

## Hotspot

---

Dieses Kapitel untersucht die Modi einer neuen europäisierenden Dynamik angesichts der Krise Schengens. Anhand des Schengen Governance Package sowie der Operation Mare Nostrum zeige ich, wie die Kommission eine Legitimationsbasis für eine punktuelle, vertiefte Europäisierung konstruiert. Öffentlich taucht diese ein erstes Mal als Hotspot-Ansatz in der Europäischen Migrationsagenda wenige Monate vor dem Sommer der Migration auf. Wie ich jedoch durch eine genealogische Rekonstruktion zeigen kann, liegen die Ursprünge des Hotspot-Ansatzes, und insbesondere des Begriffs des Hotspot, nicht in den Migrationen des Sommers 2015, sondern entstammen sowohl einer Diskussion um die aufziehende Krise Schengens wie auch Konzepten, die auf eine fundamentale Europäisierung des Grenzschutzes abzielen. Meine ethnographische Untersuchung des Hotspot Vial in Chios unterstreicht die Verdichtung unterschiedlicher governementaler Erwägungen und Praktiken in einem konkreten Ort, den ich als intensive Zone der Europäisierung theoretisiere.

---

»Let me show you the pipeline«. Die freundliche Mitarbeiterin des Europäischen Asylunterstützungsbüros EASO, die uns<sup>1</sup> im Juni 2016 den Zugang zum Registrierungszentrum Vial auf der griechischen Inseln Chios unweit der türkischen Küste ermöglicht hatte und uns nun dort in Empfang nahm, kam gleich zu Beginn des Gesprächs auf die Funktionsweise des Zentrums zu sprechen. Wir waren wenige Tage vorher im Rahmen einer Ad-Hoc-Feldforschung auf der Insel angekommen, nachdem wir in Athen erste Interviews in Ministerien geführt hatten. Ziel der Forschung war eine ethnographische Untersuchung der Restabilisierungsprozesse nach dem Sommer der Migration, also der epochalen Migrationsbewegungen

---

1 Der Forschungsaufenthalt im Juni 2016 auf der Insel Chios fand im Rahmen des Forschungsprojekts *De- and Restabilisation of the European Border Regime* der Transit Migration II Forschungsgruppe, koordiniert durch Prof. Dr. Sabine Hess, Universität Göttingen und Prof. Dr. Vassilis S. Tsianos, Fachhochschule Kiel statt. Das Projekt wurde gefördert durch die Fritz Thyssen Stiftung. Meine Kolleg\_innen während des Forschungsaufenthaltes waren Melina Antonakaki und Georgios Maniatis, in Athen zusätzlich Dimitris Parsanoglou.

nach Europa, welche oftmals unter dem Stichwort der ›europäischen Flüchtlingskrise‹ zusammengefasst werden. Nachdem die Phase des staatlich organisierten Transports der Schutzsuchenden mit dem doppelten Ereignis der Räumung des Camps in Idomeni im Februar 2016 und dem Inkrafttreten des *EU-Türkei-Statements* im März 2016 abgeschlossen war (vgl. Kasparek 2016b; Bužinković und Hameršak 2018), zielte unsere Forschung darauf ab, die regionalen Bemühungen, die Kontrolle über die Migration wiederzugewinnen, vor Ort – also entlang der Balkanroute – zu untersuchen. Zu diesem Zweck waren verschiedene Forscher\_innengruppen in der Türkei, in Griechenland sowie in Mazedonien, Serbien und Ungarn vor Ort.

Im Zentrum des Interesses unserer Gruppe standen vor allem die so genannten *Hotspots* oder *Hotspot-Zentren*, die im Laufe des Winters 2015/16 in Italien und Griechenland auf Initiative der Europäischen Union – der so genannte *hotspot approach* – eingerichtet worden waren. In Griechenland wurden insgesamt fünf dieser Einrichtungen eröffnet, strategisch auf den ost-ägäischen Inseln Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos situiert, auf denen die überwiegende Mehrheit der Ankünfte des Sommers der Migration stattgefunden hatten. Das Registrierungszentrum Vial stellte den Hotspot der Insel Chios dar. Seit dem Sommer 2015 hatte sich das öffentliche Interesse auf Lesbos konzentriert. Dort kamen die meisten Migrant\_innen an, dort waren die meisten NGOs vor Ort und über Lesbos wurde ausführlich in den Medien berichtet. Auch das akademische Interesse war in überwiegendem Maße auf Lesbos gerichtet. Mit zwei Kolleg\_innen war ich schon im Februar 2016 in Lesbos gewesen und wir<sup>2</sup> hatten die Insel mit dem Eindruck verlassen, dass sie eine schwierige Umgebung für eine Feldforschung unserer Ausrichtung sei. Die Anzahl der Akteure war unüberschaubar – es wurde immer wieder die Zahl von über 100 NGOs kolportiert, die vor Ort seien. Und Moria, der Hotspot auf Lesbos, erschien uns unzugänglich. Alle Interviewanfragen und Besuchsanträge waren ins Leere gelaufen, oftmals genau mit dem Verweis auf das große öffentliche Interesse. Auch die vielen Stunden, die wir vor dem Hotspot Moria, an den *Kantinas* an der Straße und in dem inoffiziellen, von einer NGO betreuten Zeltlager direkt neben dem Hotspot verbrachten, waren nicht ertragbar. Aus diesem Grund hatten wir uns entschieden, für die Feldforschung im Juni nicht nach Lesbos zurückzukehren, sondern die weiter südlich gelegene Insel Chios und ihren Hotspot Vial zu untersuchen.

Die vorhandene akademische Literatur sieht die Existenz und die Praxis der Hotspot-Zentren überwiegend als Ausdruck eines neuen Grenz- und Migrationsregimes, welches sich durch Repression und Entrechtung auszeichnet und welches die Antwort der Europäischen Union auf den Sommer der Migration darstellt. In diesem abschließenden Kapitel meiner Arbeit möchte ich unter Rück-

<sup>2</sup> Gemeinsam mit Georgios Maniatis und Naemi Gerloff.

griff auf die in den vorherigen Kapitel vorgenommenen Analysen herausarbeiten, dass das Auftauchen der Hotspots zwar tatsächlich eine neue Praxisform des europäischen Grenz- und Migrationsregimes darstellt, aber dass ihre Genese komplizierter ist und im Kontext einer lang anhaltenden Krise des Grenzregimes sowie gegen die schon zuvor bestehenden Problematisierungen der europäischen Migrationspolitik gelesen werden muss. Unbestritten wirkte der Sommer der Migration als Katalysator und beschleunigte die Einführung neuer Gesetzgebungen, die Freigabe von Geldern und die Mobilisierung bestehender Akteure innerhalb neuer Konfigurationen. Aus einem regimetheoretischen Blickwinkel ist dies auch wenig überraschend, betont der Regime-Begriff doch eine heterogene Assemblage von Akteuren und Interessen, deren Dynamik vor allem durch das Reagieren auf exogene Krisen charakterisiert ist. Gleichzeitig ist jedoch nicht davon auszugehen, dass ›neue‹ Lösungsansätze in Krisensituationen grundlegend neu erfunden werden. Vielmehr müssen diese Lösungen gegen schon existierende Problematisierungen gelesen werden, um subtile oder auch einschneidende Verschiebungen und Brüche in den Rationalitäten nachzuspüren zu können.

Die Vorgehensweise in diesem Kapitel ist wie folgt. Im Anschluss an das vorherige Kapitel, welches die griechische Landgrenze zur Türkei als paradigmatischen Krisen-Ort des europäischen Grenzregimes im Winter 2010/11 herausgearbeitet hat, soll das, was wir als Krise Schengens bezeichnet haben, rekonstruiert werden. Diese Krise bestand aus mehreren Ereignissen, die sich ab 2011 an verschiedenen geographischen Orten entfalteten und Entwicklungen, die sich durch diverse Politikfelder zogen, um dann 2015 im Sommer der Migration zu kulminieren. Die Krise Schengens, also das Scheitern einer fortgesetzten und vertieften Harmonisierung und Vergemeinschaftung von Grenz-, Migrations- und Asylpolitiken stellt den entscheidenden Kontext des Sommers der Migration dar. Wesentliche Elemente der Krise Schengens konnten für das euro-griechische Grenzregime im letzten Kapitel schon herausgearbeitet werden. In diesem Kapitel soll die Perspektive geweitet werden. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, in welchem Verhältnis diese Dynamiken mit der sich wandelnden Konstitution der Agentur stehen.

Die initialen Reaktionen der Europäischen Union auf die sich ab 2011 entfaltende Krise stellten im besten Sinne noch versuchte ›quick fixes‹ dar, die aber die grundlegende krisenhafte Dynamik nicht durchbrechen konnten. Erst der Antritt der Juncker-Kommission im Oktober 2014 und die im Mai 2015 vorgelegte *European Agenda on Migration* (EAM) markierten den Beginn einer neuen Dynamik auf europäischer Ebene, und dies noch vor dem eigentlich Auftakt des Sommers der Migration. Wie ich zeigen werde, ist eine Untersuchung des *hotspot approach*, wie er von der Kommission in der Agenda formuliert wurde, instruktiv, um diesen Bruch nicht auf einer diskursiven, sondern auf der technischen Ebene der Grenzverwaltung und des Migrationsmanagements nachvollziehbar zu machen.

Ebenso instruktiv ist es, den sich verschiebenden Interpretationen zu folgen, die der *hotspot approach* auf seinem Weg durch die Institutionen, hier insbesondere der JI-Rat, nahm. Als Reaktion auf den Sommer der Migration avancierte der *hotspot approach* zu dem von der Europäischen Union favorisierten Lösungsansatz, wenngleich sein konkreter Inhalt lange offen blieb. Die spezifische Praxis des Ansatzes lässt sich daher nicht aus *policy*-Dokumenten herauslesen, sondern kann nur praxeographisch erforscht werden. Dies werde ich auf Basis unserer Forschungen in Chios tun und für die Rekonstruktion des Hotspots den Begriff der *intensiven Zone* einführen. Dabei werde ich erneut zeigen, dass die Implementierung des *hotspot approach* in Griechenland nicht Ergebnis einer singulären Rationalität, sondern vielmehr Kulminationspunkt verschiedener gouvernementaler Stränge ist.

Die Untersuchung der intensiven Zone *Hotspot* ist gleichzeitig eine Untersuchung der Extensivität der technologischen Zone des europäischen Grenzschutzes. Zeigte die RABIT-Operation im Evros, dass die Agentur erfolgreich das von ihr organisierte Netzwerk des europäischen Grenzschutzes mobilisieren konnte, so waren die Grenzen des Netzwerkes jedoch gleichzeitig die Bruchstellen der Operation. Eine Kooperation mit dem türkischen Grenzschutz, wie auch eine wirksame und vertretbare Zusammenarbeit mit dem Asylsystem, welches die aufgegriffenen Migrant\_innen aufnehmen sollte, scheiterte. Eine Beschränkung des Netzwerks des europäischen Grenzschutzes auf die europäischen Institutionen der Grenze erwies sich als Sackgasse, die einerseits durch den *hotspot approach*, andererseits aber auch durch eine Reform des Mandats der Agentur durchbrochen werden musste. In der Tat war eine grundlegende Reform der Agentur und ihres Mandates eine der ersten legislativen Konsequenzen des Sommers der Migration. Ihre Analyse bildet damit nicht nur den Abschluss des Kapitels, sondern markiert auch den Abschluss der Vorgeschichte der Agentur. Denn Frontex fimierte seit 2016 unter dem Namen *Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache* und erfuhr 2019 eine massive Budget-Ausweitung: Das Projekt *europäischer Grenzschutz* ist damit vorläufig vollendet.

## Krise Schengens

Der Winter 2010/2011 stellte im Rückblick eine wichtige Zäsur im europäischen Grenz- und Migrationsregime dar. Die Dynamik an der griechisch-türkischen Evros-Grenze war jedoch nur ein Element dieser Zäsur. Im vorherigen Kapitel konnte die Konstellation des griechisch-europäischen Grenz- und Migrationsregimes herausgearbeitet werden. Es gelang der Agentur zwar, ihr europäisches Netzwerk des Grenzschutzes schnell für eine vier-monatige Intervention im Winter zu mobilisieren. Ein langfristige Veränderung der Grenzschutzpraxis an dieser

Grenze konnte die Agentur jedoch nicht anstoßen, und zwar weder bezüglich der Praktiken des griechischen Grenzschutzes, noch bezüglich einer vertieften Kooperation mit der Türkei und ihren Grenzschutzinstitutionen. Auch die notwendige Zusammenarbeit mit dem griechischen Asylsystem, welches für die Unterbringung und Erfassung der an der Grenze abgefangenen Asylsuchenden und der Durchführung ihrer Asylverfahren zuständig war, blieb mangelhaft und führte vielmehr zu Kritik an der Rolle der Agentur vor Ort. Anstelle einer Europäisierung des Grenz- und Migrationsregimes in Griechenland war das Ergebnis eine Rückkehr zu nationalen, souveränen Praktiken der Migrationskontrolle, die von Exzessionalismen geprägt waren, wie es insbesondere die nationalen Operationen *Aspida* und *Xenios Zeus* belegen.

Dazu kam das Ausscheiden Griechenlands aus dem *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem* (GEAS) aufgrund der Rechtsprechung des *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) im Fall MSS gegen Belgien und Griechenland (M.S.S. v. *Belgium and Greece* 2011). Für Griechenland war das Urteil eine glückliche Fügung, doch für das GEAS stellte es einen einschneidenden Rückschritt dar. Nach rund einer Dekade war dieses zentrale Projekt der Europäisierung der Migrationspolitiken offensichtlich gescheitert. Entgegen der These, dass Griechenland eine Ausnahme darstelle, begannen ab 2011 aktivistische und zivilgesellschaftliche Organisationen, nun auch die Aufnahme- und Lebensbedingungen Asylsuchender in anderen Mitgliedstaaten unter die Lupe zu nehmen und für Gerichte zu dokumentieren. Die Situation Asylsuchender in Italien, Malta, Ungarn und Bulgarien erwiesen sich als ähnlich prekär wie in Griechenland, wenngleich jedes Land einen Fall für sich darstellte (Kasperek und Speer 2013). Dies unterstrich jedoch nur, dass die Harmonisierung der nationalen Asylsysteme in der Europäischen Union als ›Raum des Schutzes‹ eine Fiktion war, die nun auch vermehrt durch höchstrichterliche Rechtsprechung in Frage gestellt wurde. Anstelle einer graduellen Angleichung der Asylsysteme hatte die dem Dublin-System inhärente Logik der Zuständigkeit des Landes der ersten Einreise zu einem Auseinanderdriften der Asylsysteme geführt.

Es waren jedoch in erster Linie die sich stetig mehrenden Akte des Sich-Entziehens und der Weigerung, sich den Regeln des Dublin-Systems zu unterwerfen, die die größte Herausforderung für Dublin darstellten. Von den europäischen Institutionen als ›Sekundärmigration‹ innerhalb Europas problematisiert, verließen vermehrt Asylsuchende das Land der ersten Ankunft und stellten erneute Asylanträge in anderen Mitgliedstaaten des Dublin-Systems. Oftmals stellte eine Rückschiebung auch nicht das Ende dieser Versuche, Schutz zu finden, dar. Der sichtbarste Ausdruck dieses Widerstands stellte sicherlich der Protest der Bewegung ›Lampedusa in Hamburg‹ dar (Benigni und Pierdicca 2014; Niess 2018), mehrheitlich handelte es sich jedoch um höchst individuelle Akte, die zusammengekommen eine kollektive Wirkung im Sinne einer »imperceptible politics«

(Papadopoulos, Stephenson und Tsianos 2008) entfalteten (Schuster 2005, 2011; Brekke und Brochmann 2014; Kasperek 2016a; Picozza 2017a, 2017b; Kasperek und Schmidt-Sembdner 2017). Gleichzeitig stellten diese Akte auch die Grundlage der Verfahren vor europäischen Gerichten dar, die das Dublin-System immer weiter einhegten. Zudem bildeten sich vermehrt die schon im vorherigen Kapitel skizzierten, stillschweigenden Allianzen zwischen diesen Bewegungen und den Regierungen jener Staaten im Süden der Europäischen Union, die sich vom Dublin-System als benachteiligt ansahen. Wie im Falle Griechenlands drückte sich diese Allianz vor allem in einer laxen Praxis der Abnahme und Speicherung von Fingerabdrücken in der *Eurodac*-Datenbank aus. Damit rückte diese soziotechnische Konstellation der Kontrolle ins Zentrum der Krise Schengens (Tsianos 2015).

All dies setzte das GEAS, welches um die Logik Dublins herum organisiert war, immer stärker unter Druck. Hinzu kam, dass das Dublin-System mit seinen arkanen bürokratischen Regelungen und Prozeduren vermehrt von den steigenden Ankunftszyzahlen Schutzsuchender in der Europäischen Union überfordert war. Die steigenden Ankünfte, hinter denen Multiplizitäten von individuellen und kollektiven Migrationsprojekten standen, korrespondierten zum einen mit der Tatsache, dass die Welt ab den 2010er Jahren ein gefährlicherer Ort mit mehr gewalttätigen und kriegerischen Auseinandersetzungen geworden war. Zum anderen fand aber in der direkten Nachbarschaft der Europäischen Union ein revolutionärer und demokratischer Aufbruch statt, der den Prämissen der Schengener Außenpolitik sein Fundament entzog. Noch im Dezember 2010, während der RABIT-Einsatz im Evros gerade erst begonnen hatte, nahm der Arabische Frühling mit der Selbstverbrennung Mohamed Bouazizis am 17. Dezember 2010 im tunesischen Sidi Bouzid seinen Anfang. Rund einen Monat später, und nur eine Woche vor dem wegweisenden MSS-Urteil des EGMR, flüchtete am 14. Januar 2011 der tunesische Machthaber Zine el-Abidine Ben Ali nach Saudi-Arabien. Spätestens zu diesem Zeitpunkt gingen die Aufstände in eine revolutionäre Phase über, die nun auch auf andere Staaten wie Libyen, Ägypten und Syrien übergriffen und teilweise in Bürgerkriege mündeten. Ein direkter Effekt war der Zusammenbruch des euro-mediterranen Grenzregimes, da der Europäischen Union ihre Kooperationspartner am südlichen Rand des Mittelmeers abhanden kamen.

Ausgehend von einem Aufruf verschiedener Netzwerke (Afrique Europe Interact, Welcome to Europe und Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 2011), der auf der Frühjahrs-Tagung des *Netzwerks Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* (kritnet) 2011 entstand, haben wir, eine Reihe von Autor\_innen, eine Fortschreibung der Krise Schengens vorgenommen, wie sie sich zwischen 2011 und 2015 entwickelte (Cuttitta u. a. 2011; Kasperek und Tsianos 2012, 2013, 2014, 2015; Tsianos und Kasperek 2015; Hess u. a. 2016; Hess und Kasperek 2017). Auch andere Autor\_innen haben auf die Folgen des Arabischen

Frühling für das europäische Migrations- und Grenzregime (Campesi 2011; Nasimbene und Di Pascale 2011; Brady 2012; Carrera, Den Hertog und Parkin 2012; Fargues und Fandrich 2012; Osso 2016; Ayata 2017) und allgemeiner für die *Europäische Nachbarschaftspolitik* und euro-mediterrane Beziehungen (Balfour 2012; Noutcheva 2015; Del Sarto 2016) hingewiesen. Richard Whitman und Ana Juncos (2012) haben zudem auch auf einen Nexus mit der Krise der Eurozone verwiesen. Dieser Nexus ist nach meinem Dafürhalten aus zwei Gründen wichtig. Denn zum einen sind die erheblichen politischen Anstrengungen der Europäischen Union, die Eurokrise zu bewältigen, auch ein Grund dafür, warum zwischen 2011 und 2015 europäischen Migrations- und Grenzpolitiken eine niedrige Priorität eingeräumt wurden. Zum anderen setzten sich die demokratischen Erhebungen des Arabischen Frühlings auch am nördlichen Rand des Mittelmeers fort, insbesondere in den *Bewegungen der Plätze* in Spanien und Griechenland. Letztere führte im Januar 2015 zur Regierungsübernahme der Syriza-ANEL-Koalition in Griechenland. Mit der Betonung dieser Dynamik möchte ich mich daher ethnisierenden Deutungen des Begriffs ›Arabischer Frühling‹ verweigern und vielmehr den demokratischen Gehalt der Aufbrüche ab dem Jahr 2011 in den Vordergrund stellen.

Den revolutionären Aufbrüche des Arabischen Frühlings folgten oftmals auch tatsächliche Aufbrüche in Richtung Europa, und zwar aus den verschiedensten Motivationen. In manchen Fällen ging es darum, die erkämpften Freiheiten zu genießen, in anderen Fällen öffnete der Zusammenbruch des mediterranen Grenzregimes die letzte Etappe einer langwierigen Flucht nach Europa. Gaddafis Truppen zwangen vor seinem Sturz subsaharische Arbeitsmigrant\_innen, die schon lange in Libyen lebten und arbeiten, zu einer Überfahrt nach Italien. Der syrische Bürgerkrieg führte wiederum zu neuen Fluchtmigrationen. Und selbst diese Darstellung ist noch viel zu schematisch und kann den vielen Migrationsprojekten, Absichten, Zielen, Wünschen, Träumen und Hoffnungen, die die Migration ausmachen, nicht ansatzweise gerecht werden. Jedenfalls eröffnete sich eine neue Welt der Migrationen nach Europa und diese hinterließen eine tiefe Spur im europäischen Migrations- und Grenzregime, welches diese neue Lage nicht antizipiert hatte und nun gezwungen war, darauf zu reagieren.

