK-nahen NGO-Spektrum und setzte sich schon damals – auf ihre Art – für Migrant_innen ein. Die neue Regierung berief sie als Beraterin für Migrationspolitik ins Ministerium für Bürgerschutz, wo sie direkt dem Vizeminister Spyros Vougas unterstellt war. Ihr Projekt war die schnelle Etablierung der *Screening Centers*. An dem Freitag,

2 Das ehemalige Ministerium für öffentliche Ordnung wurde 2007 mit dem Innenministerium, zuständig für legale Migration und öffentliche Verwaltung, zusammengelegt. Nach dem Wahlsieg des PASOK im Oktober 2009 wurde die Trennung rückgängig gemacht und das Ministerium in Ministerium für Zivilschutz (»citizen protection« ist die gängige Übersetzung in Griechenland) umbenannt. Dem Ministerium untersteht die Polizei und auch der Grenzschutz und ist damit vergleichbar mit einem deutschen Innenministerium. Die Küstenwache wiederum untersteht dem Ministerium für Handelsschifffahrt.

als wir das Interview führten, hatte der Vorschlag des Expert_innen-Komitees die erste legislative Hürde genommen, worüber sie sich sehr erfreut zeigte.

Sie verneinte, dass der Vorschlag für die *Screening Centers* auf Druck der EU zustande gekommen sei:

»It is just an obligation that comes from the inside. There is a huge hypocrisy in Europe, it is pretty convenient what is happening now. We keep all the >dirty migrants< here in Greece, on the precondition that they will not enter Europe. For them, we are not Europe. And then, ok, sometimes, somebody like Barroso, or Commissioners of Human Rights, they came and say ›Oh, really, it is very bad thing centres like this‹ and they leave. Nothing else. There was no pressure from Europe. We can't abuse human rights any more, it is not our country. It is not in the heart of Greece, we do not abuse human rights. At the same time, it is not clever. You know the cost of keeping so many people, in Pagani, was unbelievable. For one hundred people staying in Pagani for one day, the cost was 6.000 Euros per day.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

Das alte System charakterisierte sie folgendermaßen:

»It is a detention. The law says that the people that they are coming illegally in Greece, we have to keep them in specific places, for the deportation. So that is fine. But we missed what is happening in between. The people that are to be deported, they have to be kept in this type of centers. Not exactly this type of centers, but detention centers. Human[e] detention centers. They never thought that the people that are coming that they could be refugees. That they could be victims, that they could be vulnerable people, that we have to protect them. This was never written in a law. [...] So it was just hell.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

Viel problematischer sah sie die unilateralen Aktionen anderer EU-Mitgliedstaaten:

»After Spain signed the bilateral agreement with Morocco, and Italy with Libya, they closed their doors, so all the Maghreb is coming now to Greece. And Maghreb, it is very complicated. They are not refugees, they are economic migrants. The profile of the people coming from Morocco, I don't want to be unfair to others, but it is people that are involved in criminal things. Maybe I suppose that was happening with Greece and Albania in the beginning, the Albans they were coming were that kind of people, about 20, 24 [-years-old], they would just come to steal, and they were going back. That is the profile of Moroccans now. We can't work with that. Now the centre of Athens is a hell because of the Maghreb. [...] But this is the problem of Europe. When Spain signed the bilateral agreement, they should have known what will happen.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

Ich zitiere diese Interview-Passagen so ausführlich, weil sie meiner Einschätzung nach exemplarisch, fast schon prototypisch für die ab 2010 auftauchende neue Logik eines sozialdemokratischen, griechischen Migrationsmanagements stehen. Neu ist das Element des Humanitarismus, also der gleichzeitige Verweis auf das Leiden der betroffenen Personen, die internationalen Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz sowie die Beschreibung einer nationalen Identität, der Menschenrechtsverletzungen fremd seien. Der Humanitarismus stellt nicht lediglich eine legitimatorische Basis für das eigene Handeln dar, vielmehr stellt er einen Imperativ dar, schutzbedürftigen, vulnerablen Personen zu helfen. Gleichzeitig wird jedoch das Recht auf die Kategorisierung, wer schutzbedürftig oder vulnerabel sei, dem griechischen Staat oder der griechischen Gesellschaft zugesprochen, was sich insbesondere in der Legitimierung und Fortschreibung des anti-albanischen Rassismus, nun gegen Personen maghrebinischer Herkunft gerichtet, festmachen lässt.

Das andere hervorzuhebende Element ist die ambivalente Anrufung Europas. Einerseits werden die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten als heuchlerisch oder unsolidarisch charakterisiert, andererseits wird im Verlauf des Interviews jedoch gleichzeitig an Europa appelliert, doch etwa einen ›Re-allocation-Mechanismus zu etablieren, um Migrant_innen aus dem Süden der EU in den Norden zu transferieren. Gefordert wird auch, dass die Europäische Union mit Training, Expertise und Wissenstransfer in Griechenland agieren solle, damit ein funktionierendes Asyl- und Erstaufnahmesystem etabliert werden könne, welches europäischen Standards genüge. Diese Ambivalenz, welches oft auch an die Frage nationaler Souveränität röhrt, war besonders stark zu vernehmen, als wir das Funktionieren des *detention centres* in Samos diskutierten. Dieses war 2007 mit EU-Geldern gebaut worden und war daher baulich und architektonisch in einem wesentlich besseren Zustand als etwa Pagani. Frau Al-Saleh plante, es mit Unterstützung von NGOs zu einem *Screening Center*-Pilotprojekt auszubauen.

»In Samos, we have the infrastructure, but not the model of how we will work on that. [...] That infrastructure will be quite common. [...] The problem is, we have somebody from Frontex there, and he is doing alone the evaluation. The identification and that is not perfect. Frontex, they should help us at the training level, but not justify who is who. [...] This is national policy, they are not allowed even from their regulation to tell us what we are going to do. They can just work on the training, or give an opinion, a second opinion. But we have to take the decision. But we don't have people who can work on national, ethnicity identification. [...] It is a problem with Frontex, it is not as bad as we think, because they bring the know-how of passports, the language, that is the good aspect. And it is the most strong aspect. But everybody only knows the other what they are doing [sie bezieht sich auf die mangelnde Koordina-



Detention Centre in Samos. Photo: Bernd Kasperek

tion operativer Einsätze gemeinsam mit der griechischen Küstenwache; bk]. They have a terrible problem, they need image makers, these people, there is all this secretness around them. You don't feel free to ask them what they are doing, people are afraid of them. [...] And they are important to have, because they bring the money, and the know-how. But we have to be clever and to make them work for us, and not vice-versa. Because if you allow them to do whatever they want, I don't know what they are doing, they drink beers, and you know what is happening in Samos and Mytilini all the time [sie bezieht sich auf Kneipenschlägereien, in die Frontex-Offiziere verwickelt waren; bk]. But you can work with them in this aspect. I want to get rid of the Frontex guy from Samos and make him work just as a trainer.« (Interview mit Aphrodite Al-Saleh, Juni 2010)

In dieser Interview-Passage geht es meiner Meinung nach deswegen um Fragen nationaler Souveränität, weil Frau Al-Saleh eine Haltung einnimmt, die stellvertretend für den griechischen Staat spricht. Sie adressiert sehr direkt die Friktionen der Europäisierung, die auch den Prozess hin zur Entstehung der Agentur charakterisiert haben. Die unbestrittene europäische Expertise, die der Frontex-Mitarbeiter im *detention centre* in Samos mit bringt, also Expertise der Nationalitätenfeststellung, des Erkennens von gefälschten Dokumenten, etc. ist ihr, neben

der Finanzierung, die die Agentur bringt, willkommen. Doch das Treffen von souveränen Entscheidungen (»justify who is who«, also etwa die Entscheidung über die Legitimität eines Asylantrags) und das intransparente Agieren als Staat im Staat in Einsätzen an der Grenze wird von ihr abgelehnt, weswegen sie sich fragt, wie sich die Anwesenheit der Agentur in einen Vorteil für den griechischen Staat wenden ließe. Auch der Verweis auf die Kneipenschlägereien bedient dabei einen Souveränismus: Schlägereien von US-amerikanischen Marinesoldaten im Hafen von Piräus in den 1950er Jahren, die nicht juristisch verfolgt werden konnten, sind eine oft bemühte Trope für Fremdbestimmung im griechischen Diskurs.