Nicht alle Elemente der Krise Schengens lagen jedoch im Arabischen Frühling und den ihm folgenden Migrationen begründet. Das Scheitern des GEAS aufgrund höchstrichterlicher Rechtsprechung wurde schon angeführt. Ein weiteres Urteil des EGMR, das so genannte Hirsi-Urteil (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* 2012), führte zu einer Verrechtlichung der Seegrenze der Europäischen Union, da es die extraterritoriale Geltung von Völkerrecht, in diesem Falle der Genfer Flüchtlingskonvention, festhielt (vgl. Buckel 2013, 289; Pichl und Vester 2014). Dies bedeutete, dass der Kontakt europäischer Grenzschützer\_innen mit potentiellen Asylsuchenden, auch in internationalen Gewässern, zu einer Verpflichtung führte, diese in das jeweilige Land, zu dem die Grenzschützer\_innen zugehörig

waren, zu bringen, um dort das Asylverfahren durchzuführen. Die Konsequenz war das Ende der langjährigen Praxis der italienischen Behörden, Flüchtlingsboote auf hoher See aufzugreifen und einem Pushback nach Libyen zu unterziehen. Zumaldest theoretisch transformierte dieses Urteil die Meeresgrenzen der Europäischen Union, die nun nicht mehr rechtlose Pufferzonen waren, sondern Orte wurden, an denen grundlegende Rechte galten und eingefordert werden konnten.

Neben der Tatsache, dass die Europäische Union sich weitestgehend mit der Bewältigung der Eurokrise beschäftigte und sich nach dem Arabischen Frühling eine neue Welt der Migrationen auftat, ist die Trias aus dem Zusammenbruch der Externalisierung, der Verrechtlichung der Seegrenze sowie dem Scheitern des GEAS die maßgebliche Konstellation, die die Krise Schengens ausmachte. Anstatt diese erneut kleinteilig zu rekonstruieren, möchte ich im Folgenden das Augenmerk vielmehr auf zwei besondere Entwicklungen als Teil der Krise Schengens richten, da diese auf zwei wichtige Verschiebungen im europäischen Grenzregime verweisen. Dies ist zum einen die Transformation der *Schengen Governance* sowie das Auftauchen einer staatlich-humanitären Rationalität als Teil des Grenzregimes.

Nach dem Sturz des Ben Ali-Regimes in Tunesien im Frühjahr 2011 brachen rund 40.000 junge Tunesier\_innen Richtung Italien auf. Ihre Ankünfte führten bald zu einem Schengener Konflikt. Die italienische Regierung forderte europäische Solidarität bezüglich der Aufnahme der Migrant\_innen, die restlichen Mitgliedstaaten verwiesen jedoch auf die geltenden Regeln des Dublin-Systems, nach dem Italien als Land der ersten Ankunft alleinig für die Aufnahme der Tunesier\_innen und die Durchführung eines eventuellen Asylverfahrens zuständig sei. Italienische Forderungen an die tunesische Übergangsregierung, die Migrationen zu unterbinden, wurden von dieser zurückgewiesen. Die italienische Regierung griff daher zu einer pragmatischen Lösung. Allen tunesischen Staatsbürger\_innen, die vor einem gewissen Stichtag nach Italien eingereist waren, wurde ein Schengen-Visum erteilt. Allen anderen wurde die Abschiebung nach Tunesien angedroht. Damit war zwar eine Lösung gefunden worden, die die tunesische Übergangsregierung akzeptierte, sie vertiefte jedoch den inner-europäischen Konflikt. Denn die mit dem Schengen-Visum verbundene Freizügigkeit im gesamten Schengenraum erlaubte es den Tunesier\_innen, Schengener Binnengrenzen zu überschreiten und in andere Mitgliedstaaten zu reisen. Als Reaktion brachten verschiedene Mitgliedstaaten, wie etwa Deutschland, die Niederlande und Dänemark, die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ins Spiel. Zwischen Frankreich und Italien kam es zu schwerwiegenden diplomatischen Verstimmungen. Frankreich schloss den Grenzübergang Menton/Ventimiglia für einen Tag, setzte danach Grenzkontrollen ein und übte Druck auf die italienische Regierung aus, gemeinsam eine Reform der *Schengen Governance* zu verlangen (Carrera u. a. 2011; Zaiotti 2013; van der Woude und van Berlo 2015).

Zwar sieht der Schengener Grenzkodex als das ausschlaggebende Regelwerk die Möglichkeit vor, zu spezifischen Anlässen Binnengrenzkontrollen für eine gewisse Dauer einzusetzen. Formal erfüllte aber die Tatsache der kurzzeitig erhöhten Migration die Bedingungen nicht, da diese weder eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung<sup>3</sup> noch der inneren Sicherheit des Mitgliedstaats darstellte, wie es der einschlägige Artikel 23 des Kodex (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2006) als Bedingung vorschrieb. Die Kommission hielt zwar fest, dass die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ihrer Meinung nach keine Verstöße gegen den Schengener Grenzkodex darstellten (van der Woude und van Berlo 2015). Dennoch erwuchs aus dem italienisch-französischen Grenzkonflikt des Frühlings 2011 ein handfester Schengener Konflikt, da sich bald weitere Staaten wie etwa Deutschland und die Niederlande einmischten. Vor allem in der Presse wurde er als schwerwiegende Krise interpretiert, in manchen Fällen wurde sogar das Ende der Schengen-Kooperation an die Wand gemalt (Guild u. a. 2015). Im Kern ging es um die Frage, wie das Schengener System die mangelhafte Umsetzung des *Schengen Acquis* durch einen Mitgliedstaat und die daraus resultierenden Konsequenzen für den gesamten Schengenraum adressieren könne.

Der Europäische Rat hatte schon im Mai 2009 im Stockholmer Programm (Europäischer Rat 2010), also dem auf das Haager Programm (Europäischer Rat 2005) folgenden Fünfjahres-Plan für das JI-Feld, eine Überarbeitung des Schengener Evaluationsmechanismus<sup>4</sup> gefordert und auch eine gestärkte Rolle der Agentur darin gefordert (Europäischer Rat 2010, 26). Die Kommission hatte im November 2010 einen Verordnungsvorschlag präsentiert, der eine Neuordnung des Evaluationsmechanismus vorsah (Europäische Kommission 2010b) und brachte zwei Argumente vor. Aufgrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon sah die Kommission die Notwendigkeit, wesentliche Rechtsgrundlagen des *Schengen Acquis*, der immer noch auf der nun obsoleten Maastrichter Säulen-Architektur aufbaute, zu überarbeiten und den Schengener Evaluationsmechanismus zu einem echten Unionsinstrument umzubauen. Doch die Kommission äußerte auch inhaltliche Kritik am bestehenden Mechanismus und qualifizierte diesen als zu schwach und inkonsistent. Sie schlug daher vor, Risikoanalysen, insbesondere der Agentur, heranzuziehen, um Evaluierungen zielgerichteter vornehmen zu können

3 In der englischen Fassung des Kodex wird der Begriff ›öffentliche Ordnung‹ mit ›public policy‹ übersetzt, was an die Diskussion der Unübersetzbarkeit des ›policy‹-Begriffs in die deutsche Sprache in dem Kapitel Risiko anschließt.

4 Bis zur Annahme des *Schengen Governance Package* lag dieser Mechanismus bei der *Schengen Evaluation Working Group*, die beim Rat angesiedelt war und die durch Amsterdam aus dem 1998 durch den Schengener Exekutivausschuss gegründetem *Standing Committee* hervorging. Aufgabe war es, die Einhaltung und Umsetzung des *Schengen Acquis* durch seine Mitgliedstaaten zu überwachen.

und bestehende Expertise einzusetzen. Der Vorschlag der Kommission war daher geprägt durch ihre bisherige Regierungskunst: Harmonisierung durch Mobilisierung von Expertise und Risikoanalyse als Basistechnologie, um eine effiziente Anwendung zu garantieren.

Die Krise im Evros, der Ausbruch des Arabischen Frühlings, die ihm folgenden Migrationen und der italienisch-französische Grenzkonflikt änderten diese Argumentation nun. Im Mai 2011 veröffentlichte die Kommission eine grundlegende Mitteilung bezüglich Migration (Europäische Kommission 2011b), in der nicht nur ihre Wahrnehmung einer sich entwickelnden migrationspolitischen Krise spürbar ist, sondern in der sie auch ankündigte, einen weiteren Mechanismus zur vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu prüfen. Im Juni 2011 eröffnete der Europäische Rat einen Pfad für die Reform der *Schengen Governance* und forderte sowohl eine Überarbeitung des Schengener Evaluationsmechanismus, als auch eine Anpassung der Regeln für die temporäre Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (Europäischer Rat 2011).

Im September 2011 präsentierte die Kommission dann eine Mitteilung zur *Schengen Governance* (Europäische Kommission 2011e) sowie zwei Verordnungsvorschläge, zum einen bezüglich des Schengener Evaluationsmechanismus (Europäische Kommission 2011a), zum anderen bezüglich einer Neuordnung der Regelungen im Schengener Grenzkodex für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (Europäische Kommission 2011d). Aufgrund verschiedener politischer Konflikte – die Mitgliedstaaten empfanden den Versuch der Kommission, sich wesentliche Kompetenzen anzueignen, als zu weitgehend, während das Parlament mit aller Macht versuchte, sich eine legislative Rolle zu sichern – dauerte es zwei Jahre, bis das *Schengen Governance Package* im Oktober 2013 endgültig verabschiedet wurde: als Änderung des Grenzkodex (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013a) sowie einer separaten Ratsverordnung bezüglich des Evaluationsmechanismus (Rat der Europäischen Union 2013a).

Den konkreten Inhalt der Reform hat Yves Pascoeuau (2013) präzise und ausführlich zusammengefasst. Für die Fragestellung dieser Arbeit sind vor allem zwei Punkte hervorzuheben. Zum einen wurde mit der Reform eine erweiterte Grundlage für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen geschaffen, und zwar im »Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist«. Konnten Schengen-Staaten vor der Reform nur bezüglich einer ernsthaften Bedrohung des eigenen Territoriums argumentieren, um Binnengrenzkontrollen vorübergehend einzusetzen, so konnte nun mit dem Verweis auf Fehlentwicklungen an beliebigen Orten des Schengenraums die temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen legitimiert werden.

Zum anderen wurde ein neuer Evaluationsmechanismus für Schengen eingerichtet. Die Zuständigkeit teilten sich Rat und Kommission, während der Me-

chanismus, wie von der Kommission 2010 gewünscht, verschärft wurde. Den beiden Institutionen wurden verschiedene Instrumente an die Hand gegeben, um Mitgliedstaaten, die den *Schengen Acquis* nicht angemessen umsetzten, dazu zu zwingen. Das stärkste Mittel stand dabei dem Rat zu, welcher im Falle, dass ein Mitgliedstaat seinen Pflichten nicht nachkomme, den anderen Mitgliedstaaten die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu diesem Mitgliedstaat empfehlen dürfe. Dies käme einem Ausschluss aus dem Schengenraum gleich. Pascouau charakterisiert dieses Mittel daher als das Schengener Äquivalent einer Nuklearwaffe, deren bloße Existenz mehr Wirkung entfalte als deren tatsächlicher Einsatz (7).

Für die vorliegende Arbeit stellt das *Schengen Governance Package* ein wichtiges Ereignis dar, da es auf eine anders europäisierte Konzeption der Schengener Außengrenze verweist. Das Schengener Prinzip, dass jeder Mitgliedstaat seinen Anteil der Schengener Grenze stellvertretend für den gesamten Schengenraum abzusichern habe, wurde – vorsichtig – in Richtung einer Ko-Verantwortung der Europäischen Union geöffnet. Zum ersten Mal wurde die Schengener Außen-grenze nicht mehr als Summe der »Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union«, wie es etwa im vollständigen Titel der Agentur noch hieß, verstanden, sondern tatsächlich als eine europäische, europäisierte und gemeinsame Außengrenze. War die Verantwortung für die Integrität des Schengenraums und seiner Grenzen vorher souveränistisch und vollständig auf seine Mitgliedstaaten aufgeteilt, so ergab sich mit dem Paket und unter dem Eindruck neuer Migrationen eine geteilte – gemeinsame – Verantwortung, in die Unionsinstitutionen einbezogen wurden. All dies wurde zwar in dem *Schengen Governance Package* noch wenig explizit gemacht und formal wurde die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht beschnitten. Dennoch begann mit dem französisch-italienischen Grenzkonflikt eine Entwicklung hin zu einer europäisierten Grenze unter europäischer Ko-Verantwortung.

Wie so oft lässt sich diese Entwicklungslinie besonders klar aus den Mitteilungen der Kommission herauslesen. In ihrem Entwurf zum *Schengen Governance Package* im September 2011 verfolgte die Kommission die Absicht einer vollständigen Vergemeinschaftung der *Schengen Governance* und schlug vor, Kompetenzen für die Einsetzung von Binnengrenzkontrolle sowie für den Evaluationsmechanismus bei ihr anzusiedeln. Hatte die Kommission im November 2010 noch primär-rechtlich (Vertrag von Lissabon) und technisch (Verbesserung des Evaluationsmechanismus) argumentiert, so präsentierte sie im September 2011 ein krisenbedingtes Argument: »[R]ecent developments have highlighted the need to ensure that the Schengen area can cope effectively with strains which may be placed on it by weaknesses at its external borders or by external factors beyond its control« (Europäische Kommission 2011e, 2). Der Schengenraum funktioniere nur über gegenseitiges Vertrauen. Doch nicht alle Mitgliedstaaten hätten den Schen-

*gen Acquis* angemessen umgesetzt. Dies nicht einmal, obwohl die Kommission mit *Europol*, *Europäischem Asylunterstützungsbüro* (EASO) und Frontex drei Agenturen mit Expertise zur Verfügung gestellt habe, deren Unterstützung jederzeit angefordert werden könnte, von Finanzierungstöpfen ganz abgesehen. Offensichtlich sei die reine Verfügbarmachung dieser »tools« nicht hinreichend, um die vollständige Umsetzung des *Schengen Acquis* zu garantieren. Daher bedürfe es eines verschärften Evaluationsmechanismus', der auch unangekündigte Kontrollen vor Ort ermögliche und in denen die Expert\_innen der Kommission und der Agentur Frontex eine tatsächliche Überprüfung der Grenzschutzpraktiken vornehmen könnten. Auf Basis dieser Evaluation müsse der Mitgliedstaat dann gegebenenfalls einen Aktionsplan vorlegen und implementieren. Doch selbst diese Vorgehensweise müsse nicht zwangsläufig zum gewünschten Ziel führen, konstatierte die Kommission, weswegen die nukleare Option notwendig sei:

»Therefore, where measures taken at the Union or national level do not improve the situation, it might be necessary to reintroduce border control at internal borders with the failing Member State, [...]. The inclusion of such an [sic!] possibility in the Schengen governance system would also serve as a preventive measure, with deterrent effect.« (Europäische Kommission 2011e, 4)<sup>5</sup>

Krisenbedingt lässt sich eine Verschiebung im Modus der Europäisierung der Grenz- und Migrationspolitiken feststellen. Im Kapitel Risiko wurde dargestellt, dass die Kommission Ende 2001 davon ausging, eine vertiefte Europäisierung in diesen Feldern würde sich als automatische Konsequenz der Bereitstellung einer technischen Infrastruktur für Kommunikation und Datenaustausch herstellen lassen, nur um 2002 von diesem infrastrukturellen Modus auf einen Modus der Expertise umzuschwenken. Die Organisierung von Netzwerken der Expertise und ihre Verfügbarmachung sollte nun zu einer vertieften Europäisierung führen und gleichzeitig der Kommission einen politischen Raum eröffnen, der vom Rat nicht als Eingriff in die souveränen Kompetenzen der Mitgliedstaaten interpretiert werden konnte.

Doch mit dem Anbruch der Krise Schengens findet auch dieser Modus der Verfügbarmachung von Expertise seine Grenze. Aufgrund der sich zusätzlichen Auseinandersetzungen um das Dublin-System und seiner immanenten, materiellen Imbalance traten nun im europäischen Grenz- und Migrationsregime Verteilungskämpfe auf, die zu einer Aufkündigung des Konsenses bezüglich der allgemeinen Entwicklungsrichtung der Europäisierung führten. Europäisierung war

5 Der Fehler »an possibility« lädt natürlich zu der Spekulation ein, ob der Text der Mitteilung in letzter Minute noch redigiert wurde und dabei ein Adjektiv, welches die außergewöhnliche Implikation eines solchen Vorhabens noch unterstreicht – wie etwa ›extraordinary‹ oder ›unprecedented‹ –, gelöscht wurde.

nun nicht mehr lediglich eine Funktion der zur Verfügung stehenden materiellen und immateriellen Ressourcen, sondern wurde durch die Krise re-politisiert. Anstelle einer bloßen Propagierung von *best practices und recommendations* stand nun die Frage im Raum, wie ›failing member states‹ diszipliniert werden könnten, oder wie diese dazu bewegt werden konnten, die Expertise und Unterstützung von Europol, EASO und Frontex anzufordern, anzunehmen und auch umzusetzen. Anzumerken ist lediglich, dass autoritärere Politikformen in der Europäischen Union zu diesem Zeitpunkt schon längst eine eigene Konjunktur entwickelt hatten, denn die Parallelen zu den Politikformen der Eurokrise, insbesondere der so genannten Troika aus Kommission, Europäischer Zentralbank und IWF in Griechenland und die Verschränkungen der beiden Krisen, liegen auf der Hand (ausführlich Kasperek und Tsianos 2012; Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ 2012).

Das zweite Ereignis in der Krise Schengens vor dem Sommer der Migration, welches untersucht werden soll, ist die italienische, humanitär-militärische Marineoperation *Mare Nostrum*, die ab Oktober 2013 ein Jahr lang im zentralen Mittelmeer, also zwischen Libyen und Italien, durchgeführt wurde.<sup>6</sup> Pikanterweise fällt der Beginn der Operation in den gleichen Monat, in dem auch das *Schengen Governance Package* verabschiedet wurde, welches wiederum selbst eine Reaktion auf einen italienischen Alleingang war. Dieser Aspekt unterstreicht den Befund, dass das Regieren der Schengener Krise vor allem reaktiv war. Weder die Europäische Union noch ihre Mitgliedstaaten kontrollierten die sich entfaltende Krisendynamik, sondern wurden von ihr getrieben.

Aufgrund des libyschen Bürgerkriegs, dem Zusammenbruch des mediterranen Grenzregimes und der Verrechtlichung der europäischen Meeresgrenze im Mittelmeer durch das Hirsi-Urteil des EGMR kam es ab dem Jahr 2012 wieder vermehrt zu Überfahrten von Libyen nach Italien. Immer wieder kam es dabei zu Schiffsunglücken, die oftmals das Leben vieler Migrant\_innen forderten. Im Oktober 2013 kam es zu zwei großen Schiffsunglücken vor der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa, die rund 400 Todesopfer forderten. Nach diesen vorhersehbaren Tragödien ließ sich eine diskursive Neuausrichtung in den politischen und medialen Auseinandersetzungen um das europäische Grenzregime beobachten. Auch wenn die offiziellen Politikziele einer Verhinderung irregulärer Migration durch die Aufrüstung der europäischen Außengrenze nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurden, so geriet diese kompromisslose Position dennoch in die Defensive: Zum ersten Mal standen tatsächlich die migrantischen Todesopfer im Zentrum der Debatte. Versuche, die Schuld an den Todesfällen vermeintlich

---

6 Die Argumentation dieses Abschnitts folgt im Wesentlichen meiner Analyse in Kasperek (2015).

kriminellen Schleppern zuzuweisen, konnten sich damals nicht durchsetzen, vielmehr wurde – vor allem auch medial – vermehrt der Zusammenhang zwischen der Aufrüstung der europäischen Außengrenze, dem dadurch erhöhten Risiko auf den Fluchtrouten nach Europa und den Todesfällen thematisiert. Letztlich formierte sich die Erkenntnis, dass sich eben nicht lediglich Unglücke, Tragödien oder Katastrophen vor Lampedusa ereignet hatten, sondern dass die Todesfälle konkrete Konsequenzen des europäischen Grenzregimes waren und durch spezifische Politiken und Institutionen verschuldet wurden.

Die Reaktionen der europäischen Institutionen blieben jedoch unbefriedigend. Der Rat rief zwar schon am 7./8. Oktober 2013 eine *Task Force Mediterranean* ins Leben, die unter der Federführung der Kommission Konsequenzen aus den Todesfällen von Lampedusa im Bereich der Migrations-, Grenz- und Asylpolitik prüfen sollte. Doch die *Task Force* läutete keinen grundlegenden Politikwechsel ein, sondern empfahl nur ein Aufstocken, Harmonisieren oder Verbessern existierender Mechanismen (Europäische Kommission 2013). Weder Rat noch Europäischer Rat ergriffen weitreichende Initiativen zum Schutz menschlichen Lebens an den Meeresgrenzen der Europäischen Union, es wurde lediglich in Aussicht gestellt, dass sich der Europäische Rat im Juni 2014 grundlegend mit Migrations- und Asylpolitiken beschäftigen würde. Im Oktober 2013 verabschiedete das Parlament vielmehr die *Eurosur*-Verordnung (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013b) (vgl. Kapitel Risiko) und das *Europäische Grenzüberwachungssystem* nahm Anfang Dezember 2013 seine Operation auf. Im Mai 2014 wurde zudem die Seeaußengrenzenverordnung verabschiedet (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2014), welche den Meeresoperationen der Agentur zum ersten Mal einen verbindlichen Rechtsrahmen gab. Kritiker\_innen interpretierten den Verordnungstext jedoch als Versuch, die Vorgaben des Hirsi-Urteils zu unterlaufen und Pushback-Praktiken zu legalisieren (vgl. M. Lehnert 2015).

Angesichts der ausbleibenden europäischen Initiative erklärte die italienische Regierung schon am 18. Oktober 2013 den humanitären Notstand in der Straße von Sizilien, also dem Teil des Mittelmeers zwischen Tunesien, Libyen und Sizilien und rief die Operation *Mare Nostrum* ins Leben, die zugleich als humanitäre und militärische Operation beschrieben wurde. Als Ziele der Operation wurden zum einen Seenotrettung, zum anderen die Verfolgung von Schleuserkriminalität angegeben. In die Operation einbezogen waren Marine, Luftwaffe, Carabinieri, Guardia di Finanza, Zoll, Küstenwache, das Militärkorps des Italienischen Roten Kreuz sowie verschiedene dem Innenministerium unterstellt Polizeieinheiten, die mit der Migrationskontrolle befasst sind. In der Operation kamen AmphibienSchiffe, Drohnen, Aufklärungsflugzeuge, Helikopter sowie mehrere Fregatten und Patrouillenschiffe zum Einsatz (Ministero della Difesa 2014). Das Operationsgebiet der Operation reichte anfangs bis an die libyschen Hoheitsgewässer. Mit Hilfe der eingesetzten Überwachungstechnik wurden Flüchtlingsboote auf-

gespürt und die Insass\_innen auf italienisches Festland gebracht. Dies stellt einen elementaren Unterschied zur vorherigen Pushback-Praxis dar.

Die Kosten der Operation wurden mit rund neun Millionen Euro pro Monat angegeben, die aus dem italienischen Staatshaushalt kamen. Finanzielle Unterstützung von Seiten der Europäischen Union oder anderer Mitgliedstaaten gab es nicht in nennenswerten Umfang (vgl. Carrera und den Hertog 2015). Die Agentur war zwar auch mit den Operationen *Hermes* und *Aeneas* im Mittelmeer präsent, eine funktionierende Koordination oder sogar direkte Zusammenarbeit mit *Mare Nostrum* fand jedoch nicht statt. Zudem wurde Ende Mai das Operationsgebiet eingeschränkt, was erneut zu einem Anstieg der Bootsunglücke führte.

Am 27. August 2014 erklärten daher der italienische Innenminister Angelino Alfano und die damalige Innenkommissarin Cecilia Malmström nach einem gemeinsamen Treffen in Brüssel, dass die Frontex-Operationen *Hermes* und *Aeneas* zu einer neuen Operation namens *Frontex Plus* zusammengelegt werden sollten. Diese sollte unverzüglich gestartet werden und *Mare Nostrum* ersetzen. Cecilia Malmström stellte aber klar, dass es sich keineswegs um eine Fortsetzung von *Mare Nostrum* unter der Flagge der Europäischen Union handeln solle. Ende 2014 beendete die italienische Regierung die Operation *Mare Nostrum*. Insgesamt waren rund 150.000 Personen gerettet und auf italienisches Festland gebracht worden. Am 1. November 2014 startete die angekündigte Frontex-Operation unter dem Namen *Triton*. Aufgrund von Interventionen der Agentur, der Name *Frontex Plus* suggerierte fälschlicherweise, dass die Agentur über ihre übliche Operationspraxis hinausgehen werde, musste ein neuer Name gefunden werden. In der Tat unterschied sich das Mandat *Tritons* ganz wesentlich von *Mare Nostrum* (vgl. Tazzioli 2016; Cuttitta 2018a). Zielte letztere primär auf die Rettung von Menschenleben ab, so war *Triton* vor allem eine Grenzschutzoperation. Aus diesem Grund blieb sie auch auf eine 30-Seemeilen-Zone rund um die süd-italienische Küste beschränkt und stellte eine Rückkehr zum *status quo ante* dar.

Die Operation *Mare Nostrum* stellt aus drei Gründen ein bemerkenswertes Ereignis in der Krise Schengens dar. Erstens unterstreicht sie das Ausmaß des Zusammenbruchs des mediterranen Grenzregimes. Der Bürgerkrieg in Libyen und die europäische Unterstützung der NATO-Operation, die sich gegen Gaddafi richtete, hatte zum Ende jeglicher Kooperation staatlicher libyscher Strukturen in der Migrationskontrolle geführt. Dies resultierte in einem Anstieg der Überfahrten. Pushbacks waren ebenso keine Option mehr. Neben der Verrechtlichung der Meeressgrenzen durch den EGMR konnten Rückschiebungen in ein Bürgerkriegsland nicht legitimiert werden. Zweitens stellt *Mare Nostrum* einen Präzedenzfall dafür dar, wie sich eine humanitäre Rationalität dominant in die Handlungen einer (staatlichen) Regierung im Feld der Migrations- und Grenzpolitiken einschrieb. Und drittens lässt sich anhand der Operation auch zeigen, wie weit die Europäi-

sierung des Grenz- und Migrationsregimes schon fortgeschritten war, weswegen ein nationaler Alleingang kein langfristig gangbarer Weg mehr war.

Die Verschränkung von Humanitarismus und Flüchtlingsschutz ist an und für sich keine neue Entwicklung, wie schon etwa Liisa Malkki (1996) in ihrer anthropologischen Untersuchung humanitärer Interventionen bezüglich der Überlebenden der Genozide in Ruanda und Burundi zeigen konnte. Auch in Didier Fassins Untersuchung (2007a) der französischen NGO *Médecins sans frontières* (MSF) taucht die Figur des Flüchtlings oder die Infrastrukturen der Flüchtlingslager immer wieder auf. Expliziter hat letztere Michel Agier (2011) in den Fokus seiner Arbeit gerückt, während Miriam Ticktin (2011) ihren Blick explizit nach Frankreich lenkt und die dortige Verschränkung von Humanitarismus und Migrationspolitik, ebenso am Beispiel des MSF, untersucht. Die drei letztgenannten Autor\_innen teilen dabei nicht nur die anthropologische Perspektive, hervorzuheben ist, dass sie Humanitarismus nicht lediglich als spezifische Praktiken verstehen, sondern gouvernementalitätstheoretisch als Regierungsrationallität oder -technologie untersuchen. So definiert Fassin ›humanitarian government‹ als eine Form der Verwaltung menschlicher Kollektive, die prioritär die Erhaltung von Leben und das Lindern von Schmerzen und Leiden verfolgt (Fassin 2007b, 151). Gemein ist ihnen ebenfalls, dass sie vor allem nicht-staatliche Akteur\_innen in den Blick nehmen, was Fassin mit dem Begriff »nongovernmental government« auf den Punkt bringt (Fassin 2007b).

Eine erste explizite Untersuchung der Verschränkung von Grenze und Humanitarismus hat William Walters in seinem Aufsatz zur »Geburt der humanitären Grenze« vorgenommen (Walters 2011). Walters hebt vier Aspekte der humanitären Grenze hervor. Zum einen sei diese kein verallgemeinerbares Phänomen, sondern erscheine nur in spezifischen Lokalitäten und unter spezifischen Umständen. Zweitens sei die humanitäre Grenze keine fixe Installation, sondern fluktuiere mit den Bewegungen der Migration. Drittens ist das Auftauchen dieser Form der Grenze oder dieser Praxis des Borderings zwar Effekt einer gubernementalen Strategie. Doch diese lasse sich nur entziffern, wenn sie in der Gesamtschau aller Strategien – insbesondere versicherheitlichende – untersucht werde. Auch deshalb thematisiert Walters viertens das Spannungsfeld zwischen diesen Strategien und den von ihnen implizierten Machtformen und warnt davor, das Auftauchen humanitärer Aspekte in der Regierung der Grenze lediglich als Versuch, die gewalttätigen Effekte der versicherheitlichen Kontrolle abzuschwächen zu interpretieren. Er attestiert dem Auftauchen des Humanitarismus vielmehr eine eigenständige Rationalität, die ernst zu nehmen sei (146ff.).

Das verstärkte Auftauchen humanitärer Aspekte im Feld der europäischen Migrations- und Grenzpolitiken wurde auch in der Forschung rezipiert. Insbesondere die Agentur, die sich vermehrt einer humanitären Rhetorik bediente, wurde unter diesem Aspekt unter die Lupe genommen (Horsti 2012; Campesi

2014; Aas und Gundhus 2015; Pallister-Wilkins 2015; Perkowski 2016b, 2018), wobei die Befunde, ob die Agentur nun tatsächlich humanitäre Rationalitäten verfolge oder diese lediglich zur Stärkung ihrer eigenen Legitimität nutze, widersprüchlich bleiben. Das auch nach *Mare Nostrum* fortgesetzte Sterben im Mittelmeer, die Entstehung privat finanzierter Seenotrettungsinfrastrukturen wie auch die ständig changierenden Politiken der italienischen Regierungen nach *Mare Nostrum* wurden ebenfalls unter dem Aspekt des Humanitarismus untersucht (Cuttitta 2014; Perkowski 2016a; Andersson 2017; Cuttitta 2018a, 2018b; Moreno-Lax 2018; Stierl 2018). Andere Arbeiten widmeten sich dem Beispiel Marokkos (Schmidt 2015), der Balkanroute im Jahr 2016 (Petrović 2018) oder auch dem weiteren Feld griechischer Migrationspolitiken (Rozakou 2012; Schaub 2013; Maniatis 2018; Pallister-Wilkins 2018).

Mit dieser höchst kurSORischen Streifung dieses weiten Feldes will ich vor allem auf die Verschiebung hinweisen, die sich im europäischen Grenzregime ab 2011 und insbesondere mit *Mare Nostrum* entfaltete. Das Sterben im Mittelmeer, die spendenfinanzierte privatisierte Seenotrettung, die Auseinandersetzungen um die Schließung und Öffnung von italienischen Häfen sind zu einem Politikum, zu einem umkämpften Aushandlungsfeld geworden. Wie ich an anderer Stelle mit Sabine Hess argumentiert habe (Hess und Kasperek 2017), lässt sich das Auftauchen des Humanitarismus als relevante Rationalität im europäischen Grenzregime auch als eine notwendige Voraussetzung für den Sommer der Migration lesen. Policy-Optionen wie eine drastische Schließung der Grenzen, gegebenenfalls unter Einsatz von Militär, wären im Widerspruch zu humanitären Diskursen gestanden, während der humanitäre Imperativ vielerorts zu einer solidarischen Unterstützung genau jener migrantischen *agency* führte, die den Kern dieses besonderen Sommers ausmachte.

In diesem Sinne bedeutet das Auftauchen des Humanitarismus nicht unbedingt ein Ende des Politischen, nicht zwangsläufig ein Muster der *anti-politics*, wie die Arbeiten Fassins und Ticktins oftmals interpretiert werden. Ihre Befunde zu den governementalen Funktionsweisen des Humanitarismus bleiben wichtig. Denn Didier Fassins Frage,

»[w]hat, ultimately, is gained, and what lost, in the deal when we use the terms of suffering to speak of inequality, when we invoke trauma rather than recognizing violence, when we give residence rights to foreigners with health problems but restrict the conditions for political asylum, more generally when we mobilize compassion rather than justice?« (Fassin 2012, 8)

bleibt gerade im Kontext der europäischen Migrationspolitiken von höchster Relevanz, wie ich später in der Untersuchung der Hotspots herausarbeiten werde. Miriam Ticktins Hinweis wiederum, dass Praktiken des Humanitarismus vor allem in der Gegenwart operieren und daher keine eigentliche Politik im Sinne von

Gestaltung von Zukunft sein können, ist für das Ereignis *Mare Nostrum* wichtig: »Moralisms happen in the urgency of the present, blind to the future; they lack direction for action. For instance, if, as a humanitarian, one saves lives, what kind of world does one save them into?« (Ticktin 2011, 20; vgl. auch Ticktin 2015).

Denn in der Tat – dies ist der dritte Punkt, den ich herausarbeiten möchte – war die unilaterale, militärisch-humanitäre Operation der italienischen Regierung nicht im Stande, einen dezidierten Politikwechsel einzuläuten. Denn die Rationalitäten des Schengener Systems und die Prämissen der europäischen Migrations- und Grenzpolitik, wie sie in den bisherigen Kapiteln herausgearbeitet wurden, bestanden und wirkten weiter. Dies belegt nicht nur die Ablösung *Mare Nostrums* durch die Grenzschutz-Operation *Triton*. Charles Heller und Lorenzo Pezzani können in ihrem langen Blick auf die Politiken der Seenotrettung im Mittelmeer (Heller und Pezzani 2016) herausarbeiten, dass das verstärkte staatliche Engagement auf dem Meer mit einem Zurückfahren staatlicher Unterstützung auf dem Land einher ging: »The flip-side of Italy's extension of its sovereign ›privileges‹ at sea was in fact the retraction of its sovereign ›duties‹ on firm land, i.e. the disinclination to fingerprint and assist rescued migrants once disembarked, thereby enabling their further movement across EU space« (11f.). Damit verschärfte die Regierung Italiens nicht nur die Krise Dublins durch ein kalkuliertes Unterlaufen der Regeln Dublins. Vielmehr perpetuierte sie auch die Krise Schengens und isolierte sich im europäischen Gefüge weiter. Wie schon 2011 wurden von den nördlichen Nachbarstaaten erneut Kontrollen an den nördlichen Grenzen Italiens eingesetzt (12).

Die humanitäre Krise im Mittelmeer setzte sich nach der Ablösung *Mare Nostrums* durch *Triton* fort und setzte die europäischen Institutionen weiter unter Zugzwang. Das Muster des reaktiven Handelns, welches sich im europäischen Grenzregime seit 2011 etabliert hatte, verfestigte sich. Die Juncker-Kommission, welche im Oktober 2014 ihre Arbeit aufnahm, hatte es sich daher zum Ziel gesetzt, eine neue, aktive Dynamik zu etablieren. Ein neuer Aufbruch im Feld der europäischen Migrations- und Grenzpolitiken stand für die Kommission ganz oben auf der Prioritätenliste, was sich insbesondere in der Schaffung eines Migrationskommissars ausdrückte: Der ehemalige griechische Verteidigungsminister Dimitris Avramopoulos firmierte in der Kommission unter dem Titel »Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft«. Die Vorstellung der *European Agenda on Migration* (EAM) im Mai 2015 sollte den Neuaufbruch einläuten. Doch auch hier wurde die Kommission von den Ereignissen an Europas Grenzen getrieben. Im April 2015 kam es an nur einem Wochenende zu verheerenden Schiffsunglücken mit über 800 Toten im Mittelmeer und der Rat der Außenminister\_innen, der Rat der Innenminister\_innen sowie Kommission waren gezwungen, einen Zehnpunkte-Plan vorzulegen, der die Agenda teilweise vorwegnahm (Europäische Kommission 2015c).

Das Sterben im Mittelmeer stellte den unmittelbaren Anlass für die Reaktion der europäischen Institutionen dar. Eine genauere Untersuchung des Zehnpunkte-Plans, wie auch der Agenda zeigt jedoch, dass die Kommission weiterhin die Problemstellungen zu adressieren suchte, die in diesem Abschnitt als Krise Schengens herausgearbeitet worden sind. Denn neben einigen Sofortmaßnahmen wurde erneut die Expertise der europäischen Agenturen Europol, EASO, Frontex und Eurojust angepriesen und konkret der Einsatz von EASO in Italien und Griechenland gefordert, um bei der Abarbeitung von Asylanträgen Unterstützung zu leisten. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, das Abnehmen der Fingerabdrücke aller Migrant\_innen zu gewährleisten. Ein Notfallmechanismus für die Umsiedlung von Asylsuchenden – also ein Bruch mit der umkämpften Dublin-Logik – wurde in Aussicht gestellt, zudem sollte Frontex die Mitgliedstaaten an der Grenze bei der schnellen Abschiebung (»rapid return«) abgelehnter Asylsuchender unterstützen. All diese *policy*-Maßnahmen adressierten weder das Sterben im Mittelmeer noch die humanitäre Krise an den Grenzen Europas. Sie adressierten die Krise Schengens, wie sie die Kommission verstand: das Scheitern Dublins, der Boykott Eurodacs, die schleichende Erosion Schengens durch ein Wachsen des gegenseitigen Misstrauens wie auch der temporäre Zusammenbruch der Vorverlagerungspolitik, der nun an der Schengen-Grenze kompensiert werden musste.

## Hotspot Approach

Die *European Agenda on Migration*, vorgestellt am 13. Mai 2015 (Europäische Kommission 2015a), ist eine eher kurze Kommissionsmitteilung, bestehend aus 22 Seiten inklusive Anhängen. Die Kommission war sichtbar bemüht, den Diskurs über die »Migrationskrise« zu durchbrechen. So beginnt die Mitteilung mit der Einsicht »[t]hroughout history, people have migrated from one place to another« und fährt fort, das Bild eines Europas zu skizzieren, in dem nicht nur Schutzzuhenden Schutz gewährt wird, sondern welches auch eine »attractive destination for the talent and entrepreneurship of students, researchers and workers« darstelle. Dieser große Wurf, den die Kommission präsentierte, sei jedoch nicht einfach zu erreichen. Es bedürfe einer widerspruchsfreien, klaren und gemeinsamen Politik. Gegenseitiges Vertrauen müsse wiederhergestellt werden. Kein Mitgliedstaat könne alleine die Frage der Migration beantworten, weswegen es offensichtlich sei, dass eine neue, europäischere Herangehensweise notwendig sei. Alle Akteure, also die Institutionen der Europäischen Union, ihre Mitgliedstaaten, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft, kommunale Behörden und auch Drittstaaten müssten an einem Strang ziehen, um eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zu verwirklichen. Denn: Eine Politik der »one-off responses« auf

Krisen seien unzureichend (und werde auch den ernsthaften Zweifeln in Europa, ob der Kontinent dem Druck der Migration gewappnet sei, nicht gerecht).

Dennoch müssten Sofortmaßnahmen ergriffen werden. Um Menschenleben auf hoher See zu retten, solle das Budget der Frontex-Operationen *Triton* und *Poseidon* verdreifacht werden. Die Netzwerke der Schlepper und Schleuser seien anzugreifen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten müsse gesucht werden, um Migration schon an ihrem Ausgangspunkt (»upstream«) anzugehen. Zudem stellte die Kommission ein Resettlement-Programm, also die Aufnahme von Schutzsuchenden direkt aus den Herkunftsregionen in Aussicht. Ergänzt wurden diese Standardmaßnahmen durch zwei tatsächlich neue Vorschläge der Kommission. Um die Krise Dublins zu adressieren, schlug die Kommission eine Umverteilung (»relocation«) von Asylsuchenden innerhalb der Europäischen Union vor, und diesmal nicht nur als einmaliger Notfallmechanismus, sondern als Vorläufer für ein permanentes System der Lastenverteilung in Krisenzeiten. Eine grundsätzliche Abkehr von Dublin schwiebte der Kommission nicht vor. Gleichzeitig sollten die Ressourcen der Europäischen Union den Mitgliedstaaten an der Grenze zur Verfügung gestellt werden (»Using the EU's tools to help frontline Member States«). Zu diesem Zweck kündigte die Kommission den »Hotspot« approach an, also den Einsatz europäischer Agenturen an Abschnitten der europäischen Außengrenze, die ein erhöhtes Aufkommen an irregulärer Migration aufwiesen.

Abseits dieser Sofortmaßnahmen skizzierte die Kommission »four pillars to manage migration better«. Diese setzten sich – nach 20 Jahren europäischer Migrationspolitik wenig überraschen – aus der ›Anreizminderung‹ für irreguläre Migration, Ausbau des *border managements*, einer Stärkung des GEAS sowie einer neuen Politik für legale Migration zusammen. Im Kontext der Krise Schengens ist hervorhebenswert, dass die Kommission nun auch für die Umsetzung des GEAS – ähnlich der Reform des *Schengen Governance package* – auf stärkere Evaluierungs- und Monitoringmechanismen setzte und Vertragsverletzungsverfahren androhte. Explizit wurde dabei darauf gedrängt, die Fingerabdrucknahme vollends durchzusetzen.

Bezüglich *border management* wurde erneut die Bedeutung von Risikoanalyse hervorgehoben und eine neue »Smart Borders«-Initiative angekündigt. Außerdem müssten die existierenden *border management*-Praktiken weiter harmonisiert werden: »But while rules on border control are in place, border management today varies, based on a patchwork of sectorial documents and instruments. In 2016, the Commission will consolidate this into a **Union standard for border management** to cover all aspects of the Union's external border management« (Europäische Kommission 2015a, 11, Hervorhebung im Original).

Einen Politikwechsel stellte die Agenda daher nicht dar. Vielmehr muss sie als eine Fortschreibung der bestehenden Migrations- und Grenzpolitiken in der Europäischen Union beschrieben werden. Ich interpretiere die Agenda daher vor

allem als Versuch der Kommission, bestehende, disparate Initiativen unter einer Überschrift zu versammeln, damit dem jahrzehntealten Projekt der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitiken eine neue Dynamik einzuhauchen und diese Dynamik institutionell an die Kommission zu binden. Dies zeigte sich auch darin, dass die Agenda in einer Vielzahl von Fußnoten zu den jeweiligen *policy*-Initiativen immer wieder belegte, dass die jeweiligen Vorhaben durch die bestehenden primärrechtlichen Verträge gedeckt seien und daher nicht auf einen grundlegenden Umbau der EU-Architektur abzielten.