Neben der grundlegenden Reform des Asyl- und Erstaufnahmesystems stellte die Situation an und jenseits der Grenze die zweite große Herausforderung für das griechische Migrations- und Grenzregime dar. Anhand der *JO Hera* habe ich gezeigt, von welch zentraler Bedeutung eine grenzüberschreitende Kooperation für den Erfolg von Grenzschutzmaßnahmen ist. Nicht zufälligerweise korrespondieren auch die Migrationsbewegungen über das zentrale Mittelmeer invers mit dem Kooperationsgrad zwischen Italien und Libyen. Wie der oben zitierte Drahtbericht der US-Botschaft schon festhielt, fand jedoch eine Kooperation zwischen der Türkei und Griechenland bezüglich der Migration kaum statt. Die neue griechische Regierung hoffte daher darauf, die Europäische Union könnte eine tatsächliche Praxis der Kooperation verhandeln. Offiziell gab es zwar seit 2002 ein bilaterales Rückübernahmeverabkommen zwischen der Türkei und Griechenland, welches Griechenland die Rückschiebung von irregulären Migrant_innen über die Evros-Grenze gestattete, doch die Umsetzung stockte von Beginn an.

Im Juni 2010 interviewte ich den damaligen Chef der griechischen Ausländerpolizei, Vassilios Kousoutis, in seinem Büro im Ministerium für Bürgerschutzzschutz in Athen. Das Ministerium ist ein riesiges Bürogebäude in der Nähe der Metrostation Katehaki, eine mindestens 15-stöckige Trutzburg aus Beton, ohne jeden architektonischen Charme, umgeben von Kasernen der griechischen Armee. Er erläuterte die Probleme bei der Umsetzung des Abkommens.

»We have a readmission agreement with Turkey, it was signed in 2001, and is »implemented«, so called »implemented«, I am using these quotation marks, since 2002. From that time, we have requested the readmission of about 80.000 illegal migrants, and we handed over only 2.500. Last eight years.«
(Interview mit Vassilios Kousoutis, Juni 2010)

Ich fragte ihn, ob sich dies nicht jetzt, im Zuge der weiteren Annäherung zwischen Griechenland und Türkei, und ganz besonders nach dem außergewöhnlichen Staatsbesuch durch den türkischen Premier Erdogan im Mai 2010 (vgl. Smith 2010), ändern würde. Dieser hatte insbesondere versprochen, pro Jahr bis

zu 1.000 Rückübernahmeversuchen Griechenlands an die Türkei statzugeben und auch einen türkischen Hafen für Abschiebungen von den griechischen Inseln zu öffnen. Herr Kousoutis zeigte sich jedoch wenig optimistisch, da er die Detailprobleme der Umsetzung kannte:

»Now with Mr. Erdogan it was said that they are going to increase the number [of requests approved; bk]. But they are choosing the nationalities, only re-admitting the neighbouring countries. Iraq, Iran, Syria, Georgia some times. Even today, yesterday in fact, in Evros, in Kipoi crossing point, we have an operation there with Frontex [...] and using a helicopter, it was detected a Turkish truck with 18 illegal migrants in the truck. Even for those who are detected at the border crossing point they request to have a readmission request, and the answer takes months and months, sometimes without any positive result, because they were Somalis. And sometimes, they are approving the readmission of some Iraqis, and under the instructions of the facilitators, when we hand them over, they claim they are Palestinian, and the Turkish refuse. [...] So practically with this, even if they have approved the readmission of about 8.000 illegal migrants, we were able only to hand them back only about 2.500 migrants. More than 1.000 or even more were cancelled by this way. And also they are answering too late, so we have already released them. And that is why they say we have approved 8.000, but practically, this is the result. [...] Also, what does a request mean? [...] When a group is intercepted, we are submitting one request for the whole group. So if they are going to approve 1.000 requests, practically they are going to readmit everybody. If it is per person, which I fear, practically we are at the same level. 8 years, one thousand approvals. And when you are receiving 70.000 illegal migrants per year coming from Turkey, it is nothing, one thousand.« (Interview mit Vassilios Kousoutis, Juni 2010)

Gleichzeitig stieg die Zahl der Ankommenden seit 2006 stetig. Waren es es 2004 noch knapp 50.000 pro Jahr, so waren es 2008 schon fast 150.000 Migrant_innen, die die Grenze zu Griechenland überschritten. Zudem änderte sich die Route. War es für Ahmed noch klar gewesen, sein Glück – wie die meisten – an der Landgrenze des Evros zu versuchen, so begannen sich die Überfahrten ab 2008 auf die Ägäis-Inseln zu konzentrieren. Im Jahr 2010 setzte die Gegenbewegung ein, nun verschoben sich die Grenzübergänge wieder in die Evros-Region, während die Überfahrten auf die Inseln abnahmen.

Herr Kousoutis äußerte sich zwar positiv über die mögliche Öffnung eines türkischen Hafens, doch Sorge bereitete ihm die Situation in der Region Evros. Mitten im Gespräch sprang er auf, griff nach einem Blatt Papier und zeigte es mir. Er erläuterte, dass es sich um eine der Aufgriffsstatistiken handle, die ihm jeden Tag von der Grenze zugefaxt werde und die schon im Juni einen seiner Meinung

nach markanten Anstieg der versuchten irregulären Grenzübertritte am Evros zeigte. Er befürchtete, dass diese Zahlen über den Sommer und Frühherbst immer weiter steigen und damit den griechischen Grenzschutz überfordern würden, bevor der Wintereinbruch eine Überquerung der Grenze zu schwierig machen würde.

Damit zeichnete sich für den Sommer 2010 eine schwierige migrationspolitische Lage in Griechenland ab. Die begrüßenswerte Schließung der schlimmsten Internierungslager hatte zu einem infrastrukturellen Engpass geführt, die Reform des Asylsystems war noch nicht einmal in der Phase der Legislation, geschweige denn der Umsetzung angekommen und an der Evros-Grenze mehrten sich die Ankünfte. Bei meinem nächsten Aufenthalt im August und September in Samos und Lesbos war jedoch kein Ausnahmezustand spürbar. Die Ankünfte auf den Inseln waren tatsächlich, verglichen mit dem Jahr 2009, eher zurückgegangen. Mein Augenmerk richtete sich eher auf die neue Infrastruktur der *Screening Centers*. Für einen Montag Anfang September war der Besuch des Vizeministers Vouglas und seiner Beraterin Aphrodite Al-Saleh angekündigt, um das *Screening Center*-Pilotprojekts in Lesbos zu eröffnen. Seit der Schließung des Internierungslagers Pagani im Oktober 2009 hatte es auf Lesbos keine separate Inhaftierungsanstalt für ankommende Flüchtlinge mehr gegeben und nun wurde erwartet, dass die Regierung eine existierende Einrichtung nahe der Ortschaft Moria in ein Vorzeigeprojekt der neuen Erstaufnahmefrauinfrastruktur umwandeln würde. Doch just am Morgen des angekündigten Besuchs berichteten die griechischen Zeitungen, dass der Minister Chrysochoidis am Tag zuvor durch Christos Papoutsis abgelöst worden war. Damit war nicht nur der Besuch hinfällig, der neue Minister stand auch für eine Neuorientierung in der griechischen Migrations- und Grenzpolitik. Aphrodite Al-Saleh verlor ihre Position als Beraterin, ihr Projekt der schnelle Schaffung der *Screening Centres* in Kooperation mit NGOs wurde auf Eis gelegt und allgemein folgte eine Wende zu einer Migrationspolitik, die frei war von humanitaristischen Erwägungen und Begehren des Migrationsmanagements. Der kurze, sozialdemokratische Aufbruch in der Migrationspolitik hatte kaum begonnen, da wurde er schon wieder beendet.

Der Wechsel im Ministerium für Bürgerschutz folgte rund zwei Wochen, nachdem Griechenland am 25. August 2010 der Europäischen Kommission einen *National Action Plan for Migration Management* vorgelegt hatte (Ministry Of Public Order & Citizen Protection 2010). Der *Nationale Aktionsplan* stellte sich als Gesamtstrategie für Migrationsmanagement, Erfassung irregulärer Migrant_innen, Aufbau eines neuen Asylsystems, Internierung, Rückführung und Abschiebung dar, die innerhalb von drei Jahren implementiert werden sollte. Er muss als langfristig orientierte Strategie gelesen werden, um die Frage der Migrations- und Grenzpolitik zu europäisieren. Schon die Einreichung des Plans bei der Kommission unterstrich den Willen der griechischen Regierung, sich in das europäische

Grenz- und Migrationsregime einzufügen, forderte dafür aber finanzielle Unterstützung für den Bau von Infrastruktur und den Aufbau von Behörden, Wissenstransfer, Training und vor allem eine Modernisierung des zentralen Meldesystems von der EU und ihren Mitgliedstaaten ein.