Selbst jene Elemente der Agenda, die als Neuerungen interpretiert werden können, stellten keine radikal neuen Vorschläge dar, sondern existierten als politische Ideen schon vorher. Der Vorschlag des Umverteilungsmechanismus der *relocation* anstelle oder in Ergänzung zur Dublin-Logik griff lediglich jene *policy*-Alternative auf, die schon seit Jahren die Standardantwort auf die Frage darstellte, wie Dublin reformiert werden könnte. Auch das Konzept des *hotspot approach*, also der gezielte Einsatz europäischer Agenturen an der europäischen Außengrenze, war von der Kommission schon in ihrem Vorschlag zum *Schengen Governance package* 2011 als Problem thematisiert worden – wenngleich sie zu dem damaligen Zeitpunkt noch über keine Strategie verfügte, den Einsatz der Agenturen zu fördern.

Betonenswert ist daher eher die Tatsache, dass die Kommission diese Vorschläge in die Agenda aufnahm und damit eine neue Initiative zu ihrer Umsetzung ergriff. Dies gilt insbesondere für den erneuten Versuch der Kommission, das Projekt der Schaffung einer *Europäischen Grenzschutzpolizei* durch die Agenda voranzutreiben. Im letzten Kapitel der Agenda (»Moving beyond«), welches die langfristigen Politikziele skizzierte, plädierte die Kommission dafür, eine tatsächliche, explizit geteilte Verantwortung für die europäische Außengrenze einzuführen sowie ein »European System of Border Guards« (ESBG) und eine »European Coastguard« zu gründen (17). 13 Jahre nach den im Sande verlaufenen Bemühungen zur Schaffung einer europäischen Grenzschutzpolizei, eines *European Border Guard Corps* (siehe Kapitel Agentur), kehrte dieses Politikziel nun in der Agenda zurück. Die nun neue Formulierung eines »europäischen Systems« anstelle einer fixen europäischen Institution verweist darauf, dass die Kommission sich der weiter bestehenden Brisanz dieses Themas bewusst war. Wie auch 2002 konnte die Kommission erneut auf eine Machbarkeitsstudie verweisen, wenngleich sie diesmal die weltweit tätige IT-Consulting-Firma Unisys – genauer: deren belgische Dependance – mit der Erstellung der Studie betraute (Unisys 2014).<sup>7</sup>

---

7 Unisys hatte schon 2006 eine Studie für die Kommission erstellt, in der die Möglichkeit der Übertragung von Exekutivkompetenzen an Grenzschutzbeamte erörtert wurde und die damit eine Grundlage für die RABIT-Verordnung bildete (Unisys 2006).

Die »Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union« wurde im Juni 2013 von der Kommission in Auftrag gegeben, sie konnte sich dabei auf das Mandat des Haager Programms (Europäischer Rat 2005) wie auch des Stockholmer Programms (Europäischer Rat 2010) berufen. Die Studie wurde im Juni 2014 fertiggestellt und schlug drei aufeinander aufbauende Modelle oder Phasen vor. Die phasenweise Etablierung des ESBG sollte vor allem die Bedenken der Mitgliedstaaten adressieren (Unisys 2014, 21). Die erste Stufe sah lediglich eine optimalere Nutzung bestehender Mittel vor, was sowohl eine vertiefte Kooperation der Agentur Frontex mit den Mitgliedstaaten, aber auch mit anderen EU-Agenturen bedeutete (22ff.). Die dritte Stufe hingegen würde sich durch die vollständige Integration des Grenzschutzes auf Ebene der Europäischen Union auszeichnen. Einem »Committee on Schengen Border Management« auf Ebene der Europäischen Union sollte die volle Entscheidungs- und Exekutivkompetenz übertragen werden und ein »European Border Corps« mit der tatsächlichen Ausführung des Grenzschutzes betraut werden. In diesem Szenario würde die Agentur Frontex nur noch zwei Aufgaben wahrnehmen, einmal nachrichtendienstliche (»intelligence gathering«, also Risikoanalyse) sowie die Verwaltung von Ressourcen (28ff.).

Abgesehen von der spezifischen institutionellen Architektur des dritten Modells skizzierten diese beiden Modelle exakt jene Pole, zwischen denen sich die politische Diskussion um die Europäisierung des Grenzschutzes in den vorherigen Jahrzehnten bewegt hatte: Unterstützung der Mitgliedstaaten oder Supranationalisierung. Für eine Untersuchung des Europäisierungsprozesses im Feld des Grenzschutzes ist daher das zweite Modell von besonderem Interesse, da es den Weg von der bestehenden Struktur hin zu einer vollständigen Integration oder Vergemeinschaftung des Politikfeldes beschreibt. Das Modell, betitelt »Shared responsibility« (24ff.), belässt die Grenzschutzkompetenz im Regelfall bei den Mitgliedstaaten. In Krisenfällen werde diese Kompetenz jedoch in Richtung Europäische Union gerückt: »[T]he decision-making and executive powers shift towards more EU integration during **hot spot situations**« (24, meine Hervorhebung). Das Modell lieferte auch eine Definition für eine »hot spot situation«:

»In order to authorise operations in defined hot spots, a definition of such situations will need to be established. It is proposed that a definition is based on the existing formula provided in Article 8(a) of the Frontex Regulation which refers to cases of urgent and exceptional pressure. Risk analysis performed by the Frontex Agency and the information collected in the framework of the Schengen Evaluation should play a key role for describing the threshold levels.« (24)

Die Rolle der Agentur solle jedoch nicht lediglich bezüglich der Ausrufung eines Krisenfalls gestärkt werden, diese solle dann auch die Kontrolle über die

Operation übernehmen: »The hot spots operations should be performed under the command and control of the Agency while using its own equipment. This marks an important change both in terms of responsibility and liability when centralising the competence for such specific operations exclusively at EU level« (25). Mitgliedstaaten wiederum sollen eine solche Operation nicht mehr einfach ablehnen können:

»It is suggested that the Executive Director of the Agency should be given the decision power to launch an operation in a particular Schengen State when these levels are exceeded. The decision is communicated to the Frontex Management Board and the Schengen State where the operation is to take place. In case the latter does not agree with such a decision, the Executive Director should have the right to escalate the issue to the European Commission which in turn informs the Council of the EU and the European Parliament.« (24f.)

Damit schließt dieses zweite Modell argumentativ stark an die Erwägungen rund um das *Schengen Governance package* an, welches ebenfalls für stärkere Eingriffsrechte europäischer Institutionen plädierte. Beiden Argumentationen ist gemein, dass sie einen Krisen-Begriff referenzieren und aus ihm die Legitimation für einen Kompetenztransfer ableiten. Kompetenz erhält, wer die Krise definiert, möchte man in Anlehnung an Carl Schmitt formulieren. Dieser punktuelle Modus der Europäisierung, der sich nur unter bestimmten Umständen und an spezifischen Orten aktiviert und entfaltet, ist dabei sowohl alt als auch neu. Denn im Rückgriff auf die Diskussion über die Schaffung der Agenturen und die Anwendung des Vorsorgeprinzips (siehe Kapitel Agentur) lässt sich festhalten, dass schon die Schaffung von europäischen Agenturen als Teil einer europäischen exekutiven Ordnung über Krisen – Schiffsunglücke, Epidemien, Lebensmittelkrisen und Naturkatastrophen – legitimiert wurde. Neu ist jedoch nun, dass diese exekutive Ordnung nicht mehr optional sein soll: Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, Unterstützung in Anspruch nehmen zu müssen. Aufgrund des punktuellen Auftretens von Krisen kann dieser Modus der Europäisierung auch das Spannungsverhältnis zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen aufbrechen: Der temporäre Kompetenzentzug bei einem von einer Krise betroffenen Mitgliedstaat konnte durchaus im Sinne der anderen Mitgliedstaaten sein. Damit stellt jedes Ereignis, welches hegemonial als Krise gedeutet werden kann (Cantat, Thiollet und Pécout 2019), eine Chance für eine vertiefte Europäisierung dar. Dieser Modus der Europäisierung stellt daher den Befund der beständigen Krisen, mit denen Schengen von Beginn an konfrontiert war, auf den Kopf: Krise als Motor der Europäisierung.

Mir liegt nicht genügend empirisches Material vor, um den Ursprung dieses Modus der Europäisierung definitiv in Schengen lokalisieren zu können. Plausibel wäre ebenfalls, dass er sich im Laufe der Eurokrise als politische Rationalität



Videostill 'No fingerprints' demonstration, Lampedusa, 20.07.2013 (Heller 2013)

entwickelt hat, auf die ähnlichen Muster wurde schon weiter oben hingewiesen. Jedenfalls kann dem Modus attestiert werden, dass er immanent auf andere Politikfelder übertragbar ist. So teilte mir ein Mitarbeiter des DG Home in der Kommission, welcher während der gesamten Krise Schengens dort angestellt war und der nach eigenen Aussagen an der Ausarbeitung des *hotspot approach* beteiligt war, informell mit, dass die ausschlaggebende Erwägung für die Ausarbeitung dieses Konzepts, welches er ebenfalls auf 2014 datiert, »die Eriträer\_innen auf Lampedusa« (Feldtagebuch) waren.

Am 20. Juli 2013 zogen rund 200 eritreische Asylsuchende protestierend von der Erstaufnahmeeinrichtung in die Hauptstadt der Insel. Ihr Protest wendete sich gegen die Fingerabdrucknahme im Rahmen der *Eurodac*-Verordnung (»No fingerprint!«). Zwei Videos dokumentieren diesen Protest (Heller 2013; Libera Espressione 2013), der auch in verschiedenen Publikationen festgehalten wurde (Lendaro 2015, 2019; Kuster, 2020 i.E.). Nach zwei Tagen des Protests lenkte die italienische Regierung ein, bestand nicht mehr auf der Fingerabdrucknahme und begann, die Protestierenden in Gruppen von der Insel auf das Festland zu transferieren und ihnen damit die Weiterreise zu ermöglichen. Zu der damaligen Zeit erregte dieser Protest vor allem in antirassistischen Kreisen Aufmerksamkeit (Kompass AntiRa 2013). Denn er unterstrich erneut die Problematik Dublins für Asylsuchende und war auch wegen der hochspezifischen, sozio-technischen Forderung Aufsehen erregend.

Scheinbar, so interpretiere ich die Aussage des Kommissions-Mitarbeiters, alarmierte dieser, wie auch die folgenden Proteste, die Kommission. Denn sie symbolisierten den Kern der Krise Dublins, zumindest in Bezug auf Italien. Die

offensive Weigerung, sich Eurodac und Dublin zu unterwerfen, das Insistieren auf Bewegungsfreiheit im Schengenraum sowie die allzu leichtfertige Bereitschaft des italienischen Staates, sich auf eine stillschweigende Allianz einzulassen und damit die Regeln des GEAS zu unterlaufen, bedurften einer Antwort. Diese, so der Mitarbeiter, bestand im *hotspot approach*. Europäische Agenturen sollten jene Mitgliedstaaten an der Außengrenze, die sich in ›hot spot situations‹ befanden, bei der Grenzüberwachung, Registrierung, Fingerabdrucknahme und der Durchführung der Asylverfahren unterstützen und somit die Einhaltung der europäischen Regeln gewährleisten. Im Gegenzug wurde ›den Eriträer\_innen‹ die Weiterreise und der italienischen Regierung die Entlastung des Asylsystems durch den Mechanismus der *relocation* in Aussicht gestellt.

Damit ist im Kern der *hotspot approach*, wie er auch in der Agenda skizziert wurde, erklärt:

»More will be done to help deal with the immediate challenge faced by Member States in the frontline of migrant arrivals.

First, the Commission will set up a new ›Hotspot‹ approach, where the European Asylum Support Office, Frontex and Europol will work on the ground with frontline Member States to swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants. The work of the agencies will be complementary to one another. Those claiming asylum will be immediately channelled into an asylum procedure where EASO support teams will help to process asylum cases as quickly as possible. For those not in need of protection, Frontex will help Member States by coordinating the return of irregular migrants. Europol and Eurojust will assist the host Member State with investigations to dismantle the smuggling and trafficking networks.« (Europäische Kommission 2015a, 6, Hervorhebung im Original)

Eine stringentere Definition dieser Herangehensweise gibt die Agenda nicht her, aber wieder einmal war damit ein Konzept in die Welt gesetzt worden, welches gleichzeitig genug versprach und dennoch vage genug blieb, um für andere Institutionen anschlussfähig zu sein. So griffen etwa die Innenminister Deutschlands und Frankreichs in einer gemeinsamen Erklärung am 1. Juni 2015 die Terminologie ›Hotspot‹ auf, begrüßten diese und definierten sie gleichzeitig um: »Migranten, die in Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen ankommen, sollten in Wartezentren oder ›Hotspots‹ in der Nähe der Ankunftsorte gebracht werden« (Bundesministerium des Innern und Französische Republik 2015). Die Kommission hatte immer nur von einer *Herangehensweise* gesprochen und die tatsächliche Implementierung ausgespart. Insbesondere Fragen von materiellen Infrastrukturen wie Erstaufnahmeeinrichtung, Internierungslager oder auch ›Wartezentren‹ wurden von ihr initial nicht thematisiert. Die Erklärung der Innenminister beschwore aber nun eine dystopische Vision von riesigen Internierungslagern an den

Grenzen Europas herauf – wie anders als mit geschlossenen Einrichtungen könnten die Ankommenden ›überzeugt‹ werden, auf ihre Erfassung durch ein schon zu diesem Zeitpunkt vollkommen überfordertes Asylsystem zu warten, dessen Unzulänglichkeiten ja gerade die Motivation für den *hotspot approach* darstellten? Zudem gab es mit der Initiative zu den *Transit Processing Centres* (TPC), welche 2003 anlässlich des Europäischen Rats in Thessaloniki von dem damaligen britischen Premierminister Tony Blair vorgeschlagen wurden (Blair 2003) und bei denen es sich ebenfalls um grenznahe – jedoch noch außerhalb der Europäischen Union lokalisierte – Lager handelte, einen Präzedenzfall (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Komitee für Grundrechte und Demokratie 2005; Hess und Tsianos 2007; Nsoh 2008; Kasperek und Tsianos 2015). Die Motivation Blairs war es 2003 gewesen, effizienter zwischen ›legitimen Schutzbedürftigen‹ und jenen, »who enter the EU illegally and make unfounded asylum applications« (Blair 2003, 5) unterscheiden zu können. In der Erklärung der beiden Innenminister wird diese Motivation ebenso aufgegriffen.

Diese neue Interpretation eines ›Hotspot‹ als Infrastruktur und seines Zwecks setzte sich auch im Europäischen Rat durch, der das Konzept am 25./26. Juni 2015 beschloss:

»[T]he setting up of reception and first reception facilities in the frontline Member States, with the active support of Member States' experts and of EASO, Frontex and Europol to ensure the swift identification, registration and fingerprinting of migrants (›hotspots‹). This will allow to determine those who need international protection and those who do not.« (Europäischer Rat 2015, 2)

Die Kommission wurde beauftragt, eine *roadmap* zu erstellen, welche Kommissar Avramopoulos am 15. Juli 2015 auch vorlegte. Auffällig ist schon das Format. Es handelt sich nicht um eine Mitteilung der Kommission oder ein *staff working document*. Vielmehr sind die beiden *roadmaps* (für Italien und Griechenland) Anhänge einer ›explanatory note‹ ohne klar erkennbare Autor\_innenschaft, welche selbst einen von drei Anhängen eines auffallend formlosen Briefes Avramopoulos' an die Mitglieder des JI-Rats, dessen Tagung am selben Tag begann, darstellt. Die Vermutung, dass die Dokumente unter immensem Zeitdruck, der keinen Raum für Formalia ließ, entstanden sind, liegt nahe. Diese Informalität steht stellvertretend für den gesamten Komplex *hotspot approach*. Denn bis heute stellt die ›explanatory note on the ›hotspot‹ approach‹, ohne Anhänge nur ein bisschen mehr als fünf Seiten, die detaillierteste Definition des *hotspot approach* dar (Anonymous 2015).

Die ›explanatory note‹ trägt klar die Handschrift der Kommission, denn aus ihr sprechen die verschiedenen Erwägungen, die im Laufe dieses Kapitels schon herausgearbeitet werden konnten. So wird insbesondere die Frage der Infrastrukturen aus der Definition erneut ausgeklammert: »The aim of the Hotspot approach

is to provide a platform for the agencies to intervene, rapidly and in an integrated manner. [...] This is intended to be a flexible tool that can be applied in a tailored manner« (2). Expliziter: »The ›Hotspot‹ approach does not provide reception facilities to its host Member State but builds on their existence and functioning. [...] The existence and functioning of national reception facilities and pre-removal centres is therefore necessary for the successful implementation of the ›Hotspot‹ approach« (5). Formulierungen wie »[a] ›Hotspot‹ is characterized [sic! amerikanisches Englisch] by specific and disproportionate migratory pressure« (3) lassen keinen Rückschluss darauf zu, was denn ein *hotspot* genau sei, lediglich die – wiederum tautologische – Definition »an external border section should be considered to be a ›Hotspot‹ for the limited period of time [...] during which the support of the ›Hotspot‹ approach is necessary« (3) referenziert einen Abschnitt der europäische Außengrenze als Objekt.

Das Verständnis eines *hotspot* als krisenhafter Grenzabschnitt schließt direkt an die Überlegungen aus der schon besprochenen Unisys-Machbarkeitsstudie zur vollständigen Europäisierung des Grenzschutzes an. Auch diese hatte auf die Formulierung »cases of urgent and exceptional pressure« als Basis für eine Definition einer »hot spot situation« verwiesen. Die Kommission schlug nun vor, die *impact level* aus der *Eurosur*-Verordnung (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013b) – »low«, »medium« und »high« – als Indikatoren heranzuziehen, d.h. Grenzabschnitte, denen ein *high impact level* im *Eurosur*-System zugewiesen wurde, könnten zu einem *hotspot* erklärt werden. Eine solche Definition klingt zwar als basiere sie auf quantitativen Daten, der relevante Artikel 15 aus der Verordnung definiert einen *high impact level* jedoch als »where the incidents related to illegal immigration or cross-border crime occurring at the relevant border section have a significant impact on border security«, eine dehbare Definition, die zudem von der Agentur und dem betroffenen Mitgliedstaat in gemeinsamer Absprache getroffen werden muss. Diese Bewertung schließt an meine Analyse des CIRAM im Kapitel Risiko an, welche für die Komponente *impact* festhalten konnte, dass diese die politischste und am wenigsten wissenschaftlich fundierte Kategorie des Risikoanalysemodells darstellte. In der Definition, was einen *hotspot* ausmache, erwies sich die Dehnbarkeit der Komponente als nützlich, eröffnete sich doch nun ein weites Aushandlungsfeld bezüglich der Frage, was konkret eine Krise an den Grenzen Europas darstellt.

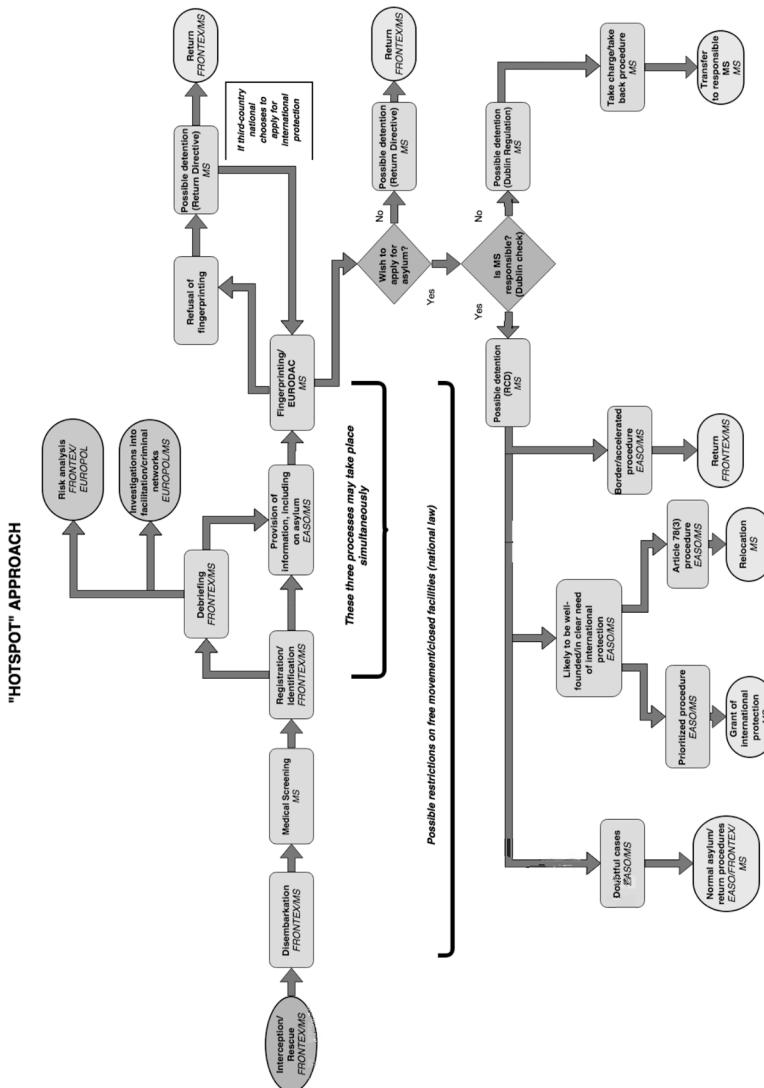
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch die Kommission den vagen Charakter des *hotspot approach* nicht klärte. Vielmehr muss der *approach*, ähnlich wie das schwammige Konzept des *integrated border management*, als Europäisierungs-Vehikel interpretiert werden, als legitimatorischer Mechanismus, um die alte Frage der Kommission, wie ein vermehrter Einsatz europäischer Agenturen bewerkstelligt werden könne, zu beantworten. Einen direkten rechtlichen Mechanismus, um Mitgliedstaaten zur Adaption des *hotspot approach* zu

zwingen, sah die Kommission zwar nicht vor – »[i]n those instances where [...] a frontline Member State does not request support [...], the Commission will consider to propose to that Member State to request the triggering of the ›Hotspot‹ approach« (Anonymous 2015, 3). Dies war aber im Juli 2015 gar nicht mehr nötig. Der Sommer der Migration war zu diesem Zeitpunkt schon längst angebrochen, Bilder von langen Schlangen vor dem Registrierungszentrum Moria auf Lesbos gingen um die Welt, die Rede von der ›europäischen Flüchtlingskrise‹ sowie der Diskurs des drohenden Kontrollverlusts waren schon fest etabliert und die Auslösung des *hotspot approach* für Italien und Griechenland waren so gut wie beschlossen. Über den Winter 2015/16 würden an der Südgrenze Italiens und auf fünf Inseln der Ost-Ägäis elf *hotspot centres* entstehen.

Vor einer abschließenden Bewertung des *hotspot approach* noch vor seiner tatsächlichen Aktivierung im Sommer der Migration möchte ich vielleicht den entscheidenden Unterschied zwischen der *hotspot*-Konzeption der Kommission auf der einen Seite und JI-Rat und Europäischem Rat auf der anderen Seite herausarbeiten. Der von den Innenministern Frankreichs und Deutschlands genutzte Begriff der ›Wartezentren‹ unterstreicht, dass sie *vis à vis* der Migration auf eine Strategie der Entschleunigung und Immobilisierung setzten. Ihnen ging es um eine wie auch immer geartete Festsetzung der Migration an den Grenzen Europas, um dann eine Kategorisierung der Individuen in schutzbedürftige Personen einerseits und abzulehnende Asylsuchende andererseits zu ermöglichen. Während die Kommission die Anwendung des Asylrechts an der Grenze ebenfalls vorsah und auch die Notwendigkeit unterstrich, abgelehnte Asylsuchende abzuschieben – hier sah die Kommission eine wichtige Rolle der Agentur Frontex –, so setzt die Kommission nicht auf eine Entschleunigung.

Vielmehr geht es ihr um die Beschleunigung der Verfahren. ›Swift identification, registration and fingerprinting of migrants‹ ist der essentielle Teil der Beschreibung des *hotspot approach* in der Agenda und auch der Mechanismus der *relocation* ist das Gegenteil von Festsetzen oder erzwungenem Warten. Der ›explanatory note‹ ist eine Graphik beigefügt, der »›Hotspot‹ approach flowchart«, ein Flussdiagramm, welches in beeindruckender Schlichtheit die anvisierte Zusammenarbeit der Akteure an der Grenze erklärt. Schritt für Schritt sollen die Ankommenden eine administrative Prozedur ablaufen, die Ankunft, Registrierung, Fingerabdrucknahme, medizinische Untersuchung, Asylverfahren und Weiterreise oder Abschiebung umfasst. Ich nenne diese Graphik deswegen schlicht, weil sie das Zusammenwirken von vier europäischen Agenturen mit ihren jeweiligen nationalen Gegenstücken und das Durchlaufen einer Vielzahl verschiedener administrativer Prozeduren mit unterschiedlichen legislativen Grundlagen auf eine fast ausschließlich lineare Abfolge reduziert und dabei die zu erwartende Komplexität kaschiert. Verborgen wird auch die Frage migrantischer *agency*. Jeder der blauen Kästen, die jeweils einen administrativen Schritt repräsentieren, verhandelt eine

### Component 3: “Hotspot” approach flowchart



### »Hotspot« approach flowchart (Anonymous 2015)

ankommende Person als Objekt einer Prozedur. Mit einer Ausnahme: Ein blauer Kasten, der als Teil einer Schleife auch außerhalb der Linearität des restlichen Ablaufs steht, ist als »Refusal of fingerprinting« bezeichnet. Dies plausibilisiert die Aussage des oben zitierten Kommissions-Mitarbeiters, dass der Widerstand gegen die Fingerabdrucknahme auf Lampedusa ausschlaggebend für die Geburt des *hotspot approach* gewesen sei. Diese Form migrantischer, antagonistischer *agency* war der Kommission bekannt, sie stellte das zentrale Problem dar, welches der *hotspot approach* adressieren sollte und sie konnte daher nicht einfach aus dem erhofften linearen und schnellen Ablauf des *Hotspots* getilgt werden.

Im Rückgriff auf die *critical logistics studies* (Neilson 2012; Cowen 2014; Xiang und Lindquist 2014; Grappi 2016; Rossiter 2016; Neilson 2018; Apicella, Bojadžijev und Arnold 2018; Altenried u. a. 2019; Mezzadra und Neilson 2019) lässt sich diese Vision des Ablaufs im *Hotspot* als logistische Phantasie beschreiben. Mit der gleichen Geschwindigkeit und Reibungslosigkeit wie eine Online-Bestellung eines Artikels, die eine Kette von logistischen Prozessen auslöst und an deren Ende die Lieferung der Bestellung im besten Fall noch am gleichen Tage steht, soll der *Hotspot* der Kommission zu einer schnellen Entscheidung über einen Asylantrag führen und sich direkt anschließend in eine Weiterbewegung übersetzen: *relocation* für einige, Verbleib im Land der ersten Einreise für andere, »rapid return« für den Rest. Die Mächtigkeit dieser logistischen Phantasie in Bezug auf *migration management* darf nicht unterbewertet werden. Der Entwurf für die griechischen *screening centres* 2010, der auch die schnelle Kategorisierung und Weiterverteilung von Asylsuchenden vorsah (siehe Kapitel Operation), die Bündelung von »Ankunft, Entscheidung und Rückkehr« in den deutschen ANKER-Zentren, das Bild der »Pipeline«, welches die eingangs zitierte EASO-Mitarbeiterin für den *Hotspot* Vial gebrauchte und sogar Ergebnisse empirischer Forschung in existierenden *Hotspots* (Pollozek und Passoth 2019) waren gleichermaßen verführt von dem Versprechen der Geschwindigkeit und der Reibungslosigkeit der logistischen Phantasie.

Wie für Regime gilt auch für Infrastrukturen, dass sie Resultat beständiger Reparaturarbeit sind. Letzteres hatte die Soziologin Susan Leigh Star in ihren Arbeiten zu einer Ethnographie der Infrastruktur herausgearbeitet (Star 1999, 2002b). Dies motiviert insbesondere den nächsten Abschnitt dieses Kapitels, in dem ich die Ergebnisse unserer Ethnographie des *Hotspots* Vial auf der griechischen Insel Chios im Frühjahr 2016 vorstellen werde. Die empirischen Ergebnisse unserer Feldforschung stehen im Kontrast zur Schlichtheit des *hotspot flowchart*. Die Zusammenarbeit der verschiedenen europäischen und griechischen Agenturen erwies sich als weitaus weniger reibungslos, als sich dies die Kommission erhofft hatte. Tatsächlich musste das tagtägliche Funktionieren des *Hotspots* auch tagtäglich neu hergestellt werden. Dies war auch Konsequenz der vielfachen Rationalitäten und Problematisierungen, die sich im Konzept des *hotspot approach*

und der materiellen Infrastruktur und administrativen Form der *Hotspots* überlagerten.

Modi der Europäisierung, Praktiken des *migration management*, rechtliche Ordnungen, sozio-technische Konstellationen der Kontrolle, logistische Phantasien, althergebrachte Praktiken der Einsperrung und humanitäre Rationalitäten kolabierten in Vial in einen Ort, einer ehemaligen Aluminiumfabrik. Und all dies wurde zudem im März 2016 durch das EU-Türkei-Statement weiter verkompliziert. Der Befund, dass der eigentlich einfache Begriff *hotspot* für eine Vielfachheit von Elementen steht, dass er die Materialisierung des *border multiple* ist, dass er im wahrsten Sinne des Wortes ein Brennpunkt gubernementalen Ringens darstellt, erklärt, warum die wissenschaftlichen Befunde zu ihm solch divergente Ergebnisse gezeigt haben.

Giuseppe Campesi (2018) beschreibt sie etwa als »sorting centres«, während Martina Tazzioli (2017) sie als eine neue Form des »containment through mobility« diskutiert. Polly Pallister-Wilkins (2016) sieht in ihnen Räume des Humanitarismus, während Angeliki Dimitriadi (2017) einen Effekt des Gestrandetseins und der Hilflosigkeit in den *Hotspots* beschreibt. Die Gruppe aus Anna Papoutsi, Joe Painter, Evie Papada und Antonis Vradis (2018) haben zum einen den Effekt der De-territorialisierung von Rechten durch die *Hotspots* beschrieben, zum anderen *Hotspots* unter der Prämisse der Geburt eines »EU superstate« (Vradis u. a. 2019) verhandelt. Alessandra Sciurba (2017) verweist auf die Erosion des europäischen Asylrechts in den *Hotspots*, während Annalisa Pelizza (2019) ihren Fokus auf die Dateninfrastrukturen und mit ihnen verbundenen Wissenspraktiken dessen, was sie »alterity processing« nennt, konzentriert hat. All diese Arbeiten fangen jeweils einen Aspekt der Vielfachheit des *Hotspot* ein, ohne seine Ambivalenz jedoch völlig greifen zu können. Ich schlage daher vor, im erneuten Rückgriff auf Andrew Barry den *Hotspot* Vial als *intensive Zone* zu erfassen und damit erneut auf seine Implikationen für den Prozess der Europäisierung zu rekurrieren.

## Intensive Zone

Der junge chiotische Polizist Panagiotis<sup>8</sup> war überhaupt nicht zufrieden mit seinen Arbeitsbedingungen. Tatsächlich nutzte er das Gespräch mit uns, um einmal Dampf abzulassen und zu erklären, warum mit dem *Hotspot* Vial alles grundsätzlich falsch war. Es sei zwar nicht so schlimm wie die alte Registrierungseinrichtung in Mirsinidi, wo es nicht einmal Internetanschluss gegeben habe und die Polizisten daher gezwungen waren, die Fingerabdrücke mit Tinte und Papier zu nehmen. Tabakika, die neue Registrierungseinrichtung, die im Oktober 2015

8 Name geändert.

eröffnet wurde, war das Modell, meinte Panagiotis, wie die Registrierung ankommender Migrant\_innen zu bewerkstelligen sei. Denn Tabakika sei tatsächlich nur eine Einrichtung zur Erfassung von Migrant\_innen gewesen, ohne Unterbringung – diese fand in den improvisierten Camps in Chios-Stadt statt. Migrant\_innen hielten sich, erinnerte sich Panagiotis, maximal 24 Stunden in Tabakika auf und wurden nach erfolgter Registrierung sogleich nach Chios-Stadt gebracht. Und anders als in Vial waren die Büros, in denen die Registrierung stattfand, nicht in der Mitte der Einrichtung platziert, sondern abseits. »Wer hat sich das ausgedacht?«, kommentierte Panagiotis wütend die Tatsache, dass sein Arbeitsplatz in Vial im absoluten Zentrum eines beständig wachsenden Flüchtlingslagers war und er, wie er ausführte, deswegen beständig von mehreren Tausend Migrant\_innen umgeben war. Dass ihm deswegen mulmig zumute war, ließ sich leicht nachvollziehen. Nur wenige Monate vorher war es zu einem Aufstand in Vial gekommen, bei dem die komplette Registrierungsinfrastruktur, im Besonderen die teuren elektronischen Fingerabdruck-Scanner, deren Lieferung die erste Sofortmaßnahme des *hotspot approach* in Griechenland dargestellt hatte, zerstört wurde.

Was war passiert? Über den Winter 2015/16 erwies sich die Infrastruktur Tabakikas als unzureichend. Mit der Auslösung des *hotspot approach* wurde es notwendig, ein passenderes Gebäude zu finden. Die ehemalige Aluminiumfabrik nahe des Dorfes Vial, die von der Kommune Chios schon als Recyclinganlage genutzt wurde, bot sich an. Die ehemalige Fabrik war eine riesige Struktur, die umgeben war von genug Platz, auf denen Container für die Unterbringung von ankommenden Migrant\_innen aufgestellt werden konnten. Die Kommune war schon immer daran interessiert gewesen, die gesamte Halle zu erwerben, es fehlten aber die notwendigen Gelder. Dass Angebot des Athener Migrationsministeriums, die Immobilie zu kaufen, dort fernab der Hauptstadt ein Registrierungszentrum einzurichten und sie nach dem Ende der *hotspot situation* der Kommune zu überlassen, schien wie eine *win-win*-Situation.

Der Bürgermeister von Chios, Herr Vournous, war begeistert und stimmte zu. Denn wie er uns in einem Interview mitteilte, war er davon ausgegangen, dass in Vial nun endlich ein Registrierungszentrum eingerichtet werden würde, welches genug Kapazität habe, um all ankommenden Flüchtlingen innerhalb weniger Stunden zu registrieren. Diese würden höchstens zwei Tage auf der Insel verweilen und dann mit der Fähre weiter auf das Festland gebracht werden. Dies war die Praxis in den Monaten zuvor gewesen, die relativ reibungslos lief. In seinen Worten: »we don't have anything to fear, because 150.000 people have passed through the city and nothing has happened« (Interview mit Herr Vournous, 14.6.2016). Doch dann kam der 20. März 2016 und die *Gemeinsame Erklärung* zwischen der EU und der Türkei und die Situation änderte sich schlagartig. »Yes, since the 20th of March, things started going wrong«, erinnerte sich der Bürgermeister im Interview.

War die Registrierungspraxis vor dem 20. März 2016 kompatibel mit den Vorstellungen der Kommission bezüglich des *hotspot approach*, also eine schnelle Registrierung und daran anschließende Umverteilung (wenngleich im Rahmen und durch die Institutionen des griechischen Staates), so stand die Praxis, die sich aus dem *EU-Türkei-Statement* ergab, prototypisch für die Politik der ›Wartezentren‹, die von den Innenminister\_innen verfolgt wurde. Das *EU-Türkei-Statement* vom 18. März 2016 (Europäischer Rat 2016), welches zwei Tage später Gültigkeit erlangte, ist, darauf wurde schon vielfach hingewiesen, weder bindende *policy* noch völkerrechtlicher Vertrag (Carrera, den Hertog und Stefan 2017). Im besten Sinne ließe sich noch von einem *Memorandum of Understanding* sprechen, auch wenn dieser Begriff durch seine euphemistische Nutzung im Rahmen der Eurokrise eine neue Semantik erhalten hat. Inhalt des *EU-Türkei-Statement* ist, kurz zusammengefasst, die Zusage der Türkei, irreguläre Ausreisen aus der Türkei in Richtung griechische Inseln polizeilich zu unterbinden und mit der Einführung eines temporären Schutzstatus und Arbeitsmarktzugang zumindest für syrische Flüchtlinge die Voraussetzungen dafür herzustellen, die Türkei für diese Personengruppe entweder zum ›Land des ersten Asyls‹ oder ›Sicheren Drittstaat‹ zu erklären und so das Gebot des *Non-Refoulement* aus der Genfer Flüchtlingskonvention nicht mehr anwendbar zu machen. Dies stellte eine Voraussetzung für den nächsten Punkt der Vereinbarung dar, nämlich die Zusage der Türkei, nun Rückschiebungen aus Griechenland zuzulassen. Präziser war die Erwartung der Europäischen Union, dass Rückschiebungen nun nicht mehr lediglich an der Landgrenze des Evros erfolgen sollten (vgl. Kapitel Operation), sondern dass die Türkei mit der Öffnung eines Hafens (vermutlich Izmir) nun die Grundlage für ein ägäisches Abschieberegime schaffen würde. Im Gegenzug versprach die Europäische Union, präziser die Kommission, mehrere Milliarden für die Unterbringung von Flüchtlingen in der Türkei aufzuwenden und stellte eine Visaliberalisierung für türkische Staatsbürger\_innen in Aussicht.

Die genauen Inhalte des *EU-Türkei-Statements* sind etwas spezifischer und enthalten auch humanitäre Instrumente (Ataç u. a. 2017; Hess und Heck 2017; Masouridou und Kyprioti 2018). Letzteres nehmen Apologeten wie etwa der mutmaßliche Erfinder des Deals und selbsterannter Migrationsexperte Gerald Knaus zum Anlass für ihr Argument, dass das *EU-Türkei-Statement* keinen Kuhhandel darstelle, sondern Grundlage eines vollkommen neuen, humanitäreren Asylregimes sei. Aus der empirischen Perspektive ist eine solche Behauptung völlig abwegig, denn der Effekt des *EU-Türkei-Statements* auf den ost-ägäischen Inseln war die sofortige Transformation der vormaligen Registrierungspraxis in eine Politik der Immobilisierung mit dem Ziel der Herstellung abschiebbarer Personen (zum Begriff der ›deportability‹ siehe De Genova und Peutz 2010). Nach dem 20. März 2016 eingereiste Asylsuchende wurden mit einem ›restriction of freedom‹-Order belegt, also mit einer drohenden Einsperrung konfrontiert. An Stelle der Prüfung eines

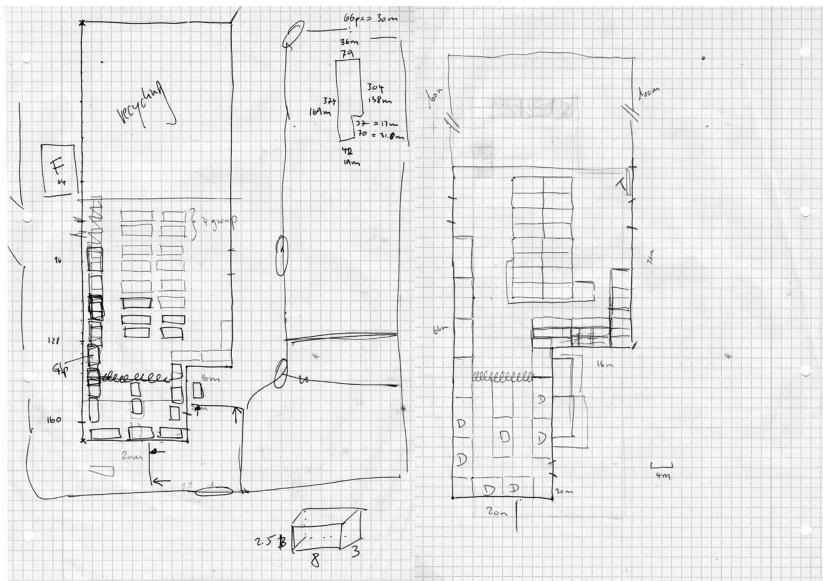


*Separate Absperrung der EASO-Sektion in Vial. Photo: Bernd Kasparek*

Asylantrags<sup>9</sup> trat die Prozedur des ‚inadmissibility check‘, also einer Zugangsprüfung zum Asylsystem, welche auf individueller Basis prüfte, ob nicht eine Abschiebung in die Türkei als ‚Land des ersten Asyls‘ (bei Bestehen eines temporären Schutzstatus) oder ‚sicherer Drittstaat‘ (bei der grundsätzlichen Möglichkeit, in der Türkei einen Schutzstatus zu erlangen) möglich wäre. Damit war nun auch das Verbot von Kollektivausweisungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht mehr anwendbar, wenngleich die Prozedur dennoch darauf abzielte, alle syrischen Flüchtlinge abzuschieben. Die legislative Grundlage hierfür stellte das neue griechische Asyl-Gesetz 4375/2016 dar, welches in aller Eile am 1. April 2016 vom griechischen Parlament verabschiedet wurde.

Das Registrierungszentrum Vial wandelte sich so schlagartig zu einer Infrastruktur der Einsperrung, zumindest theoretisch. Denn weder war die Architektur des Zentrums darauf ausgelegt, mehrere Tausend Personen wirksam zu inhaftieren, die chotische Polizei war auch personell gar nicht in der Lage, die Inhaftierung durchzusetzen. Der Versuch resultierte in durchaus vorhersehbarer Weise in dem Aufstand – dies gilt auch für die beiden anderen von uns untersuchten Hotspots Moria auf Lesbos und Vathy in Samos. Ergebnis des Aufstands war es, dass die Inhaftierung nicht mehr weiter angestrebt wurde. Die ‚restriction of freedom‘ wurde durch eine ‚restriction of movement‘ ähnlich der deutschen Residenzpflicht (räumliche Beschränkung des Aufenthalts) ersetzt. Die Inseln

<sup>9</sup> Vor dem 20. März 2016 fand die Prüfung des Asylverfahrens oftmals erst auf dem Festland statt, wurde also nicht auf den Inseln durchgeführt. Diese stellten tatsächlich nur Durchgangsstation dar, wie es auch Bürgermeister Vournous treffend charakterisierte.



## Zwei Versuche, einen Grundriss von Vial zu erstellen (Feldtagebuch)

durften nun nicht mehr verlassen werden, was mit Personenkontrollen am Hafen und Flughafen durchgesetzt wurde. Konsequenz war eine Zersplitterung des griechischen Asylsystems und zu einem gewissen Grad auch des griechischen Territoriums. Die fünf Hotspot-Inseln wurden gleichsam aus dem griechischen Territorium ausgeschnitten und mit einem Sonderstatus versehen.