»The role of the European Union and its member states in the implementation and oversight of this Action plan is crucial. Greece has the difficult role of guarding the external borders of the EU. Not only that constitutes a tremendous financial burden, but has also hurt its international image through criticism paid for maltreatment of irregular migrants.« (Ministry Of Public Order & Citizen Protection 2010)

An konkreten Maßnahmen wurden ein Fünf-Punkte-Plan vorgesehen, der

1. die Schaffung von Erstaufnahmeeinrichtungen und *Screening Centres*,
2. die Schaffung eines unabhängigen Asylsystems außerhalb der Polizei,
3. die Etablierung neuer Prozeduren, um besonders vulnerable Personen zu identifizieren und zu schützen,
4. den Bau von Abschiebehaftanstalten,
5. die Unterzeichnung von bilateralen Rückschiebeabkommen und einen Ausbau so genannter Programme der freiwilligen Rückkehr, bspw. durch die IOM,

vorsah. Die Umsetzung des Plans im Einklang mit europäischen und internationa-
nalen Standards wurde versprochen, die Regierung plante, bis Ende 2011 mobile
Screening Centres, sowie drei permanente Einrichtungen in der Provinz Evros, in
der Nord- sowie in der Südägäis eingerichtet zu haben. Auch das neue Asylsystem
sollte bis Ende 2011 seine Arbeit aufnehmen.

Auch wenn dieser *Nationale Aktionsplan* vordergründig nahe an den *Screening Centers*-Konzepten liegt oder diese sogar aufgreift, so steht der Plan für eine andre Strategie, vor allem *vis à vis* der Europäischen Union. Die offizielle Abstimmung mit Brüssel markierte einen ähnlichen *modus operandi* wie in der Krisenbewältigungspolitik der Memoranden. Die effektive Souveränität des griechischen Staates wurde durch diese Politik beschnitten und politische Maßnahmen – entweder mit fiskalischer Auswirkung oder migrationspolitisch – mussten oder sollten nun von Brüssel abgesegnet werden. Der Unterschied zwischen der Memoranden-Politik und der Europäisierung des griechischen Migrations- und Grenzregimes ist jedoch, dass letztere weniger erzwungen war: Die forcierte Europäisierung kommt einer Flucht Griechenlands nach vorne gleich. Die Herausforderung, nicht nur eine komplette Migrationsmanagement-Infrastruktur und -bürokratie bei gleichzeitiger Reformierung zentraler staatlicher Strukturen, wie etwa die Schaf-
fung eines ›Ausländerzentralregisters‹ zu schaffen, konnte klar nur über einen

längerem Zeitraum und mit zentraler Unterstützung der EU bewältigt werden. Der Kommission goutierte diese neue Haltung der griechischen Regierung offensichtlich, am 27. September reiste die Innenkommissarin Cecilia Malmström nach Athen, um sich mit Minister Papoutsis zu treffen. In einer gemeinsamen Presseerklärung wurde unterstrichen, dass das griechische Asyl- und Migrationsmanagementsystem – insbesondere aufgrund der geographischen Lage – unter beispiellosem Druck stehe, dass es sich aber um eine Herausforderung handle, der sich die Europäische Union als Ganzes stellen müsse. Die Kommission versprach dazu ein Paket finanzieller und praktischer Unterstützung (Europäische Kommission 2010a).

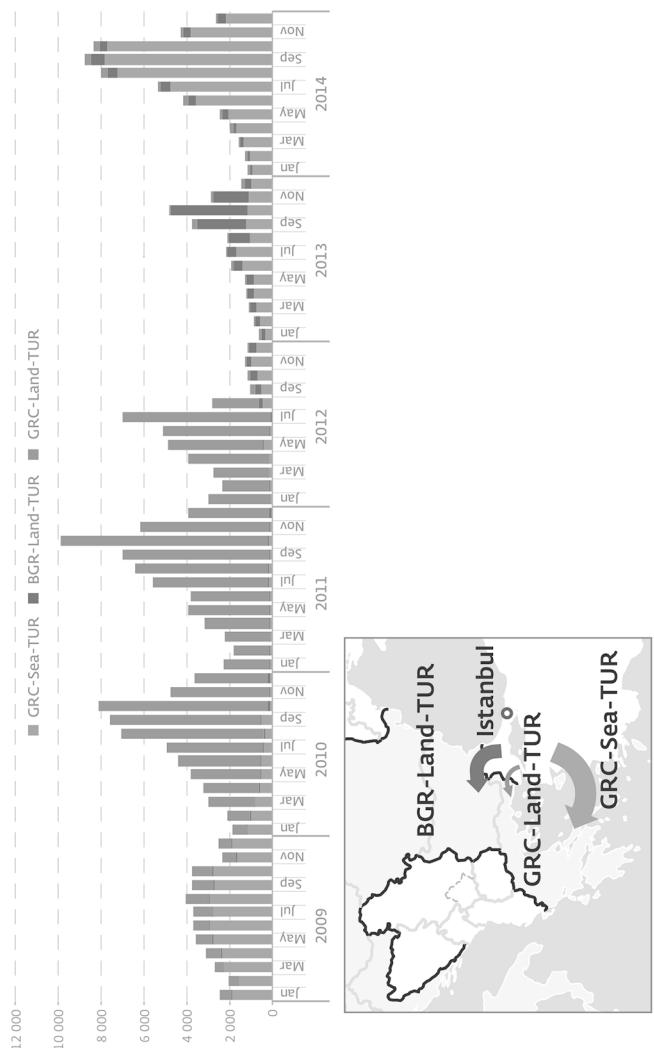
RABIT

Nur einen Monat später ging die griechische Regierung noch einen Schritt weiter in der forcierten Europäisierung der Migrationspolitik: Am 24. Oktober 2010 forderte Minister Papoutsis offiziell den Einsatz der RABIT-Einheiten der europäischen Grenzschutzagentur Frontex an. Diese sollten die griechische Grenzpolizei an der Landgrenze des Evros unterstützen. Die Lage wurde als dramatisch charakterisiert, »Wir schaffen es alleine nicht mehr, wir brauchen Hilfe!« zitiert die Frankfurter Rundschau (Höhler 2010) den Minister schon beim Treffen der EU-Justiz- und Innenminister, welches wenige Wochen vorher in Luxemburg stattgefunden hatte. Wie von Herrn Kousoutis vorhergesagt, war die Zahl der irregulären Grenzübertritte über den Sommer weiter gestiegen und hatte im Oktober einen Höhepunkt erreicht.

Nur 24 Stunden später, am 25. Oktober 2010, gab der Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen dem Gesuch der griechischen Regierung statt. Am 29. Oktober 2010 waren die notwendigen Absprachen mit den EU-Mitgliedstaaten, die Beamt_innen entsenden würden, getroffen, so dass der Einsatz am 2. November beginnen konnte (Frontex 2010b). Ursprünglich sollte der Einsatz zwei Monate dauern. Aus den verfügbaren 600 Grenzschatzter_innen im RABIT-Pool wurden 175 an die griechische Grenze entsandt (Frontex 2010b), die ersten kamen schon nach fünf Tagen vor Ort an und brachten gleichzeitig technische Ausrüstung mit.

»In total, 175 border-control specialists have been made available by the 26 Member States and Schengen-Associated Countries participating in the first ever RABIT deployment. Joint Operation (JO) RABIT 2010 will also see an unprecedented quantity of technical equipment and other logistical and administrative support. [...] The specialisations of guest officers deployed will include experts in false documents, clandestine entry, first and second-line bor-

Figure 6. Detections of illegal border-crossing between BCPs on the Eastern Mediterranean route in 2009–2014 (graph) and in 2014, by border section (map)



Source: ERAN data as of 9 February 2015

Grafik: Irreguläre Grenzübertritte im Südosten der EU (Frontex 2015, 21)

der checks and stolen vehicles as well as dog handlers and specialist interviewers, debriefers and interpreters.« (Frontex 2010b)

Die Kommission stellte den RABIT-Einsatz vor allem als Demonstration europäischer Solidarität dar und erklärte:

»The primary responsibility for the control of external borders lies with the EU Member States. The very construction of Schengen means that one Member State controls its section of the external borders on behalf of all the others. Due to their geographical location, and the patterns of travel flows and migratory routes, Member States face different situations. [...] Based on the principle of solidarity, the EU needs to be able to provide support to Member States to compensate for these differences. Frontex was established to specifically coordinate and facilitate the task of border control bringing a European added value.« (Europäische Kommission 2011c)

Am 5. November 2010 besuchte der Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen gemeinsam mit dem griechischen Minister Christos Papoutsis, dem französischen Migrationsminister Éric Besson und der EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström die Operation und erklärte zusammenfassend die engen Zielvorgaben des Einsatzes:

»The aims of this operation are clearly defined and achievable. Firstly, to bring the situation under control—ensuring at all times that irregular migrants are properly identified and treated in line with our commitment to fundamental rights and human dignity. Secondly, we intend to have an impact on migratory flows in the area and, thirdly, to assist the Greek authorities in border management.« (Frontex 2010c)

Schon nach dem ersten Monat des Einsatzes gab die Agentur eine erste Erfolgsmeldung durch. Im Vergleich zum Vormonat Oktober sei die Zahl der Aufgriffe irregulärer Migrant_innen um nahezu 44% zurückgegangen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklung beschloss der Exekutivdirektor am 3. Dezember, den RABIT-Einsatz um weitere zwei Monate, also bis Anfang März 2011, zu verlängern. In der Pressemitteilung ließ er sich jedoch auch mit der Einsicht zitieren, dass das effektive Management irregulärer Migration nicht durch kurzfristige Lösungen erreicht werden könne und dass daher langfristige Lösungen auf der Ebene der EU gesucht werden müssten (Frontex 2010a). Doch auch nach dem Ende des RABIT-Einsatzes würde die Agentur mit der JO Poseidon in Griechenland, und zwar sowohl an der See- als auch an der Landgrenze, aktiv bleiben. Mitte Januar 2011 veröffentlichte die Agentur eine weitere Pressemitteilung, nach der die Aufgriffe irregulärer Migrant_innen im Laufe des RABIT-Einsatzes weiter

zurückgegangen seien. Waren im Oktober 2010 noch 7.607 Personen an der Evros-Grenze aufgegriffen worden, so waren es im Dezember 2010 nur noch 3.423, mit einer weiter nach unten zeigenden Kurve im Januar 2011 (Frontex 2011a).

Vier Wintermonate lang war die Grenze am Evros europäisiert gewesen. Im Rahmen der *JO Poseidon Land* waren zwar weiterhin Frontex-Beamte_innen an der Evros-Grenze stationiert (vgl. Pallister-Wilkins 2015), doch wurden die Kapazitäten halbiert (Deliso 2011). Am 2. März 2011 wurde der RABIT-Einsatz beendet und nahtlos in die *JO Poseidon* überführt (Frontex 2011b). Damit ging der erste, und bis zum Sommer der Migration 2015 auch einzige RABIT-Einsatz in der Geschichte der Agentur als proklamierter Erfolg zu Ende. Im Vorwort des Evaluationsberichts gab sich Exekutivdirektor Laitinen höchst enthusiastisch:

»Joint Operation (JO) RABIT 2010 will be remembered as a milestone in the history of Frontex. After six years of growth and preparation, a situation of ›exceptional and urgent‹ pressure was experienced by an EU Member State* [Fußnote im Original: Greece; bk] as described in the RABIT Regulation that forms the legal basis for such a deployment. For the first time the officers and assets of the Agency's Rapid Pool were called upon to act and the resultant show of European solidarity was an event unprecedented in the Union's history.« (Frontex 2011c)

Und auch die Europäische Kommission sah in der Operation einen Erfolg:

»The deployment of the RABIT at the Greek-Turkish border has stabilised the situation and brought down the number of arrivals compared to the peaks in 2010. [...] Since the deployment of the RABIT operation, the numbers of irregular crossings have dropped by approximately 75%.« (Europäische Kommission 2011c)

In der Tat verschwand die Grenzregion des Evros zunächst aus den Schlagzeilen. Die proklamierte Krise hatte ein vermeintlich schnelles Ende gefunden und die Berichterstattung über Griechenland kreiste schon längst um die Verhandlungen über die Bewältigung und Auswirkungen der Eurokrise.

Für meine Forschungen stellte der RABIT-Einsatz in Evros eine hervorragende Möglichkeit dar, die Agentur *in situ* und *in actu* zu beforschen, insbesondere da es sich um den ersten größeren Einsatz an einer Landgrenze handelte. Zwar ist die eigentliche Grenze militärisches Sperrgebiet und daher für Zivilist_innen ohne Erlaubnis nicht zugänglich, doch mein Forschungsinteresse lag gar nicht in den konkreten, nächtlichen Grenzüberwachungspraktiken. Vielmehr stellte sich die Frage, wie eine derart massive Präsenz europäischer Grenzsoldaten sammt technischer Ausrüstung sich in das lokale Grenzregime einfügte. Aus dieser Forschungsperspektive begab ich mich zusammen mit einer Gruppe von For-

scher_innen aus einem gemischten akademischen und aktivistischen Zusammenhang Mitte Dezember 2010 nach Istanbul, wo wir erste Interviews führten und Erkundungen vornahmen. Auffällig war, dass die Situation an der Evros-Grenze in Istanbul kaum Widerhall fand.

Unsere Bemühungen, schon in Istanbul Kontakte in Edirne zu etablieren, waren ergebnislos geblieben. Auch in Edirne angekommen, war es fast unmöglich, Spuren der Migration zu finden. Die üblichen ersten Anlaufstellen wie etwa NGOs gab es in Edirne nicht. Uns war zwar die lokale Rechtsanwaltskammer empfohlen worden, die sich in der Vergangenheit kritisch zum lokalen Grenz- und Inhaftierungsregime geäußert habe, doch war es nicht möglich, diese zu kontaktieren. Auch die Suche nach dem Lager Tunca verlief unergiebig. Mit einer Karte von Edirne und Umgebung ausgestattet und mit vagen Hinweisen auf den Ort des Lagers versuchten wir³ gemeinsam unser Glück auf eigene Faust und liefen durch die Industriegebiete Edirnes, ohne jedoch auch nur ein Gebäude ausfindig zu machen, was in irgendeiner Art und Weise nach Infrastruktur der Internierung aussah. Auch unsere Bemühungen, über den Bürgermeister sowie das Europa-Büro des Gouverneurs der Provinz Edirne weiter zu kommen, waren vergeblich. Wir wurden immer sehr freundlich begrüßt, doch nach einem Tee und einer kurzen Unterhaltung an andere Stellen verwiesen, ohne jemals einen Hinweis auf das Lager Tunca zu erhalten. In den meisten Fällen wurde die Existenz einer solchen Einrichtung in Frage gestellt. In einem Fall wurde uns sogar gesagt, dass es zwar keine Inhaftierungsanstalten gäbe, aber ein sehr gut ausgestattetes ›guest house‹ für Migrant_innen. Wo genau diese Unterstützungseinrichtung sich aber befände, konnte uns wiederum nicht gesagt werden.

Wir waren also in der durchaus paradoxen Situation, dass wir uns den Schilderungen der griechischen Regierung und Frontex zu Folge im Epizentrum eines dramatischen und nahezu unkontrollierbaren Ansturms auf die europäische Grenze, die in wenigen Kilometern Entfernung verlief, aufhielten, wir aber keinerlei Anzeichen dafür finden konnten. So entschieden wir⁴ uns, die Grenze zu passieren und unseren Feldaufenthalt auf der griechischen Seite fortzusetzen. Am 18. Dezember 2010 gegen 8 Uhr morgens machten wir uns von unserem Hotel aus auf den Weg. Es war eisig kalt, eine hohe Schneedecke lag – schon seit Tagen – auf den Straßen und Feldern und ein kalter Nebel schränkte die Sicht stark ein. Wir nahmen ein Taxi, welches uns an den türkischen Grenzposten brachte. Die Streife der türkischen Polizei, welche in einer Nebenstraße direkt vor der Brücke über den Evros in einem Polizeiauto saß und die wir schon bei unseren ersten Erkundungen in den Tagen davor bemerkt hatten, hielt uns nicht an. Nach einer kurzen Fahrt entlang der Felder mit Schneeverwehungen erreichten wir den

3 Meine Kollegen Philipp Ratfisch, Marc Speer und ich.

4 Mein Kollege Marc Speer und ich.



Grenzübergang bei Kastanies. Photo: Bernd Kasparek

türkischen Grenzposten. Dort: *business as usual*. Der kleine Duty-Free-Laden hatte noch nicht geöffnet und die beiden türkischen Beamten warfen einen kurzen, wenngleich gelangweilten Blick auf unsere Ausweise und ließen uns passieren. Sie schienen ein bisschen amüsiert, dass wir uns zu Fuß auf die andere Seite der Grenze begeben würden. Eine kurze Passage auf einer Straße, auf beiden Seiten von hohen Zäunen begrenzt und wir erreichten den Grenzposten auf der griechischen Seite. Es herrschte kaum Grenzverkehr, nur ein Auto passierte uns auf unserem Weg auf die griechische Seite.