Um die Halle der alten Aluminiumfabrik in Vial wurden nun immer mehr Container platziert, in denen die Ankommenden untergebracht wurden. Die Container-Flächen waren zwar durch Zäune abgegrenzt, doch eine Vielzahl von Löchern erinnerten an den gescheiterten Versuch, Vial in ein Gefängnis zu transformieren. Nicht nur Panagiotis fühlte sich im Zentrum Vials bedroht. Auch die Sektion des *Europäischen Asylunterstützungsbüros* EASO im Inneren der Halle war durch einen stacheldrahtbewehrten Zaun, der zudem von einem privaten Sicherheitsdienst bewacht wurde, noch einmal abgegrenzt und wie wir erfuhren, musste erst ein separater Fluchtweg für die EASO-Mitarbeiter\_innen geschaffen werden, bevor diese ihren Einsatz im *Hotspot* Vial begannen.

Auch Eugenia<sup>10</sup>, die zweite Leiterin des Hotspots, die wir trafen, war mit der Infrastruktur Vials unzufrieden. Vor ihrer Versetzung nach Vial hatte sie das Registrierungszentrum und Abschiebegefängnis Fylakio in Evros geleitet. Im Rah-

10 Name geändert.

men des Bemühungen der Reform der griechischen Erstaufnahme- und Asylbehörden ab 2011 (vgl. Kapitel Operation) wurde das Abschiebegefängnis (seit 2012: PROKEKA, ›pre-departure detention centre›), welches wir 2010 besucht hatten (Kapitel Operation), im Jahr 2013 um eine Erstaufnahmeeinrichtung (KYT/RIC, ›reception and identification centre›) aus Containern erweitert und zum Pilotprojekt der *screening centres* deklariert. Eugenia wurde nicht müde, uns gegenüber die Vorzüge des RIC in Fylakio zu preisen: Klar voneinander separierte Flügel, in denen Asylsuchende untergebracht wurden und eine räumliche Trennung der Administration von der Unterbringung. Und: eine klare Arbeitsteilung und Hierarchie zwischen den beteiligten Behörden. Da Evros nicht zu einem *hotspot* erklärt wurde, blieben RIC und PROKEKA unter der Verwaltung des griechischen Staates, was Eugenia sehr zu schätzen wusste. Das Chaos der vielen Akteure in Vial, die Duplizierung der Behörden in nationale und europäische, die schiere Masse der eigensinnigen Migrant\_innen, die ihrer Meinung nach nie auffindbar waren, wenn sie gesucht wurden, gingen ihr spürbar auf die Nerven.

Das Aufeinanderprallen zweier widersprüchlicher Rationalitäten, also der logistischen Phantasie einerseits und der Logiken der Einsperrung andererseits, transformierten Vial in eine höchst ambivalente Infrastruktur. Im Kern, also in der Halle der ehemaligen Fabrik, verlief die ›Pipeline‹ der Registrierung, Identifizierung, Befragung und Erstaufnahme. Denn dieser Kern entsprach genau der Schnittmenge der beiden Rationalitäten. Um die Halle herum wuchs ein Flüchtlingslager, in denen die Ankommenden immobilisiert und zum Warten verdammt wurden. Die Phantasie der Geschwindigkeit wurde nur für die ›Pipeline‹ umgesetzt. Danach folgte für fast alle Anwesenden eine lange Zeit der Ungewissheit mit der vagen Hoffnung, nicht abgeschoben zu werden. Die einzige feststellbare Symmetrie bestand in der ubiquitären Technologie der Container. Diese wurden sowohl für die Unterbringung außerhalb, als auch für die Agenturen und NGOs im Inneren der Halle genutzt. Die an den Wänden der Halle platzierten Container dienten vor allem als Büros, während die 16 Container im Zentrum der Halle die ›Pipeline‹ darstellten. Dieser möchte ich mich nun zuwenden.

Wir hatten am Vormittag ein Interview mit dem Chef der Polizei von Chios beendet und fuhren nun mit unserem kleinen Auto Richtung Vial, um die Mitarbeiterin von EASO dort zu treffen. Wir dachten, dass wir die sieben Kilometer nach Vial schnell hinter uns bringen und rechtzeitig ankommen würden. Es stellte sich jedoch heraus, dass der *Hotspot* gar nicht so leicht zu finden war. Es gab natürlich keine Ausschilderungen und in der Gegend gab es zahllose Dörfer und Gewerbegebiete. Endlich fanden wir den Minimarkt, von dem wir schon aus vielen Erzählungen gehört hatten. Er stellte die einzige Einkaufsgelegenheit für die Migrant\_innen aus Vial dar, die noch zu Fuß zu erreichen war und hatte sich als migrantischer Treffpunkt außerhalb des *Hotspot* etabliert. Doch in der



Am Eingang des Hotspot Vial. Photo: Bernd Kasperek

Mittagszeit, und vor allem während des Ramadan, waren keine Migrant\_innen anzutreffen und die Auskünfte des Besitzers führten uns auf eine lange Irrfahrt.

Mit großer Verspätung kamen wir endlich beim *Hotspot* Vial an. Er bestand aus einer rund 400 Meter langen, knapp 100 Meter breiten und rund 15 Meter hohen Hallenkonstruktion. Am Eingang befand sich ein Wachhäuschen sowie eine *Kantina*, ein mobiler Imbissstand. Auf der Straße war eine Vielzahl von Autos, darunter viele Mietwagen, geparkt. Ein riesiges Banner an der Außenwand der Halle hieß uns auf English, Arabisch und Farsi im ›Registrierungszentrum Vial‹ willkommen. Trotz der Zäune und des Wachhäuschens war es sofort klar, dass das Zentrum nicht geschlossen im Sinne einer Einsperrung war. Alle Tore in den Zäunen standen offen, wir sahen die Löcher in den Zäunen und Polizist\_innen oder anderes Wachpersonal war auf den ersten Blick nicht zu sehen.

Nach unserer Anmeldung bei dem Polizisten im Wachhäuschen – unsere Namen waren schon hinterlegt worden – wurden wir aufgefordert, uns zum Eingang am hinteren Ende der Halle zu begeben. Die dortigen Polizist\_innen wären dann schon über uns informiert. Dies stellte sich jedoch als falsch heraus. Der Eingang war durch ein großes Gittertor versperrt, vor dem sich rund zehn Migrant\_innen aufhielten und Einlass begehrten. Dieser wurde ihnen jedoch verweigert, aus Gründen, die uns nicht klar wurden. Wir wurden jedoch sofort hineingelassen, mussten aber erneut den Sinn und Zweck unseres Besuches erklären. Daraufhin durften wir uns in ein Besucherbuch enormen Ausmaßes eintragen und wurden von einer Polizistin in den hintersten Teil der Halle geführt. Kurz bevor wir bei der abgegrenzten EASO-Sektion ankamen, fiel ihr jedoch ein, dass sie vergessen hatte, uns zu durchsuchen und mit dem Metalldetektor zu prüfen. Deswegen mussten wir wieder zurück zum Eingang gehen. Nach einem kurzen Blick in unsere Taschen und einem pflichtschuldigen Abtasten unserer Körper mit dem tragbaren Metalldetektor wurden wir wieder nach hinten begleitet. Die Polizistin entschuldigte sich vielmals für die Unannehmlichkeit, die Durchsuchung und vor allem der Metalldetektor seien Maßnahmen, die der Polizei von Frontex aufgezwungen worden seien und die sie selbst vollkommen unnötig fand.

Dies war der erste Hinweis darauf, dass die verschiedenen im *Hotspot* involvierten Institutionen sehr unterschiedliche Vorstellungen davon hatten, wie der *Hotspot* funktionieren solle. Und in der Tat kamen wir an einem weiteren Tor an. Der EASO-Bereich, der sich im hintersten, etwas engeren Teil der Halle befand, war durch einen Zaun und Stacheldraht abgegrenzt. Am Tor befanden sich drei Angestellte des privaten Sicherheitsdienstes G4S, die die Zugangskontrolle vornahmen. Erneut stellten wir uns vor. Nach kurzer Wartezeit wurden wir von Maria<sup>11</sup> abgeholt und konnten das Tor passieren. Gemeinsam begaben wir uns in einen stark klimatisierten Container, offensichtlich ihr Büro. Nachdem wir vor

---

<sup>11</sup> Name geändert.



Die Container der ›Pipeline‹. Photo: Bernd Kasperek

ihrem Schreibtisch Platz genommen hatten, begannen sie das Gespräch: »Let me show you the pipeline«.

Das, was Maria als die ›Pipeline‹ bezeichnete, bezog sich auf die verschiedenen Schritte der Registrierung, die aufeinander folgten. Am nächsten Tag sollten wir die Gelegenheit haben, diese Schritte *en detail* zu verfolgen. Denn nach dem Gespräch mit Maria verließen wir mit ihr den EASO-Bereich, Maria wollte uns noch unbedingt Kostas<sup>12</sup> vorstellen, der Leiter der griechischen Asylbehörde in Vial. Doch Kostas war eine vielbeschäftigte Person. Migrant\_innen wie auch Mitarbeiter\_innen der anderen Institutionen in Vial suchten beständig das Gespräch mit ihm, weswegen wir lange darauf warten mussten, ihm endlich vorgestellt zu werden. Es blieb auch zunächst bei einer Vorstellung. Kostas wollte gerne mit uns sprechen, doch er bat darum, dies an einem anderen Tag zu tun, wenn er mehr Zeit habe. Während dieser Wartezeit lernten wir jedoch auch Daphne kennen. Ihre Vorliebe für knallige Polo-Hemden – an diesem Tag trug sie ein violettes – und ihre sehr zugängliche Art, die keine formale Autorität ausstrahlte, machte es schwer für uns, sie als die Direktorin des Hotspots zu identifizieren. Unsere Anwesenheit schien auch sie gar nicht besonders zu hinterfragen, wir mussten uns nicht besonders legitimieren, vielmehr ging sie sofort davon aus, dass wir

12 Name geändert.

sicherlich noch weitere Zeit in Vial verbringen würden, und die kurze Vorstellung beendete sie mit einem lockeren »see you around the next days«.

Der *Hotspot* wird durch die griechische Erstaufnahmebehörde (*First Reception Service* FRS, mittlerweile in *Reception and Identification Service* RIS umbenannt) betrieben. Wie sich herausstellte, wurde der FRS/RIS durch Daphne vertreten, sie war die Direktorin des *Hotspots*. Aufgrund der Einschränkungen, denen der griechische Staat durch die Gläubiger der so genannten Troika unterworfen war, war es dem Staat nicht gestattet, neue Stellen zu schaffen. Daher war der FRS/RIS in Vial sehr dünn besetzt. Nicht einmal Daphne war permanent in Vial beschäftigt, vielmehr wurde sie, wie alle Direktor\_innen der *Hotspots*, von ihren eigentlichen Stellen für rund drei Wochen abgezogen, in einen *Hotspot* entsandt und nach Ablauf der Zeit durch eine neue, ebenso temporäre Direktor\_in, ersetzt. Während unserer kurzen Anwesenheit folgte auf Daphne etwa Eugenia. Die restlichen Angestellten des FRS/RIS waren auf der Basis von Kurzzeitarbeitsverträgen beschäftigt, die teilweise durch die NGO Praksis oder die griechische Arbeitsagentur O.A.E.D. abgeschlossen wurden, um das Verbot der Schaffung neuer Stellen zu umgehen.

Ähnliches galt für die griechische Asylbehörde (*Hellenic Asylum Service*, HAS), vertreten durch Kostas. Zwar war seine Position permanent, er arbeitete schon seit fast drei Jahren für HAS, doch seine drei Mitarbeiter\_innen waren ebenso nur mit Kurzzeitverträgen beschäftigt. Komplementiert wurde diese fragile Struktur durch die NGO Praksis, die eine Ärztin, Dr. Gaigurova, sowie eine Krankenschwester in Vial beschäftigte. Diese beiden Personen waren für die gesamte medizinische Versorgung in dem *Hotspot* verantwortlich, wurden darüber hinaus aber auch beispielsweise für die Altersfeststellung von jungen Migrant\_innen, bei denen nicht klar war, ob sie schon volljährig waren, hinzugezogen.

Bewacht wurde der *Hotspot* durch die griechische Polizei, die mit rund zehn uniformierten Beamten\_innen anwesend war und deren Aufgabe sich im Wesentlichen darauf beschränkte, die Zugänge zu der Halle zu bewachen und die Einlasskontrolle vorzunehmen. Darüber hinaus gab es jedoch noch weitere Beamte\_innen der Polizei von Chios, die Teil der Identifizierungs- und Registrierungspraxis waren. Panagiotis gehörte zu ihnen.

Von den europäischen Institutionen waren EASO und Frontex vor Ort. Europol oder Eurojust, die ebenso Teil des *hotspot approaches* sind, haben wir vor Ort nicht angetroffen. EASO- wie auch Frontex-Mitarbeiter\_innen waren nicht uniformiert, sondern konnten nur über ihre Ausweiskarten identifiziert werden, die sie an Halsbändern trugen. Dennoch waren sie als distinkte Gruppen identifizierbar, denn im Gegensatz zu den Mitarbeiter\_innen der verschiedenen griechischen Institutionen, die einen regen Austausch und Interaktion pflegten, blieben sowohl EASO als auch Frontex unter sich. Maria, die EASO-Expertin, sahen wir beispielsweise alleine am hinteren Ausgang des EASO-Bereichs rauchen, obwohl der Platz

zwischen dem internen Eingang zum EASO-Bereich, dem Praksis-Container und den Büros des FRS/RIS so etwas wie einen Treffpunkt darstellte, an dem immer Raucher\_innen anzutreffen waren. Eine ähnliche Beobachtung machten wir, als am nächsten Tag eine Gruppe von Frontex-Mitarbeitern (ausschließlich Männer) Vial verließen. Lediglich eine Person der Gruppe verabschiedete sich von den Kolleg\_innen der griechischen Polizei per Handschlag, ohne darüber hinausgehende Interaktion.

In unseren Versuchen, den *Hotspot* Vial zu verstehen, nutzten wir initial die Metapher einer »shopping-mall«, eines Einkaufszentrums. In dieser Metapher stellt FRS/RIS das Mall-Management dar, welches die Infrastruktur stellt und den allgemeinen Ablauf gewährleistet. Die verschiedenen anwesenden Institutionen haben dann ihre »Läden«, ihre Büros in den verschiedenen Containern und verfolgen dort ihr »Geschäft«. Zwar gibt es Zusammenarbeit, etwa zwischen EASO und HAS, oder der griechischen Polizei und Frontex, diese erschien aber vordefiniert und beschränkte sich auf die »Pipeline«. Die gesamte Koordination lief ausschließlich über den FRS/RIS, die Existenz etwa eines Koordinierungstreffens, das alle Institutionen einschließt, haben wir nicht bemerkt. Und auch in den Gesprächen mit den Mitarbeiter\_innen der verschiedenen europäischen Institutionen war diese Haltung bemerkbar. Ihre Anwesenheit fußte immer auf der Erfüllung einer ganz bestimmten Aufgabe, sei es die Bearbeitung von Asylanträgen oder die Abnahme von Fingerabdrücken. Als Teil eines größeren Ganzen sahen diese sich selten. Dementsprechend hielten sich die »Europäer\_innen« auch sehr strikt an ihre Arbeitszeiten und die Vorgaben ihres Arbeitsauftrags.

Das Problem an der Mall-Metapher war jedoch, dass sie sehr an der Oberfläche verhaftet blieb, am rein Organisatorischen. Je mehr wir uns mit der Funktionsweise des *Hotspots* beschäftigten, desto klarer wurde es uns, dass wir andere Vergleiche suchen mussten. Am nächsten Tag beschlossen wir, nach Vial zurückzukehren. Das Wachhäuschen am Eingang war gar nicht besetzt und am Eingang zur Halle wurden wir von den Polizist\_innen – es waren die gleichen wie am Tag zuvor – wie Bekannte begrüßt. Wir mussten uns zwar wieder in das Besucherregister eintragen, doch die Taschenkontrolle und der Check mit dem Metallendetektor seien heute nicht nötig, erklärte uns die Polizistin augenzwinkernd: Frontex sei heute zu beschäftigt und würde es gar nicht merken.

In der Tat war Hochbetrieb in der Halle. In der Nacht zuvor war ein Boot mit 52 Personen in Chios angekommen. Frontex hatte die Migrant\_innen mit einem Bus nach Vial transportiert und schon seit Stunden war die »Pipeline« im Betrieb. Wir sagten zunächst Daphne Hallo, sie bat uns in ihr Büro, verschwand aber gleich wieder, da sie an anderer Stelle verlangt wurde. Dies gab uns ausreichend Gelegenheit, in der Halle umher zu wandern und die »Pipeline« zu studieren.

Der Eintritt in die Pipeline bestand aus einer abgegrenzten Wartezone vor der äußersten Containergruppe im Zentrum der Halle. Dort warteten die angekom-

menen Migrant\_innen darauf, einzeln in den Container zu gehen. Im Inneren der Container arbeiteten Mitarbeiter von Frontex daran, die Nationalität der Migrant\_innen zu bestimmen (vgl. Kapitel Operation). Mithilfe eines Übersetzers wurde dazu ein Interview geführt und die Angaben der Person einer kritischen Überprüfung unterzogen. Manchmal ging dies ganz schnell, etwa wenn ein Pass vorlag, die Dokumenten-Experten von Frontex diesen als echt eingestuft hatten und auch Dialekt und Ortskenntnisse der Person mit den Angaben zusammenpassten. Falls jedoch keine Originaldokumente vorlagen und beispielsweise der Übersetzer Zweifel an dem Dialekt hatte, so konnte sich die Befragung in die Länge ziehen. Frontex hat zu dem Zweck der Nationalitätenfeststellung einen Katalog mit über 100 Fragen erstellt, die auf lokale Spezifika wie etwa berühmte Personen, religiöse Praktiken, Design von Nummernschildern oder Geldscheinen etc. abzielten. Der Verbindungsbeamte von Frontex in Chios, Pavel Yordanov, teilte uns auch mit, dass Acht darauf gelegt werde, immer verschiedene Fragen zu stellen, damit eine Person, die das Interview schon beendet habe, die Wartenden nicht auf die Fragen vorbereiten könne.

Nach der Nationalitätenfeststellung warteten die Migrant\_innen außerhalb des nächsten Containers. In diesem wurden Photos von ihnen gemacht und Fingerabdrücke genommen. Alle die Person betreffenden Informationen wurden gesammelt und in Datenbanken überführt. Für den griechischen Staat ist dies die Datenbank *Chartographisi Kikloforias Allodapon* (wortwörtlich ›Kartographie der Ausländerzirkulation), eine Datenbank zur Registrierung von ›Ausländer\_innen‹, auf die Polizei, HAS und FRS/RIS Zugriff haben und die erst seit 2013 existiert, während vor allem die Fingerabdrucksdaten über die Eurodac-Unit in Athen an Eurodac übermittelt werden. Darüber hinaus hatte die Polizei in diesem Container Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) und weitere Datenbanken von Interpol und Europol, gegen welche alle Registrierungen geprüft wurden. Neben der Datenübermittlung in die jeweiligen Datenbanken wurden auch Papiere ausgestellt, jeweils in dreifacher Kopie. Die (wirkungslose) Internierungsbestimmung, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf die Insel sowie im Falle, dass die Person den Willen geäußert hat, einen Asylantrag zu stellen, eine Überstellungsanordnung für HAS.

Alle drei Exemplare dieser Papiere mussten vom FRS/RIS unterschrieben werden. Da die Mitarbeiter\_innen des FRS/RIS aufgrund ihrer Kurzzeitarbeitsverträge diese Befugnis nicht hatten, konnte nur Daphne diese Unterschrift leisten. Dies bedeutete an diesem Tag, dass sie immer wieder in den Registrierungscontainer musste, um dort wie am Fließband Papiere zu unterschreiben. Gegen Ende des Tages, als fast alle in der Nacht zuvor angekommenen Migrant\_innen registriert worden waren, nahm sie uns in den Container mit, um uns das Prozedere zu erläutern. Doch wieder wurde sie fortgerufen, weswegen wir uns plötzlich ohne Begleitung in dem Registrierungscontainer fanden.

Alle Container in der Halle waren mit einer Klimaanlage ausgestattet, weshalb es in den Büros angenehm kühl war. Dies traf auf den Registrierungscontainer jedoch nicht zu. Aufgrund der Vielzahl von Personen, die durch den Container passieren mussten, standen seine Türen auf beiden Seiten offen und es war unerträglich heiß. Im Inneren des Containers gab es vier Schreibtische, die hintereinander standen. Die ersten beiden hatten digitale Fingerabdruckscanner und wurden von französisch-sprachigen Frontex-Beamten operiert, während an den beiden hinteren Tischen griechische Polizisten vor Computern saßen. Einer von ihnen war Panagiotis. Zu der unerträglichen Hitze gesellte sich die unerträgliche griechische Schlager-Musik (der umgangssprachliche Ausdruck ›Hundelieder‹ für diese Art von Musik ist sehr treffend), mit denen Panagiotis' Kollege den gesamten Container beschallte. Aufgrund der vier Schreibtische war der Platz sehr begrenzt und es gab eine ständige Vorwärts- und Rückwärtsbewegung. Migrant\_innen kamen aus dem Container, in dem die Photos gemacht wurden, in den Registrierungscontainer und warteten darauf, dass ihnen die Fingerabdrücke genommen wurden. Dann warteten sie am ersten Schreibtisch mit dem griechischen Polizisten darauf, dass er alle Informationen korrekt zusammengeführt hatte. Oft bedeutete dies, dass er entweder eine Frage quer durch den Container rief oder – Übersetzer\_innen waren nicht anwesend – eher vergeblich versuchte, sich auf rudimentärem Englisch mit den Migrant\_innen zu verständigen, die aber auch nicht immer Englisch sprachen. Waren endlich alle Informationen zusammengesammelt, wurden diese an den Computer auf dem letzten Schreibtisch übermittelt, von wo aus die Daten dann an die Datenbanken übertragen wurden. Es war ein riesiges Chaos.

Daphne war zwar mittlerweile zurückgekehrt, aber damit beschäftigt, einen Stapel Papier mit ihrer Unterschrift zu versehen. Daher suchten wir das Gespräch mit einem der Frontex-Beamten. Gemeinsam mit seinem Kollegen operierte er einen der Fingerabdruckscanner. Es stellte sich leider heraus, dass er kaum Englisch sprach, er erläuterte dann aber auf Französisch die Prozedur, die im Wesentlichen bedeutete, dass er die Finger der zu registrierenden Person auf die Glasplatte führte und fixierte, mit seinem Kollegen den Scan in Echtzeit auf dem Computer kontrollierte und danach die Platte mit Reinigungsmittel und einem Tuch säuberte. Dies war seine ganze Aufgabe, die er schon den ganzen Tag erledigte. Wir suchten auch das Gespräch mit Panagiotis, als er eine Rauchpause einlegte und offensichtlich froh schien, den Container für eine kurze Zeit verlassen zu können. Er erläuterte uns erst die Herausforderung seiner Arbeit, also das Zusammenfügen der vielen Datenpunkte – Photos, Fingerabdrücke, Namen, Geburtsdatum, Nationalität, Asylantrag, etc. – zu einem *data double* in den verschiedenen Datenbanken, um danach seine Kritik der Infrastruktur vorzutragen, die zu Beginn des Abschnitts schon wiedergegeben wurde. Teilweise mussten wir das Gespräch auf Griechisch führen, denn sein Englisch war nicht sehr gut. Wir

fragten ihn daher auch, wie er denn mit seinen Kollegen von Frontex kommuniziere. Er sagte, dies täten sie auf Englisch, was uns aber für beide Parteien wenig plausibel schien. Und tatsächlich konnten wir keinerlei verbale Kommunikation während unserer Anwesenheit beobachten. Die gesamte Kommunikation schien auf das Verschieben von Dateien – von Daphne als ›data dropping‹ beschrieben – im internen Computer-Netzwerk des Registrierungscontainers beschränkt.

Den Abschluss der Pipeline bildete ein rudimentärer Gesundheitscheck, der von der Ärztin Dr. Gaigurova und der Krankenschwester vorgenommen werden. Auf einer sehr einfach strukturierten Gesundheitskarte wurden grundsätzliche Gesundheitsdaten festgehalten. Eine Übermittlung in eine Datenbank fand dort nicht statt. Im Anschluss wurde dann die Unterbringung in einem der vielen Container außerhalb der Halle veranlasst, womit die Prozedur der Pipeline in Vial abgeschlossen war. Die Durchführung des ›inadmissibility checks‹ durch HAS und EASO, wie auch die Prüfung einer möglichen Familienzusammenführung durch das Dublin-System, war aus dem Ablauf der ›Pipeline‹ ausgespart und fand erst im Anschluss und wesentlich langsamer statt. Wie uns Daphne mitteilte, war die Maßgabe, dass jede Ankommende die ›Pipeline‹ innerhalb von 24 Stunden, maximal 48 Stunden nach Ankunft zu durchlaufen habe. Acht der 16 Container im Zentrum der Halle standen für die temporäre Unterbringung all jener Personen zur Verfügung, die erst am nächsten Tag registriert werden konnten. Erst eine Registrierung bedeutete den Eintritt die allgemeine Bevölkerung des Hotspot.

Wie am Fließband. Dieser Vergleich mit einer Fabrik ist mir oft in den Sinn gekommen, in Vial und auch bei meinen Überlegungen danach. Denn in mehrfacher Hinsicht konnten wir während unserer Zeit in Vial den Produktionsprozess einer Fabrik beobachten. Es ist sicherlich nur Zufall, dass es sich bei der Halle um eine ehemalige Aluminiumfabrik handelte, deren vorderer Teil zudem als kommunaler Recyclingbetrieb genutzt wurde. Doch die ›Pipeline‹, die hier in der Tat am besten mit Fließband übersetzt werden kann, verweist darauf, wie die Arbeitsabläufe in Vial strukturiert sind, worauf sie abzielen und welche Rolle die verschiedenen Institutionen und ihre Mitarbeiter\_innen darin spielen. Gleichsam eines zu verarbeitenden Rohstoffs kommen Migrant\_innen als Objekte governementaler Administration in Vial an. Aus einer Masse von Personen werden arbeitsteilig und Schritt für Schritt individuell identifizierbare Personen hergestellt und ihnen Fallnummern zugeteilt. Produziert werden auch *data doubles*, also digitale Repräsentationen in den verschiedenen nationalen und europäischen Datenbanken. Gleichsam einer fordistischen Fabrik, die von ihren Arbeiter\_innen auch keine Identifizierung mit dem Endprodukt verlangte, sind die Beteiligten von ihrer Arbeit entfremdet. Sie sind Teil einer Technologie des *migration management*. Der eine Beamte stellt wieder und wieder die Nationalität nach einem festgelegten Fragenkatalog fest. Der nächste Beamte schließt wieder und wieder Porträtfotos und leitet diese weiter. Nebenan bedient und säubert, bedient und säubert

der nächste Kollege den Fingerabdruckscanner. Am Ende assemblingt, schraubt Panagiotis diese einzelnen Puzzlestücke der Identitätskonstruktion zusammen. Sein Kollege generiert daraus Formulare und Verwaltungsakte, die in dreifacher Ausführung gedruckt werden. Daphne unterschreibt... wie am Fließband. Doch keine dieser Personen tritt auch nur in irgendein Verhältnis zu den Menschen – Flüchtlinge, von denen die meisten gerade einem brutalen Bürgerkrieg entkommen sind und eine lebensgefährlichen Reise hinter sich haben – ein, die ihnen für einen kurzen Moment und für einen bestimmten Zweck, gegenüberstehen.

Doch falls Vial tatsächlich einer Fabrik gleicht, was genau sollte sie produzieren? Die einfache und zweifelsohne richtige Antwort ist, dass Vial für das Asylsystem lesbare Identitäten und daraus abgeleitet abschiebbare Personen produzieren sollte. Dies war auch der Eindruck nach unserem Gespräch mit Maria, der EASO-Mitarbeiterin. Sie hatte ihre Arbeit im Hotspot als ›Pilotprojekt‹ beschrieben und damit weniger den *hotspot approach* gemeint, sondern das *EU-Türkei-Statement*. EASO sei interessiert daran, dessen Mechanismen zu verallgemeinern und auf andere Länder auszuweiten. Das sei zwar gerade etwa in Hinblick auf Libyen und der dortigen instabilen Lage schwierig, erläuterte sie, aber genau deswegen sei Vial ja ein Pilotprojekt. Auf meine Erwiderung, dass das *EU-Türkei-Statement* völkerrechtlich wackelig sei und die Situation der Flüchtlinge erschwere, antwortete sie, man solle EASO doch bitte nicht mit einer humanitären Institution verwechseln. Es gehe hier ganz einfach nur um »migration control«, Migrationskontrolle.

Es ist vollkommen valide, die Hotspots, insbesondere in Griechenland und im Rahmen des *EU-Türkei-Statement* vor allem als Maschine des *migration management* mit einem Schwerpunkt auf Asylrecht zu analysieren. Doch meiner Meinung nach erklärt dies die Anwesenheit und vor allem die Involviertheit der europäischen Agenturen als wesentlichen Teil des *hotspot approach* nicht. Eine Analyse, die den *hotspot approach* vor allem als Durchsetzung eines neuen Asylregimes versteht, greift daher in zweierlei Hinsicht zu kurz.

Erstens müsste eine solche Analyse belegen, dass sich das Asylregime in den Hotspots tatsächlich substanzell und qualitativ von bestehenden Rationalitäten unterscheidet und dass diese neue Qualität auch im *hotspot approach* schon angelegt ist. Die rabiate und drastische Art der Anwendung des europäischen Asylrechts in Vial hat mich zwar auch schockiert und oftmals sprachlos zurückgelassen. Doch beschleunigte Verfahren und Zulässigkeitsprüfungen sowie Konstrukte wie ›Sichere Drittstaaten‹, ›Sichere Herkunftsstaaten‹ oder ›Land des ersten Asyls‹ sind keine neuen Erfindung im Rahmen des *hotspot approach*, sondern waren als administrativ-rechtliche Technologien seit der Neuordnung des Asylrechts in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges Teil des Repertoires. Viele dieser Konzepte stellen im Kern die Logik Dublins dar. Damit soll nicht behauptet werden, dass die Konstellation der Hotspots nicht mittelfristig zu einem erneut verschärften Asylregime führen werden. Marias Hinweis auf das Pilotprojekt sowie die nach

2016 kursierenden *policy*-Vorschläge zur Reform des GEAS lassen sich tatsächlich nur als Verallgemeinerung des Asylregimes der *Hotspots* interpretieren. Meiner Meinung nach ist dies jedoch eine Konsequenz aus der erfolgten Durchsetzung der *Hotspots*, nicht ihr eigentlicher Zweck.

Die zweite Schwachstelle einer solchen Analyse liegt in seiner Durchsetzung begründet. Das Argument funktioniert nur im Rückgriff auf ein *top-down*-Verständnis von Europäisierung, dass also die neue Regierungskunst auf europäischer Ebene konzipiert wurde und nun den Mitgliedstaaten aufgezwungen wird. Der Vergleich mit den politischen Aushandlungsprozessen der Eurokrise legt eine solche Deutung zwar nahe, tatsächlich ist aber die Troika aus Kommission, Europäischer Zentralbank und IWF nur bezüglich ihrer Konstruktion, nicht aber bezüglich ihrer Wirkungsweise und spezifischen Praxis mit dem Gespann aus Frontex, EASO, Europol und Eurojust zu vergleichen. Denn dies würde eine Aufsichts- oder Supervisionsfunktion für letztere implizieren, die sich jedoch nicht mit den empirischen Beobachtungen deckt. Die observierbare Präsenz des ›europäischen‹ Personals von Frontex und EASO in Vial war keine Beaufsichtigung des ›griechischen‹ Personals, vielmehr übernahmen die ›Europäer\_innen‹ spezifische Aufgaben und erledigten diese in höchst involvierter und repetitiver Manier. Dass die bloße Präsenz ›europäischen‹ Personals disziplinierende Effekte haben kann, soll dabei nicht abgestritten werden. Die These einer versteckten Aufsicht erscheint dennoch wenig naheliegend.

Die Rekonstruktion der Genese des *hotspot approach*, wie er in den vorherigen Abschnitten vorgenommen wurde, führt zu dem Schluss, dass der *hotspot approach* für die Einsicht steht, dass die Mitgliedstaaten eine vermeintlich bessere Regierungskunst, die ihnen angeboten wurde, eben nicht zwangsläufig annahmen und dass die primärrechtlichen Mittel, ihnen die neue Kunst aufzuzwingen, nicht vorhanden waren. Meine Interpretation des *hotspot approach* ist es daher vielmehr, dass er für einen neuen Modus der Europäisierung steht. Dass der immanente Krisen-Begriff des *hotspot approach* ein geeignetes Argument darstellte, um die temporäre Intervention europäischer Expertise an den Grenzen zu legitimieren und damit ein punktueller Modus der Europäisierung geschaffen wurde, konnte schon im vorherigen Abschnitt herausgearbeitet werden. Allerdings konnte auch immer wieder gezeigt werden, dass es auf der Ebene der Kommission und der Agentur eine tiefe Aversion gegen Notfalleinsätze und lediglich reaktive Maßnahmen gab. »The raison d'être of Frontex are not emergency operations but the consistent introduction of well planned regular patrols [...] in order to limit urgent missions«, wurde der erste Exekutivdirektor der Agentur im Kapitel Risiko zitiert (Laitinen 2007). »[W]alls and bars [are] ›short-term measures which will not allow us to tackle illegal immigration in a structural manner« (Anonymous 2011), kommentierte die Kommission die Pläne der griechischen Regierung im Jahr 2011, einen Zaun an der Evros-Grenze zu bauen (Kapitel Operation). Und

auch in der Agenda stellte die Kommission bezüglich des Zehnpunkte-Plans fest, dass dieser nicht ausreiche: »The response was immediate but insufficient. This cannot be a one-off response. Emergency measures have been necessary because the collective European policy on the matter has fallen short« (Europäische Kommission 2015a, 2).

Kommission und Agentur problematisierten damit die Regime-immanennten ›quick fixes‹. Sollte eine Krise nicht mehr nur einen Notstand, auf den es zu reagieren galt, darstellen, sondern tatsächlich eine Möglichkeitsstruktur und ein Argument für eine vertiefte Europäisierung darstellen, so galt es, diesen Widerspruch zwischen reaktivem Handeln und aktiver Europäisierung aufzuheben. Klar war auch, dass diese Aufhebung nur im primärrechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon erfolgen konnte – die lange und komplizierte Genese des AEUV als *fallback*-Lösung für einen gescheiterten Verfassungsprozess illustrierte, dass die integrative Dynamik, die in den 1980er Jahren mit der Einheitlichen Europäischen Akte begonnen hatte, in den 2000er Jahren ihr Ende gefunden hatte und Vertragsreformen langfristig nicht auf der Tagesordnung standen.

Das Subsidiaritätsprinzip, welches der Vertrag von Maastricht einführte, stand für die grundlegende Tendenz, Kompetenzverlagerung in Richtung Institutionen der Europäischen Union nur dann anzustreben, falls Probleme auf einer niedrigeren Ebene nicht wirksam bearbeitet werden konnten. Auf dieses Prinzip rekurriert daher auch die Kommission in der Agenda: »No Member State can effectively address migration alone. It is clear that we need a new, more European approach« (2).

Andrew Barry stellte dazu in »political machines« zutreffend fest, dass die vorherrschende Interpretation dieses Prinzips eine spezifische räumliche Topologie der europäischen Union als Summe von Mitgliedstaaten induzierte:

»The concept of *subsidiarity* set down in the Maastricht Treaty on European Union stipulated that the European institutions should only do things which could not be carried out effectively by the member states acting on their own. [...] It could suggest, for some, that the nation-state should be, and would continue to remain, at the centre of the European political system. Europe was, in this view, a space marked and divided territorially.« (Barry 2001, 99, Hervorhebung im Original)

Wie im Kapitel Agentur schon herausgearbeitet wurde, bestand eine mögliche Lösung dieser Barriere für vertiefte Integration in der Schaffung von Netzwerken. Dazu Barry direkt im Anschluss an das vorherige Zitat:

»But when seen in terms of networks, this vision could be radically changed. For a network could both cut across national borders (and hence be ›European‹) and yet, in containing only a few elements, be much more *localised* than

any nation-state. [...] [I]t implied, that the European Union could, in some circumstances, operate at a lower level than the national governments.« (Barry 2001, 99, Hervorhebung im Original)

Barrys Nutzung des Begriffs ›localised‹ ist meiner Meinung nach nicht als Raumkategorie zu verstehen, sondern bezieht sich auf die Topikalität bestimmter Netzwerke. Mit der Nutzung des Begriffs unterstreicht Barry die radikal andere Topologie eines Netzwerks, welches sich nicht durch eine Räumlichkeit, sondern durch seine Knoten und Kanten auszeichnet. In diesem Sinne sind die von Barry untersuchten Netzwerke in den meisten Fällen aber *extensiv*, was sich aus seinem spezifischen Untersuchungsgegenstand der Technologien ableitet. In der Tat sind die meisten Technologiestandards, insbesondere der Informationstechnologie, mittlerweile global – und auch dies ist keine inhärente Grenze, sondern lediglich eine Konsequenz aus der aktuellen Impraktikabilität der Kolonisierung des Sonnensystems.

Die Bildung von Netzwerken, oder genauer die Schaffung von multidirektionalen Verbindungen zwischen den nationalen und europäischen Agenturen und ihren Expert\_innenteams in Bezug auf ein Projekt des *migration management*, stellt eine treffende Beschreibung für den *Hotspot* dar. Doch das Netzwerk im *Hotspot* ist nicht nur topikalisiert, sondern nun auch tatsächlich, räumlich lokalisiert. Darüber hinaus ist es ein Netzwerk aus eigenständigen Netzwerken der Expertise (Asyl, Grenzschutz, Kriminalitätsbekämpfung), also eine Netzwerkbildung zweiter Ordnung. Und gleichzeitig ist es ein Netzwerk, welches über genug Verbindungslien – in die Athener Ministerien, zur den *hotspot approach* koordinierenden *EU Regional Task Force* in Piräus, in die Hauptquartiere der europäischen Agenturen, zur Kommission nach Brüssel, etc. – verfügt, um als ›europäisch‹ charakterisiert werden zu können. Aus diesem Grund spreche ich vom *Hotspot* als intensiver Zone.<sup>13</sup> Der Begriff ist dabei zweifach motiviert, nicht nur durch die komplexe Zusammensetzung im *Hotspot*, sondern auch durch die komplizierte Genealogie des *hotspot approach*, der Einfluss des *EU-Türkei-Statements* auf die konkrete Ausgestaltung der griechischen *Hotspots* sowie die lange, komplizierte Genese eines griechischen Asylsystems. Wie ein Brennglas bündelt der *Hotspot*, der Brennpunkt, all diese Strahlen in einem Punkt, in einer materiellen Manifestation<sup>14</sup>.

Ich halte diesen Begriff für theoretisch angemessen, er steht aber auch für die körperliche Erfahrung der Feldforschung in Vial. Die Zeit, die wir in der Halle und

<sup>13</sup> Mein Dank für diese Einsicht gilt Melina Antonakaki. Wir haben gemeinsam nach unserer Feldforschung lange darum gerungen, dem, was wir vor Ort gesehen haben, Sinn zu geben.

<sup>14</sup> Ich halte den Begriff der ›intensive Zone‹ immanent anschlussfähig an das Argument Andrew Barrys in *Material politics* (Barry 2013) bezüglich lokaler heterogener Dynamiken in einem Raum, der durch eine transkontinentale Technologie aufgespannt wird.

den Containern verbracht haben, war in jeglicher Hinsicht intensiv und herausfordernd. Die Beobachtung der ›Pipeline‹, also die Degradierung von Menschen zu reinen Objekten administrativen Handelns und die Verneinung jeglicher *agency* war aufwühlend. Die Schicksale der von der Immobilisierung Betroffenen, das Leben in den Containern und die spürbare Ungewissheit, wann die Abschiebung in die Türkei erfolgen würde, schockierte mich zutiefst. Gleichzeitig – ich rücke diese beiden Gefühle bewusst in eine Nähe, weil es meine Erfahrung wiederspiegelt – war Vial auch ein Ort, in dem die Rationalitäten, Praktiken, Formalia und Arrangements von so vielen verschiedenen Spektren der Technologie des *migration management* konzentriert waren, dass ich all das Erfahrene nicht schnell genug aufschreiben und verarbeiten konnte. Ich verließ Vial also gleichzeitig mit einem Gefühl der Bestürzung und Hilflosigkeit als auch als zufriedener Feldforscher, der den Eindruck hatte, einem Verständnis des europäischen Grenz- und Migrationsregimes ein gutes Stück näher gekommen zu sein. Es war eine zutiefst intensive Erfahrung, für deren Verarbeitung ich eine lange Zeit gebraucht habe und deren Widersprüchlichkeit ich immer noch nicht angemessen auflösen kann.

Wie adressiert nun die intensive Zone des *Hotspot* einen neuen Modus der Europäisierung? Die Analyse des RABIT-Einsatzes im Evros im Winter 2010/11 (Kapitel Operation) hat gezeigt, dass die Mobilisierung und Injektion einer *ad-hoc*-europäischen Grenzschutzeinheit an der Grenze zwar innerhalb zwei Wochen möglich war, die Einbindung in das regionale Netzwerk des Grenzregimes aber nicht erfolgreich war: mangelnde Kommunikation mit dem türkischen Grenzschutz, inkompatible Vorstellungen des griechischen Grenzschutzes, was *doing border* konkret bedeutet, eine fragile Verbindung mit dem griechischen Asylsystem, welches in Bezug auf das GEAS ebenfalls inkompatibel war. Die Imagination eines *plug and play*, eines Einstöpselns und Loslegens, erwies sich als Brüsseler Phantasie. Deshalb blieb der Einsatz langfristig folgenlos und es ist durchaus verständlich, dass Kommission und Agentur wenig Interesse daran zeigten, ihre Ressourcen mit derartigen Feuerwehreinsätzen zu vergeuden. Tatsächlich kam es während der ganzen Krise Schengens zu keinem weiteren RABIT-Einsatz. Erst im Dezember 2015 wurde der Notfallmechanismus ein zweites Mal in der Geschichte der Agentur aktiviert.