Zumindest dort erwarteten wir, einen ersten Hinweis auf den RABIT-Einsatz zu finden. Doch wir sahen nur eine kleine verschlafene Ortschaft, Kastanies, und ein kleines Häuschen, der eigentliche Grenzposten. In ihm saß ein einzelner Beamter des griechischen Grenzschutzes, dem wir unsere Dokumente reichten. Und dann der erste Hinweis auf die Anwesenheit der europäischen Grenzschutzagentur. Der griechische Grenzschaützer misstraute meinem Personalausweis, verschwand kurz in einen zweiten Raum und kehrte mit einem Kollegen zurück. Dessen Uniform hatte jedoch eine andere Farbe und trug die Insignien einer italienischen Polizeieinheit. Routiniert zog der Kollege, ohne Zweifel ein Experte im Erkennen gefälschter Dokumente, eine kleine Lupe aus seiner Tasche und begann, meinen Ausweis zu untersuchen. Nach kurzer Inspektion wies er den

griechischen Kollegen an, uns passieren zu lassen. So kamen wir in Griechenland an. Die Krise, den Ausnahmezustand an der Grenze hatten wir zwar noch nicht erlebt, aber immerhin einen RABIT-Experten in Aktion.

Wir suchten als erstes eine Möglichkeit, um uns aufzuwärmen und einen Kaffee zu trinken. Wir fanden ein Kafeneion und traten ein. Geballtes Misstrauen schlug uns von den anwesenden Männern entgegen. Wir wurden gemustert und wahrscheinlich für einen Flüchtling mit seinem privaten Schlepper gehalten. Noch bevor wir uns setzen und einen Kaffee bestellen konnten, waren wir mit der schroffen Frage nach unserer Herkunft konfrontiert. Wir erklärten, dass wir aus Deutschland kämen. Schlagartig änderte sich die Stimmung. Es stellte sich heraus, dass die meisten der anwesenden Männer selbst viele Jahre in Deutschland gearbeitet hatten und wir fingen schnell an, uns auf Deutsch zu unterhalten. Tatsächlich ist die Evros-Region eine der ärmsten Regionen Griechenlands und hatte daher einen großen Anteil an der griechischen Arbeitsmigration nach Deutschland. Armee, Polizei und Grenzschutz sind immer noch die größten regionalen Arbeitgeber, weswegen von einem spezifischen sozialen Wissen um die informelle Migration in der Region auszugehen ist. Dieses wurde jedoch mit uns Außenseitern nicht geteilt, unsere Unterhaltungen verblieben im Ungefahrene. Der griechische Grenzschützer am Grenzübergang, der meinem Ausweisdokument so offensiv misstraute, hatte sicherlich den gleichen Eindruck, den die Männer im Kafeneion hatten. Doch für ihn reduzierte sich die Frage auf die Frage der Autorisierung, also der Gültigkeit der von uns vorgezeigten Dokumente. Als diese verifiziert war, ergaben sich, anders als im Kafeneion, keine weiteren Fragen.

Die Forschungen der nächsten Tage brachten uns⁵ in verschiedene Orte. In der Provinzhauptstadt Orestiada fanden wir heraus, dass sich die Polizeistation am zentralen Dasiou-Platz, in der auch der regionale Kommandant des Grenzschutzes sein Büro hatte, zum Dreh- und Angelpunkt des RABIT-Einsatzes entwickelt hatte. Es herrschte ein reges Kommen und Gehen, auffällig waren vor allem die unterschiedlichen Blautöne der verschiedenen Uniformen. Wir hatten kurz Gelegenheit, mit dem griechischen Koordinator des RABIT-Einsatzes zu sprechen, ein junger Beamter, vielleicht um die dreißig Jahre alt, der aber keine Uniform trug. Viele Details über den Einsatz wollte und durfte er uns nicht nennen und überhaupt hatten wir übereinstimmend den Eindruck – wie wir später bei einer gemeinsamen Rekapitulation der Erlebnisse herausfanden –, dass er nicht richtig in den Einsatz passte. Er selbst hatte uns gesagt, dass sein Rang aufgrund seines weiterführenden Studiums an der Polizeiakademie in Athen der Grund war, warum er zum Koordinator auf der griechischen Seite ernannt worden war, obwohl er kaum über Erfahrung im Grenzschutz verfüge. Dies wurde besonders deutlich, als er uns dem Koordinator der RABITs vorstellen wollte. Es handelte

5 Nun auch mit den Kollegen Vassilis Tsianos und Ilias Pistikos.



Detention Centre Fylakio. Photo: Bernd Kasperek

sich um einen älteren Grenzschutzbeamten aus den Niederlanden, dessen Statur, Körperhaltung und Habitus Autorität ausstrahlte, der sich nur sehr knapp äußerte und auch kein Interesse hatte, sich mit uns auseinanderzusetzen. Ähnlich der Situation am Grenzposten in Kastanies war die informelle Hierarchie zwischen griechischen Beamten_innen und europäischen Expert_innen auf den Kopf gestellt. Nominell hatten erstere die Hoheitsbefugnisse und stellten die Gastgeber_innen der Operation dar, tatsächlich ordneten sie sich jedoch den europäischen Expert_innen unter. Während der Feldforschung wurde uns immer wieder erzählt, dass das Verhältnis zwischen den griechischen Beamten und den entsandten Offizieren der anderen Mitgliedstaaten schwierig war. Große Unterschiede in der Bezahlung und der Länge der Arbeitszeiten, komplizierte Hierarchien im Einsatz, aber auch im Sozialen, die unterschiedlichen Formen der Expertise, die ambivalente Rolle der Gastoffiziere, die über einen europäischen Sonderstatus und auch spezielle technische Ausrüstung verfügten, aber eben eigentlich Gäste waren, die die griechischen Beamten_innen unterstützen sollten, führten immer wieder zu Spannungen.

Bedrückend war unser kurzer Aufenthalt am Abschiebegefängnis Fylakio. Es handelt sich um ein freistehendes Gebäude an einer Landstraße, gegenüber einer Betonfabrik und sonst nur umgeben von Feldern, rund 25 Kilometer von Ores-

tiada entfernt. Die lokale Polizei, normalerweise zur Bewachung der Inhaftierten vor Ort, war an dem Tag durch Spezialeinheiten der griechischen Polizei verstärkt worden, da Aktivist_innen aus Athen und Thessaloniki die lange Reise angetreten hatten, um vor Ort einen Protest zu organisieren. Nicht-griechische Polizist_innen schienen nicht anwesend zu sein. Eine kleine Delegation der Demonstration, die mit Kleidung, Essen und Medizin in das *detention centre* vorgelassen wurde, berichtete später über die besorgniserregenden Zustände im Inneren: überfüllte Zellen, mangelnde medizinische Versorgung, schlechtes und wenig Essen sowie die Ungewissheit der Insass_innen, was mit ihnen passieren würde. Ein etwas reißerischer Artikel aus *Spiegel Online* zitierte einen Wachmann, der das Lager als »Griechenlands Guantanamo« bezeichnete und beschrieb die Inhaftierungsbedingungen:

»Wenn Filakio mit 800 Flüchtlingen und an schlimmen Tagen auch mal mehr hoffnungslos überbelegt ist wie die letzten Tage, dann quetschen sich die Menschen in den langen Reihen mit Doppelstockbetten, die dicht an dicht gestellt sind. ›Wir schliefen auf den Fußböden, in den Gängen steht Wasser, erzählt Nazip Gnaoui, 28, aus Tunis. Duschen seien kaputt, Toiletten funktionierten häufig nicht, die Verpflegung sei katastrophal.« (Ertel 2011)

Auch der Evaluationsbericht der Agentur verwies mehrfach darauf, dass die Internierungsbedingungen für aufgegriffene Migrant_innen unter allen Aspekten ungenügend gewesen seien. Dies sei auch mehrfach gegenüber der griechischen Regierung thematisiert worden (Frontex 2011c, 12). Dennoch verbesserten sich die Inhaftierungsbedingungen während und auch nach dem Einsatz nicht.