Im November 2017 veröffentlichte die Kommission einen Fortschrittsbericht zur Agenda. Begleitet wurde diese Mitteilung von einem *Commission Staff Working Document* mit dem Titel »Best practices on the implementation of the hotspot approach« (Europäische Kommission 2017), in dessen Anhang sich eine Vorlage »Template for Hotspot Standard Operating Procedures (H-SOPs)« fand und dessen Hauptteil ich als Abbildung reproduziert habe. Viele unserer Interviewpartner während unserer Feldforschung in Vial hatten immer wieder auf ›standard operating procedures‹ (SOPs) rekurriert, insbesondere Kostas hatte sich beklagt, dass fast jede Woche neue SOPs – bezüglich der Asylprozedur – aus Athen kämen und

## ANNEX 1:

### TEMPLATE FOR HOTSPOT STANDARD OPERATING PROCEDURES (H-SOPs)<sup>8</sup>

#### I. Introduction

1. Purpose of the Hotspot Standard Operating Procedures (H-SOPs)
2. Introduction to the Hotspot Approach
3. Actors
  - National Authorities
  - EU Institutions/Agencies
  - International Stakeholders
  - Other Actors

#### II. Structure of Hotspot SOPs<sup>9</sup><sup>10</sup>

1. **Border control/Search and rescue / interception of migrants** \*<sup>11</sup>
2. AT DISEMBARKATION SITE (note: might be extremely close to hotspot premises, having the effect that some actions listed under 4 are carried out here (i.e. 4.2., 4.8.)\*
3. TRANSFER TO HOTSPOTS\*
4. ENTERING THE HOTSPOT PREMISES AND INITIAL PROCESSING
  - 4.1 Initial reception of arriving migrants\*
  - 4.2 Personal security checks and checks of personal belongings\*
  - 4.3 First identification/screening\*
  - 4.4 Check against national and European databases, including travel document checks\*
  - 4.5 Photographs and fingerprinting\*
  - 4.6 Debriefing procedures\*
  - 4.7 Information provision on current legislation on migration and international protection procedures as well as on assisted voluntary return and reintegration\*
  - 4.8 Medical assessment / first medical assistance, including psychosocial assistance\*
  - 4.9 Vulnerability identification and assurance of appropriate follow-up via a uniform referral system\*
    - a) identification of UAMs
    - b) identification of victims in trafficking of human beings
    - c) identification of other categories (shipwreck victims, single women, victims of violence etc.)
  - 4.10 Completion of registration and reception and identification procedures and referrals\*
  - 4.11 Launch of the appropriate follow-up procedure<sup>12</sup>
    - a) for those migrants not expressing any intention to apply for international protection, individuals with a criminal background known to the authorities, persons with entry bans, etc: return procedure
    - b) for those migrants expressing the intention to apply for international protection: formalise asylum request
    - c) launch of voluntary relocation procedure (when applicable)
5. STAYING AT THE HOTSPOT
  - 5.1 Residency status\*
  - 5.2 Assignment to dormitories – matters of residency – accommodation - catering

<sup>8</sup> The H-SOP template is intended for the functioning and organisation of future hotspots in Member States.

<sup>9</sup> Each of the 5 sections and subsections under part II should be further broken down into "overview", "actors involved" and "procedural steps to follow".

<sup>10</sup> A workflow chart providing a summary overview on the different stages of the processing of incoming migrants under the H-SOPs should be annexed.

<sup>11</sup> Due to the existence of different modules in the hotspot approach, phases marked with an \* should be considered mandatory.

<sup>12</sup> Only applicable in cases when it is foreseen by the relevant national legislation

er ständig damit beschäftigt sei, diese mit der Realität vor Ort und der von ihm bearbeiteten Fälle abzugleichen und Rückmeldung für die nächste Iteration der SOPs nach Athen zu geben. Jede Agentur schien ihre eigenen SOPs zu haben, die in ständiger Überarbeitung waren. Der Hotspot war ein beständiger und niemals abgeschlossener Standardisierungsprozess. So überrascht es nicht, dass auch die Kommission ihre eigenen H-SOPs erstellte. Der Hinweis »[t]he H-SOP template is intended for the functioning and organisation of future hotspots in Member States« (Europäische Kommission 2017, 6, Fn. 8) unterstrich den Zweck der Standardisierung erneut und schloss damit gleichzeitig an das Genre der *best practices and recommendations* (Kapitel Grenze) an, welches die erste Europäisierungsphase des Grenzschutzes nach Amsterdam geprägt hatte – und auch im Titel des Dokuments referenziert wurde.

Teil II, Unterpunkt 4 der H-SOP-Vorlage listet nun alle Aufgaben auf, die Teil der initialen Registrierung sind. In exemplarisch tayloristischer Manier ist der Prozess der Registrierung in einzelne Schritte unterteilt, die mit den Aufgaben der von uns beobachteten und befragten Personen korrespondieren. Standardisierung bedeutet nun diese einzelnen Schritte wieder zu einem einheitlichen Prozess zusammenzufügen – auch hier ergibt sich eine Nähe zum Feld der Logistik. In dieser Hinsicht war die Nicht-Kommunikation zwischen Panagiotis und seinen fingerabdrucknehmenden Kollegen im Registrierungscontainer eine Errungenschaft. Offensichtlich war es möglich gewesen, einen *modus operandi* zu finden, bei der die Aufgabe »Photographs and fingerprinting« (4.5) und »Completion of registration and reception and identification procedures and referrals« (4.10) miteinander verbunden werden konnten, ohne dass die französische (oder belgische) Herkunft eines Teams und die griechische Herkunft des anderen ein Problem darstellte. Sicherlich wäre Panagiotis' Arbeit einfacher gewesen, wenn er mit griechischen Kollegen, die eine ähnliche Ausbildung wie er durchlaufen hatten, kooperieren hätte können. Notwendig war es jedoch nicht.

Die Herstellung eines solch scheinbar reibungslosen Ablaufs war jedoch, dies konnten wir während unserer Feldforschung immer wieder sehen, harte, tägliche Arbeit. Diese wurde vor allem von Daphne geleistet. Immer wenn die ›Pipeline‹ zu stocken drohte, war sie gefordert. Ein junger Mann, bei dem nicht klar war, ob er minderjährig war, musste von ihr aus der ›Pipeline‹ genommen werden, um ihn zu Dr. Gaigurova zu bringen. Eine Unterbrechung der Internet-Verbindung drohte, die gesamte ›Pipeline‹ zum Stillstand zu bringen. Eine Familie war in zwei Gruppen zeitversetzt angekommen und wollte wieder gemeinsam untergebracht werden. Immer wieder kam es zu Situationen, die sich den Standards entzogen und eine rasche, improvisierte Lösung erforderten. Die SOPs sind der Versuch, ein Produkt aus dieser beständigen, immateriellen Arbeit zu extrahieren.

Auf die Frage, was die Fabrik Vial herstellt, lautet meine Antwort daher, dass sie Europa produziert. Präziser produziert sie eine Version von Europa, in der

durch die bestehende Intensität die Frage, ob eine Kompetenz nun bei einem Mitgliedstaat liegt oder vergemeinschaftet wurde, irrelevant wird. Der *Hotspot* ist gleichzeitig höchst lokal und dennoch europäisch. Er produziert eine neue Kunst, Europa zu regieren, die nicht mehr den Fesseln des Subsidiaritätsprinzip unterliegt. Der *Hotspot* macht ein Europa imaginierbar, in dem diese Ebenen aufgehoben sind. Gleichzeitig hebt der *Hotspot* die räumliche Topologie Europas als Summe der Mitgliedstaaten auf und rückt diese aus dem Zentrum: Die geografische Platzierung des Hotspots orientiert sich ausschließlich an den Schnittpunkten von Migration und Grenze.

## **Neue Agentur**

Die *Hotspots* in Italien und Griechenland waren gerade noch im Entstehen und der Korridor der Balkanroute wurde noch ausgiebig genutzt, als die Kommission am 15. Dezember 2015 einen weitreichenden Vorschlag zur Schaffung einer *European Border and Coast Guard* (EBCG) vorlegte, bestehend aus einer Mitteilung (Europäische Kommission 2015b) und einem konkreten legislativen Vorschlag (Europäische Kommission 2015d). Die Kommission griff dabei auch auf ihren Vorschlag eines »Union standard for border management« aus der Agenda auf, griff dafür aber nun erneut auf die Vokabel des *integrated border management* zurück und ergänzte ihn um eine starke institutionelle Komponente. Ziel des Vorschlags sei es, so die Kommission, ein verbindliches System des »European integrated border management« (EIBM) einzuführen und zu dessen Umsetzung nun die Grenzschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten und die Agentur zu einer einheitlichen Institution, der besagten EBCG, zusammenzuführen. Gleichzeitig würde die Agentur Frontex nun als *European Border and Coast Guard Agency* firmieren.

Der Vorschlag bedeutete keinesfalls eine vollständige Vergemeinschaftung auf institutioneller Ebene, die Einzelkomponenten des Netzwerks der EBCG – die nationalen Grenzschutzeinheiten – sollten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Eine Absorption ihrer Kompetenzen und ihres Personals durch eine europäische Institution war nicht vorgesehen. Die enge Kopplung der Komponenten des Netzwerks sollte vielmehr über ein nun rechtlich bindendes, da im legislativen Text enthaltenes Konzept des EIBM – die Kommission schlug acht Komponenten vor, die Verordnung würde elf enthalten – erreicht werden. Es würde nationalen Grenzschutzinstitutionen vorschreiben, solidarisch und auf einer Basis von Treu und Glauben (»good faith«) mit der Agentur zu kooperieren und ihr vor allem schnell und unverzüglich alle relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Stellte die Definition des *integrated border management* aus dem Jahr 2006 (vgl. Kapitel Grenze) mehr eine politische Deklaration dar, wie eine integrierte Grenzschutzkooperation in der Europäischen Union zu erfolgen habe, so würde EIBM nun

einen verbindlichen und durchsetzbaren Kooperationsrahmen darstellen und das Netzwerk gleichermaßen stabilisieren und verdichten.

Mit dem Vorschlag wollte die Kommission einen Quantensprung in der Europäisierung des Grenzschutzes erreichen. Der Vorschlag begnügt sich nicht damit, lediglich einen engeren Kooperationsrahmen, ein engeres Korsett für die Grenzschutzpraxen der Mitgliedstaaten zu schaffen. Vielmehr ging es der Kommission gleichermaßen um den im primärrechtlichen Rahmen maximal möglichen Kompetenztransfer. Bezuglich des Subsidiaritätsprinzips argumentierte die Kommission erneut:

»It has become increasingly clear that the challenges these movements represent cannot be adequately dealt with by individual Member States acting in an uncoordinated manner. We need Union standards and a unified system of shared responsibility for external border management.« (Europäische Kommission 2015b, 2)

Die Kommission ging sogar noch weiter, da sie nicht lediglich eine Ko-Verantwortung für die europäische Außengrenze, sondern auch die Notwendigkeit eines »shared management of the external borders« (2) postulierte. Hierzu berief sie sich auf Artikel 77 c) des Lissabonner Vertrags, der eine schrittweise Einführung eines »integrierten Grenzschutzsystems« vorsah. Diese Einbeziehung europäischer Institutionen nicht nur in die Verantwortlichkeit, sondern in die tagtägliche *border work* sollte vermittels einer Aufwertung der Rolle der Agentur erfolgen:

»The new European Border and Coast Guard Agency (the Agency) will be at the heart of making a more integrated system of border management work. It needs to be a centre of operational capacity and expertise, a practical support to national border guard authorities, and a guarantor that the system will perform effectively.« (3)

Zu diesem Zeitpunkt verstand die Kommission darunter jedoch noch nicht eine Involvierung von Einheiten der Agentur in konkrete Praktiken der Grenzkontrolle. Vielmehr – hier finden sich Parallelen zu der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2014 – sollte die strategische Rolle der Agentur im Rahmen der Praxis der Risikoanalyse gestärkt werden:

»In particular, a monitoring and risk analysis centre will be set up in the Agency to follow the migratory flows towards and within the European Union. This tool will go hand in hand with a reliable and up-to-date risk analysis. The use of the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) developed by the Agency, in close cooperation with the Member States, will be made compulsory.« (4)

Einer Komponente des CIRAM kam dabei besondere Bedeutung zu, der Komponente »vulnerability«, also der Schwachstellenanalyse (vgl. Kapitel Risiko). Hier deutete sich eine Inversion der Rolle der Agentur an. Im System des EIBM würde ihr nun eine Aufsichtsfunktion zugesprochen werden. Die Agentur sollte nun die Kompetenz erhalten, verpflichtende, jährliche »vulnerability assessments« durchzuführen, also die Grenzschutzsysteme der Mitgliedstaaten systematisch auf Schwachstellen zu untersuchen und Verbesserungsvorschläge vorzulegen. Letztere sollten für die Mitgliedstaaten verbindlich sein. Im Falle einer ausbleibenden oder mangelhaften Umsetzung der Vorschläge solle die Kommission die Kompetenz erhalten, die Agentur zu autorisieren, korrigierende Maßnahmen zu ergreifen, die bis zum Einsatz eigener Einheiten der Agentur – so genannte *European Border and Coast Guard Teams* (EBCGT) – reichen könnten.

Hier griff die Kommission einerseits auf die Logik des *hotspot approach* – unter krisenhaften Umständen sei eine temporäre, punktuelle Europäisierung von Nöten – zurück, löste jedoch gleichzeitig die oben geschilderte Aversion gegen Notfalleinsätze endgültig auf. Denn das Argument für eine forcierte Europäisierung ist nun nicht mehr die Feststellung einer Krise, sondern die Feststellung eines Potenzials für die Entstehung einer Krise – erkennbar durch die obligatorische Schwachstellenanalyse. Konsequenterweise lautet die Überschrift, in dem dieses Argument entwickelt wird, »crisis **prevention** and intervention at the external border« (Europäische Kommission 2015b, 5, meine Hervorhebung). Der Krisenreaktionsmechanismus des *hotspot approach* sollte zu einem Krisenpräventionsmechanismus weiterentwickelt werden, der gleichzeitig ein mächtiges Argument für eine anhaltende Europäisierung des Grenzschutzes darstellt. Die Kommission leitete aus einer krisenhaften Situation nun ein »Recht auf Intervention« ab: »In urgent situations, the Agency must be able to step in to ensure that action is taken on the ground even where there is no request for assistance from the Member State concerned or where that Member State considers that there is no need for additional intervention« (6). Hierzu solle die Agentur ermächtigt werden, im Rahmen des *hotspot approach* – dessen Weiterentwicklung ebenfalls der Agentur übertragen wurde – durch »migration management support teams« in Hotspots einzugreifen. Die Kommission wollte auch eine erweiterte Rolle der Agentur bei Abschiebungen sowie eine Ausweitung der Agentur auf Küstenwachfunktionen. Begleitet wurde der Rundumschlag der Kommission durch eine angekündigte Konsolidierung der Schengen-Regeln – dies resultierte 2016 in der Neufassung des Schengener Grenzkodex (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2016).

Der Vorschlag der Kommission wurde ohne nennenswerte Änderungen und in einem Rekordtempo Gesetz: Am 14. September 2016 passierte der Vorschlag das Parlament und den Rat. Die Ausweitung der Rolle und der exekutiven Kompetenzen der Agentur riefen Kritiker\_innen auf den Plan, die die internen *account-*

tability-Mechanismen der Agentur als zu schwach kritisierten (vgl. Rijpma 2016). Von anderer Seite wurde argumentiert, dass die Verordnung nicht weit genug gehe. Francesca Ferraro und Emilio De Capitani (2016) fragten, ob es eine erneute »half-way« EU reform« darstelle, da die Verordnung nicht klarstelle, welche Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten und welche auf der Ebene der Europäischen Union lägen. Weiter ging Phillippe De Bruycker, der der EBCG attestierte, ein neues Modell aufbauend auf einer alten Logik darzustellen (De Bruycker 2016), da die Agentur weiter abhängig von den Ressourcen der Mitgliedstaaten sei, ihnen gegenüber nicht genug Unabhängigkeit besitze und zu viele tatsächlichen Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten verblieben. Allerdings attestierte er seinem Alternativvorschlag einer vollständigen Supranationalisierung des Grenzschutzes auch, dass dieser einer Änderung der EU-Verträge bedürfe.

Meine Interpretation ist, im Rückblick auf die vielen Jahrzehnte der Europäisierung des Grenzschutzes, nuancierter. Der umgesetzte Vorschlag der Kommission stellt unter der primärrechtlichen Konstitution der Europäischen Union das Maximum an Europäisierung dar, das möglich war. Die Etablierung einer geteilten Verantwortung für die europäische Außengrenze, die enge Kopplung nationaler Grenzschutzpraktiken und -politiken an die Vorgaben der Agentur, ein »Recht auf Intervention« für europäische Agenturen sowie die Aufsichtsfunktion der Agentur durch ihre »vulnerability assessments« in Verbindung mit dem schon 2013 europäisierten Schengen-Evaluationsmechanismus hat die »Außengrenze der Mitgliedstaaten der Europäischen Union« *de facto* zu einer »europäischen Außengrenze« transformiert. Erneut hatte sich der vage Begriff des *integrated border management*, der auch in seiner rechtlich verbindenden Neufassung weniger ein klare Systematik, sondern eine heterogene Sammlung von Prinzipien darstellt, die sich vor allem aus der Genealogie des europäisierten Grenzschutzes erklären, als formales Vehikel für eine vertiefte Europäisierung erwiesen. In Verbindung mit der Argumentationsfolie der Krisen und unter dem Eindruck des Sommers der Migration hatte sich 2016 eine politische Konstellation ergeben, in der wesentliche europäisierende Reformen möglich wurden. Diese waren im direkten Anschluss an Amsterdam weder politisch durchsetzbar, noch existierte damals der Unterbau der Expertise und der Technik, der in den fast zwei Jahrzehnten schrittweise etabliert wurde.

Der letzte Schritt folgte im Jahr 2019. Basierend auf dem Vorschlag der Kommission (Europäische Kommission 2018) verabschiedeten Parlament und Rat am 13. November 2019 eine erneute Neufassung der Frontex-Verordnung (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2019). Die entscheidenden Elemente der Verordnung war die Gründung eines *European Border and Coast Guard standing corps*, welches bis spätestens 2027 aus 10.000 Personen bestehen solle. Die Verordnung hob auch die Eurosur-Verordnung aus dem Jahr 2013 auf und inkorporierte sie vollständig in die Frontex-Verordnung: »EUROSUR evolves into

a governance framework for the exchange of information and for the cooperation between the national authorities of Member States responsible for border management and the Agency building upon the various information systems used by the Member States and the Agency» (Europäische Kommission 2018, 17). Auch die Datenbank für gefälschte Dokumente *FADO*, welche seit 1998 bestand, wurde nun in die Strukturen der Agentur integriert. Die Verordnung schuf zudem eine erweiterte Rechtsgrundlage für Einsätze der Agentur in Drittstaaten, schon seit Mai 2019 war die Agentur etwa in Albanien im Einsatz.

Auffallend ist vor allem die Konstruktion des *standing corps*, da es sich modular zusammensetzen sollte. Während einige Grenzschützer\_innen direkt bei der Agentur angestellt werden sollten, setzten sich die beiden anderen Kategorien aus a) von Mitgliedstaaten entsendeten sowie b) von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Grenzschützer\_innen, die wiederum in den drei Aufgabenfelder a) *border management*, b) Abschiebungen und c) *migration management support*, also in den Hotspots zum Einsatz kommen sollten. Der Einsatz letzterer wurde zudem von der Bedingung eines Notfalls entkoppelt und konnte von jedem Mitgliedstaat zu jeder Zeit angefordert werden. Unabhängig vom Status der Grenzschützer\_innen als Angestellte einer europäischen oder einer nationalen Grenzschutzagentur wurden ihnen durch die Verordnung exekutive Kompetenzen verliehen, um Grenzkontrollen und Abschiebungen durchzuführen. Damit würde die Agentur als erste europäische Agentur über eigenes Personal mit exekutiven Kompetenzen verfügen.

Im Rückblick auf die Entstehungsperiode der Agentur (vgl. Kapitel Agentur) ist zu konstatieren, dass im Jahr 2019 alle Modelle, die zu der Zeit als mögliche Optionen für die Europäisierung des Grenzschutzes diskutiert wurden, durch die Verordnung aus dem Jahr 2019 verwirklicht wurden. Die Agentur bildet weiterhin ein Netzwerk der Expertise und prägt die konkreten Grenzschutzpolitiken und -praktiken in der Europäischen Union. Sie verfügt über eigene Einheiten, die nun in allen Schichten im vierstufigen Grenzmodell (vgl. Kapitel Grenze) eingesetzt werden können. Mit der vollständigen Integration von Eurosur in die Agentur verfügt das Netzwerk des europäischen Grenzschutzes nun auch über die informationstechnologische Infrastruktur, auf die die Kommission initial gesetzt hatte (vgl. Kapitel Risiko).

Mit Andrew Barry lässt sich damit festhalten, dass letztlich alle drei Typologien einer technologischen Zone im Netzwerk des europäischen Grenzschutz verwirklicht wurden. Die metrologische Zone, also die Einführung eines akzeptierten Messstandards, welche Grenzabschnitte einer besonderen Intervention bedürfen. Eine infrastrukturelle Zone durch die Integration von Eurosur als universelles Informationsaustauschmedium. Und zuletzt, wie im Kapitel Risiko schon herausgearbeitet wurde, die Zone der Qualifikation, also eines Standards, was als Bedrohung und Risiko an der Grenze qualifiziert. Ferner trifft auch der Befund

der intensiven Zone, die in ihrem Inneren die Skalen des Subsidiaritätsprinzips verschwimmen lässt, auf die neue Agentur zu. Denn die Zusammensetzung des *standing corps* aus für spezifische Operationen zur Verfügung gestellten, nationalen Grenzschutzbeamten\_innen, für längere Zeit entsandte Beamten\_innen sowie direkt bei der Agentur angestellten Grenzschützer\_innen synthetisiert eine mit exekutiven Kompetenzen versehene, europäische Grenzschutzeinheit, die weder vollständig supranational, noch nationalstaatlich verfasst ist. Damit stellt die Agentur mit ihrem *standing corps* tatsächlich eine prototypisch europäisierte Agentur dar, die nur über ihre spezifische Genese im Prozess der Europäisierung interpretiert werden kann.