Kritischere Stimmen stellten die Darstellung der Agentur, deren Fokus nur auf die von ihr zu verantwortenden Grenzschutzmaßnahmen gerichtet war, in Frage und stellten einen Konnex zwischen Grenzschutz und Inhaftierungsbedingungen her. In einer Ad-Hoc-Analyse von November 2010 kritisierten Sergio Carrera und Elspeth Guild diese funktionale Differenzierung zwischen Grenzschutz einerseits und Migrationsmanagement andererseits (Carrera und Guild 2010). Für Carrera und Guild stehen die Aufstockung von Grenzschutzmaßnahmen in einem diametralen Widerspruch zum Flüchtlingsschutz. Sie verweisen damit auf das vielleicht zentrale Problem des europäischen Grenz- und Migrationsregimes: Die Verschränkung des deklarierten Ziels des *migration management* durch die Institution der Grenze mit völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz und dem ebenfalls deklarierten Anspruch der Europäischen Union, durch das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) einen ›Raum des Schutzes‹ für Flüchtlinge errichtet zu haben. Carrera und Guild kritisieren, dass der Blick des Grenzschutzes zu einem Kollabieren der migrantischen Kategorien führt. Denn in der Tat sieht der Grenzschutz nicht Flüchtlinge, Arbeitsmigrant_innen, Tou-

rist_innen und Geschäftsreisende, sondern unterscheidet vor allem zwischen autorisierter und nicht-autorisierter Einreise.

Auch der Bericht der griechischen Nationalen Menschenrechtskommission äußerte sich kritisch. Unter Rückgriff auf Berichte des Anti-Folter-Komitees des Europarats konstatierte die Kommission keine migrationspolitische, sondern eine humanitäre Krise im Evros und thematisierte die Verwicklung der Agentur (National Commission of Human Rights und Greek Ombudsman 2011). Weiter ging der Bericht »The EU's Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece« von *Human Rights Watch* (2011):

»In the course of the RABIT mission in Greece, Frontex also facilitated the transfer of migrants to centers of detention within Greece where Human Rights Watch documented the same inhuman and degrading conditions as those condemned by the ECtHR. Human Rights Watch contends that Frontex is similarly responsible for having knowingly exposed migrants to treatment which is absolutely prohibited under human rights law.« (2)

Auch durch das Bereitstellen von Expert_innen zur Identifizierung der Herkunft sowie deren konkreter Befragungspraxis habe die Agentur zur Vergrößerung der Schutz-Lücke im Evros beigetragen:

»During the RABIT mission Frontex also provided personnel who conducted nationality-determination screenings that were, in effect, rubber-stamped by the Greek authorities. These screenings determine detainees' country of origin in order to facilitate their deportation. Although these screenings were not intended to identify international protection needs, in reality they were usually the most substantive interviews detainees had before being deported. Given the formidable barriers to lodging asylum claims in Greece at that time (particularly in the Evros region), the exclusive enforcement emphasis of these interviews appears to have contributed to the protection gap in the Evros region, including the risk that genuine refugees might not be identified and would be subjected to refoulement.« (3)

Diese Befragungen (»screening«) von aufgegriffenen Migrant_innen, die auf die Identifizierung der Nationalität abzielen, sowie ausführlichere Befragungen (»debriefing«), die Rückschlüsse über die Reisewege und Organisator_innen der Reise ergeben sollen, stellen ein wichtiges Element der Risikoanalyse-Praxis der Agentur dar, die so genannte operative Risikoanalyse. Auch in dem im vorherigen Kapitel analysierten Schulungsvideo wurde sehr ausführlich über Befragungen von Migrant_innen als Methode zur Generierung von Wissen referiert. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass der von *Human Rights Watch* kritisierte Befragungsmodus lediglich Ergebnis einer schlechten Abstimmung mit den griechischen Asylbehörden war. Vielmehr illustriert die Beschreibung und Kritik von

Human Rights Watch ebenso den von Carrera und Guild skizzierten Zielkonflikt zwischen Grenzschutz und Asylsystem, der sich auf der Ebene der Wissenserhebung besonders deutlich zeigt.

In einem Interview zum RABIT-Einsatz unterstrich der Leiter der operativen Abteilung der Agentur, Klaus Rösler, die Wichtigkeit dieses Vorgehens:

»If you are a country like Greece, experiencing a major migration pressure, with people coming from countries such as the Horn of Africa or Middle East, what you need for improved effectiveness to deal with the situation is to have sufficient experts in conducting interviews. And also you need people with the right language skills. Without that, you cannot find out from where these people are, the route they are coming by, more circumstances and so on.

Besides the border surveillance and checks, two elements are important in addressing the border situation. One is screening and interviewing migrants to get the presumed nationalities of these persons, because this supports the host member states responsible authorities to carry out the appropriate migration management process. Interviews in the native languages of the migrants is an important first step to identify their real nationality in order for the member state to take a decision whether a migrant is entitled to receive some form of international protection or not.

Secondly, another important element that Frontex considers when deploying experts is the need for specialized staff for debriefings, in addition to the screeners. These are experts who perform longer, more comprehensive interviews with migrants, and who have the special ability to build confidence. This is needed to gather crime intelligence.« (Deliso 2011)

Die operative Risikoanalyse, also die enge Verschränkung zwischen Wissensgenerierung und operativem Handeln, unterstreicht erneut, dass sich der spezifische Modus des Grenzschutzes, wie ihn die Agentur vertritt, von einem westfälischen Modus des Grenzschutzes unterscheidet. Das Zitat von Klaus Rösler zeigt, wie stark die Migration im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, aber dass sie eben nur als »Threat« und im Sinne organisierter Kriminalität begriffen werden kann. Die Befragungen der Migrant_innen sind zwar nicht vollkommen losgelöst von dem Asylsystem, es ist aber eine nachgelagerte Motivation, vor allem wenn die Legitimität eines Asylantrags lediglich aus der Nationalität abgeleitet wird. Hier zeigt sich besonders klar, welche schwerwiegenden, negativen Implikationen die fundamentalen Annahmen der Agentur über die Migration, wie sie im Risikoanalysemodell niedergelegt sind, für den Flüchtlingsschutz haben.

Emergentes Netzwerk

Der Evaluationsbericht der Agentur zum Einsatz in Evros zieht – bei genauerer Lektüre – ein ambivalentes Fazit. Das allgemeine Ziel des Einsatzes, nämlich die »Umsetzung einer angemessenen operativen Reaktion auf die außergewöhnliche und dringende irreguläre Migration nach Griechenland« (Frontex 2011c, 8) sei erreicht worden. Die drei spezifischen Ziele, nämlich a) die Unterstützung Griechenlands bei der Verbesserung des *border managements* und der Aufnahmekapazitäten, b) nachhaltige Unterstützung bei der Verstärkung der Grenzkontrollen sowie c) die Unterstützung Griechenlands bei der Entwicklung von effektiveren Prozessen des *border management*, des *capacity building* und der Rückführungsmaßnahmen, seien nur partiell erreicht worden. Das Fazit der Agentur unterstreicht, dass nur das Netzwerk des europäischen Grenzschutzes, wie es die Agentur seit ihrer Gründung aufgebaut hat, effektiv in der Mobilisierung und funktional während der Einsatzdauer war, dass aber die regionalen Strukturen sowie die Einbindung der RABITs in sie mangelhaft waren.

Im Folgenden geht es weniger um die Frage, ob dieses Fazit zutrifft. Mich interessiert vielmehr die Fragestellung, welche Rückschlüsse sich aus diesen Zielsetzungen, und ihren Umsetzungen, für die Praxisform der Gemeinsamen Operationen ziehen lassen. Auf der Hand liegt die Deutung, dass es sich um einen Praxistest der Europäisierung des Grenzschutzes entlang des Netzwerks der Expertise handelt. Konnten Grenzschützer_innen aus ganz Europa schnell genug in die Evros-Region verlegt werden? Ergab sich eine funktionierende Zusammenarbeit vor Ort, in der die von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellten Expert_innen zusammenspielten und gemeinsam Grenzschutz praktizierten? Für die Agentur wohl besonders wichtig: Konnte im Rahmen des Einsatzes nicht nur auf die irreguläre Migration eingewirkt, sondern auch neues Wissen über sie generiert werden?

Korrespondieren diese Fragestellungen eher mit dem allgemeinen Ziel des Einsatzes, so fallen die drei spezifischen Zielstellungen, wie sie im Evaluierungsbericht aufgezählt wurden, in eine andere Kategorie. Denn sie verweisen nicht auf die kurzfristige und temporäre Etablierung einer anderen Grenzschutzpraxis, sondern auf langfristige und über den Einsatz hinausgehende Restrukturierungen des euro-griechischen Migrations- und Grenzregimes. Dies ist konsistent mit der *JO Hera*, die ebenfalls ein neues Grenzregime zwischen Iberischer Halbinsel und Westafrika produzierte und dem Scheitern der *JO Nautilus* im zentralen Mittelmeer, die keine substanzielles Veränderungen im mediterranen Grenzregime auslösen konnte.

In Übereinstimmung mit Ilkka Laitinens Diktum, dass die Aufgabe der Agentur nicht in Noteinsätzen, sondern in der Einführung geplanter und regelmäßiger Patrouillen bestehe, lassen sich *Gemeinsame Operationen* daher sowohl als temporär-

re Interventionen als auch als eine Praxis der gezielten Bestandsaufnahme eines regionalen Grenzregimes definieren. Diese Definition stimmt auch mit den spezifischen Wissenskategorien der Risikoanalyse überein: Zielt die temporäre Intervention auf die Zerschlagung einer bestimmten Bedrohung in Form einer organisierten Logistik der irregulären Migration ab, so stellt die Bestandsaufnahme des Grenzregimes eine fast schon praxeographische Form der Schwachstellenanalyse dar. *Gemeinsame Operationen* spielen daher in der Europäisierung des Grenzschutzes eine wichtige Rolle. Sie sind gleichermaßen gezielte Interventionen, um eine als krisenhaft beschriebene Dynamik der Migration zu unterbrechen, als auch gezielte Untersuchungen eines regionalen Grenz- und Migrationsregimes mit der Absicht, strukturelle Änderungen zu erzielen. Europäisierung bedeutet erneut nicht, *die europäische Lösung oder den europäischen Ansatz* in Brüssel auszuarbeiten und diesen dann *top-down* in regionalen Kontexten durchzusetzen. Europäisierung beginnt vielmehr mit einer Methodologie, um sich der Spezifität eines regionalen Kontextes anzunähern und Bedingungen für eine vertiefte Vernetzung zu schaffen.

Das regionale Netzwerk muss jedoch als Ganzes betrachtet werden. Erneut bietet sich ein Vergleich mit der *JO Hera* an, deren Erfolg nicht unwesentlich im Zusammenhang mit der Existenz des *Seahorse*-Netzwerks stand. Hier wurden eine Vielzahl von Akteuren aus Spanien, aber eben auch von außerhalb der EU miteinander vernetzt und darauf aufbauend neue Infrastrukturen geschaffen, die gleichzeitig eine neue Grenzschutz- und Migrationskontrollpraxis ermöglichten. Für den Fall Griechenlands ist vor allem die Absenz eines solchen Netzwerks, welches über den engen Fokus des Grenzschutzes hinausweist, auffallend. Das Asylsystem, an welches die aufgegriffenen Migrant_innen letztendlich übergeben werden würden, war insbesondere im Evros *de facto* nicht existent. Eine tatsächliche Erstaufnahmefrastruktur befand sich immer noch in der Planungsphase und bestand daher aus improvisierten Internierungslagern. Die Kooperation mit den türkischen Behörden, insbesondere jenen, die jenseits der Grenze im weitesten Sinne mit Grenz- oder Migrationsmanagement befasst waren, fand ebenso nicht statt. Dies konnte auch die Agentur in den vier Monaten des RABIT-Einsatzes nicht ändern, wenngleich dies im Evaluationsbericht zu kaschieren versucht wurde: »active communication with the Turkish authorities resulted in a promising start to tactical cooperation« (12).

Die Vernetzung europäischer Grenzschutzinstitutionen erwies sich daher als einfacher als eine Intervention in ein regionales Regime hoher Heterogenität. Für den RABIT-Einsatz muss daher ein ambivalentes Fazit gezogen werden. Die Intervention der Agentur führte zwar zu einem temporären, starken Rückgang der irregulären Migration, wobei jedoch auch berücksichtigt werden muss, inwiefern diese Entwicklung mit dem Winter zusammenhing. Ausweislich der schon angeführten Statistik der Agentur kam es jedoch im darauf folgenden Sommer des

Jahres 2011 zu vergleichbaren Migrationsbewegungen über die Evros-Grenze. Die vier-monatige Intervention war nicht geeignet gewesen, die Dynamik im Evros grundsätzlich zu durchbrechen. Und auch die längerfristigen Ziele konnten erst mal nicht erreicht werden. Denn die situative Allianz aus Kommission, Agentur und griechischer Regierung fiel im Jahr 2011 schnell wieder auseinander.

Im Jahr 2010 arbeitete die Kommission an einer Ausweitung der Kompetenzen von Frontex. Nach der Verordnung von 2004, die die Agentur einrichtete und der Verordnung von 2007, die sie um den Mechanismus der RABITs erweiterte, schlug die Kommission schon am 24. Februar 2010 eine zweite Anpassung der Frontex-Verordnung vor (Europäische Kommission 2010c). Die Vorschläge beinhalteten eine verstärkte operative Rolle der Agentur, die Einrichtung von so genannten *Frontex Joint Support Teams* (FJST), die im Gegensatz zu den temporären Einsätzen der RABITs semi-permanent im Einsatz sein sollten sowie die Möglichkeit des Erwerbs von technischem Einsatzmaterial durch die Agentur. Die erste Aktivierung des RABIT-Mechanismus kam der Kommission, und auch der Agentur, durchaus gelegen, vor allem nach dem Scheitern der Agentur im zentralen Mittelmeer. Zugleich hatte Frontex am 1. Oktober 2010 seine erste Außenstelle, das so genannte *Frontex Operations Office* (FOO) im Hafen von Piräus eröffnet. In dieser Situation bot sich eine Aktivierung des RABIT-Mechanismus im November 2010 im Gebiet des Evros förmlich an. Denn für alle Beteiligten versprach es, einen Schritt in Richtung der Lösung der jeweiligen Probleme zu sein. Die griechische Regierung spielte mit dem Hilferuf ihre stärkste europäisiernde Karte und schaffte, zumindest zeitweise, eine Diskursverschiebung weg von den Unzulänglichkeiten des Asylsystems hin zu einem Notstand an der Grenze. Frontex begrüßte die Möglichkeit, sich endlich auch in einer Krise beweisen zu können, wie es etwa auch die enthusiastische Bewertung durch den Exekutivdirektor zeigt. Die Kommission, die in Form ihrer Innenkommissarin Malmström starke Unterstützung zeigte, war mit der JO RABIT 2010 sowohl in der Lage, weitere Unterstützung für die Erweiterung der Kompetenzen von Frontex zu generieren, als auch ihren Einfluss in Griechenland auszubauen.

Doch schon im Januar 2011 begann diese Akteurs- und Interessenkonstellation zu bröckeln. Die griechische Regierung war sichtbar unzufrieden mit den Ergebnissen des RABIT-Einsatzes. Denn trotz der deutlichen Reduzierung von irregulären Grenzübertritten durch die Anwesenheit der Agentur stiegen paradoxerweise die Internierungszahlen: Die langjährige Praxis der illegalen Pushbacks in Richtung Türkei war während des RABIT-Einsatzes nicht möglich. Dies wiederum generierte, gerade aufgrund der menschenunwürdigen Bedingungen in den lokalen *detention centres*, erneut vermehrte Kritik.

Paradigmatisch für diesen Zielkonflikt zwischen der Agentur und griechischer Regierung sind Aufnahmen, die Frontex veröffentlichte. Mehrere Videos, die von einem Aufklärungsflugzeug mithilfe von Nachtsichtgeräten angefertigt

wurden, zeigen, wie sich Gruppen von Personen vorsichtig auf der türkischen Seite der Grenze nähern und diese letztendlich überwinden. In der klassischen Schwarz-Weiß-Ästhetik der Überwachung gehalten sollen diese Aufnahmen unterstreichen, wie Frontex mithilfe von Technologie buchstäblich Licht ins Dunkle der Grenze bringt und was ein modernes *border management* leisten kann. Der griechischen Regierung ging es jedoch nicht um eine Sichtbarmachung der Migration an der Grenze, sondern um eine Verhinderung. So verkündete der Minister für Bürgerschutz am 3. Januar 2011, dass Griechenland beabsichtige, nun auch einen Zaun entlang der 12,5 Kilometer der Grenze zu bauen, die nicht vom Evros-Fluss geformt werden (Anonymous 2011). Damit erteilte sie den Absichten der Kommission und auch den Empfehlungen der Agentur, eine moderne Infrastruktur des Migrationsmanagements inklusive eines Ansatzes des *integrated border management* zu etablieren, eine klare Absage. Dies wurde in außergewöhnlich scharfen Worten von der Kommission kritisiert: »Earlier on Monday, a spokesman for the EU Commission said that walls and bars were ›short-term measures which will not allow us to tackle illegal immigration in a structural manner. ›We made clear with Greece that the country needs sound and long-term structural reforms and measures to better manage its border, to better address the challenges linked to migration flows,« Michele Cercone [Pressesprecher der Innenkommissarin; bk] said.« (Anonymous 2011)

Die Kommission weigerte sich auch, Geld für den Bau des Zauns zur Verfügung zu stellen (Anonymous 2012). In dieser Hinsicht muss die Strategie der forcierten Europäisierung, die von der griechischen Regierung verfolgt wurde, als gescheitert beschrieben werden. Die proklamierte Krise am Evros hatte nur einen kurzfristigen Einsatz der RABIT zur Folge, der wenig nachhaltig war. Infrastrukturell wurde die Evros-Grenze durch den RABIT-Einsatz nicht aufgerüstet, nach dem Ende des Einsatzes wurde die meiste technische Ausrüstung wieder abgezogen. Eine Einbeziehung der Türkei in das regionale Grenzregime hatte sich nicht ergeben, auch das EU-Türkei-Rückübernahmeabkommen, welches im Dezember 2013 unterzeichnet wurde, erwies sich als ebenso unpraktikabel wie das bestehende bilaterale Abkommen aus dem Jahr 2002. Auch bezüglich einer Entlastung des griechischen Asylsystems durch eine Dublin-Reform wurde die Regierung enttäuscht. Die durch das Stockholmer Programm von 2009 angestossenen Diskussionen um die Reform des GEAS, welche rund um das Jahr 2013 verabschiedet wurde, änderte nichts an der Dubliner Regel des Landes der ersten Einreise.

Dies war jedoch gar nicht mehr notwendig. Denn am 21. Januar 2011 wurde Griechenland mit einem Paukenschlag *de facto* aus dem *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem* ausgeschlossen. In der wegweisenden MSS-Entscheidung hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Belgien wie auch Griechenland wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilt (*M.S.S. v. Belgium and Greece* 2011). Hinter-

grund war die Dublin-Überstellung des Klägers von Belgien nach Griechenland. Die Richter_innen stellten aufgrund der faktischen Nichtexistenz des Asylsystems in Griechenland Menschenrechtsverletzungen fest. Belgien wurde verurteilt, da – so das Gericht – dem belgischen Staat die Bedingungen für Asylsuchende in Griechenland bekannt sein hätten müssen. Mit dem Urteil wurde daher die Fiktion eines homogenen ›Raum des Schutzes‹ zerstört und alle EU-Mitgliedstaaten setzten Dublin-Überstellungen nach Griechenland aus. Das auf der Dublin-Verordnung fußende GEAS geriet ab diesem Urteil unter starken Druck (vgl. Kasperek und Speer 2013).

Neben dem Bau des Zaunes am Evros verfolgte vor allem die Regierung des konservativen Premierministers Antonis Samaras, welche am 21. Juni 2012 eingeführt wurde, eine repressive Migrationspolitik (Lafazani und Maniatis 2014). Nachdem die Grenzüberquerungen in der Region Evros im Sommer 2011 ähnlich dem Vorjahr stark anstiegen (jedoch ohne dass dies nun zu einer Krise stilisiert wurde), bestand die Antwort des griechischen Staats im August 2012 in der Operation *Aspida* (griechisch für Schild), einer Mobilisierung von rund 1.800 griechischen Polizist_innen in der Evros-Region (Amnesty International 2013; Triandafyllidou und Dimitriadi 2013; Pallister-Wilkins 2015), die mit Sonderrechten ausgestattet waren, um Personenkontrollen durchzuführen. Im Jahr 2013 folgten Polizei-Razzien in Athen im Rahmen der Operation *Xenios Zeus* (griechisch für den Gott der Gastfreundschaft), die sich gegen undokumentierte Migrant_innen richtete (Amnesty International 2013; Cheliotis 2013).

Allem Anschein nach war die kurze europäisierende Dynamik der Regierung Papandreas, wie auch die europäische Intervention in Evros, spurlos am euro-griechischen Grenzregime vorbeigegangen und der griechische Staat kehrte zu den alten Formen der Migrationspolitik zurück. Doch weniger öffentlichkeitswirksam und auf technisch-administrativer Ebene vollzog sich zwischen 2011 und 2015 ein tiefgreifender Wandel. 2011 verabschiedete das griechische Parlament das Gesetz 3907/2011, welches die Gründung einer eigenständigen Asylbehörde sowie einer Erstaufnahmehörde vorschrieb und welche ab 2013 – krisenbedingt langsam – ihren Betrieb aufnahmen. Das immer wieder kritisierte Abschiebegefängnis Fylakio, welches nach 2011 wieder aus der öffentlichen Aufmerksamkeit verschwand, wurde als Pilotprojekt der neuen Erstaufnahmeeinrichtung Griechenlands wiedergeboren. Das gelbe Haus blieb ein Abschiebegefängnis, doch kamen nun eine Vielzahl von Containern hinzu, die die Erstaufnahmeeinrichtung darstellten. Auch der *Nationale Aktionsplan* wurde in Abstimmung mit der Kommission weiterverfolgt (Rat der Europäischen Union 2012, 2013b, 2013c) und im Sinne eines »lebenden Dokuments« (Rat der Europäischen Union 2013b, 9) permanent fortgeschrieben. Zwischen den Jahren 2011 und 2015 stellte Griechenland daher ein weites Experimentierfeld, ein Laboratorium für Asyl- und Migrationspoli-

tiken dar, welches erst mit der Regierungsübernahme der Syriza-ANEL-Koalition im Januar 2015 ein vorläufiges Ende finden würde (Kasperek und Maniatis 2017).

Doch im Sommer der Migration zeigte sich schnell, dass die entscheidenden Lehren aus dem gescheiterten RABIT-Einsatz und aus der Re-Konstitution des griechischen Asyl- und Migrationsregimes auf der Ebene der Kommission durchaus gezogen wurden. Der ›Hotspot-Ansatz‹, welcher im nächsten Kapitel ebenfalls am Beispiel Griechenlands untersucht werden wird, versuchte, die Fehler und Probleme der europäischen Intervention am Evros zu korrigieren. Ähnlich des Konzepts der *Screening Center* würde er eine Infrastruktur der beschleunigten Erstaufnahme postulieren, die nun zum einen nationale wie auch europäische Institutionen und zum anderen Grenzschutz und Asylverwaltung in einem Ensemble versammeln sollte. Die Idee der Verteilerstation und des von Frau Al-Saleh geforderte »re-allocation mechanism« würde als *relocation mechanism* aufgegriffen werden, während das EU-Türkei-Statement auf die notwendige Einbindung der Türkei in ein regionales Grenz- und Migrationsregime abzielte.

Wie im nächsten Kapitel detailliert dargestellt werden wird, soll mit diesem knappen Ausblick nicht suggeriert werden, dass es sich bei diesen Initiativen um ein kohärentes Programm handelt. Die heterogenen Reaktionen der Europäischen Union, ihrer Mitglied- und Nachbarstaaten sowie der darüber hinaus beteiligten unzähligen Akteuren stellen vielmehr erneut eine Assemblage von Taktiken, Strategien und Rationalitäten dar, deren Instabilität kennzeichnendes Charakteristikum ist. Für die Fragestellung dieses Kapitels ist jedoch festzuhalten, dass die Intervention der Agentur in Evros im Winter 2010/11 eines der entscheidenden Experimente bezüglich der Europäisierung des Grenzschutzes im Süd-Osten der Europäischen Union war und das im Einsatz generierten Wissen – weniger über die Migration als über die griechische Grenze – eine wichtige Grundlage für die Reaktion der Europäischen Union auf den Sommer der Migration darstellte. Die großangelegten Operationen der Agentur stellen einen Praxismodus der Europäisierung dar, der gleichermaßen Wissen wie auch Frictionen generiert und daher nicht unidirektional wirkt.

