



SHUT DOWN
FRONTX

Koste es, was es wolle

Auch nach der Katastrophe von Lampedusa geht es der europäischen Grenzpolitik um die Verhinderung von Migration. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Grenzschutzagentur Frontex und die Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten. Von Bernd Kasperek

Die Tragödie, die sich in der Nacht auf den 3. Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa im Mittelmeer zutrug, holte mit aller Macht ein Thema zurück in die öffentliche Debatte, das seit vielen Jahren immer wieder auftaucht, aber ebenso schnell wieder verschwindet: Das Sterben an Europas Grenzen. Ein Schiff mit bis zu 500 Flüchtlingen, welches 12 Stunden zuvor in Libyen aufgebrochen war, erlitt Schiffbruch und kenterte. Nur rund 150 Menschen konnten gerettet werden.

Leider, so muss hinzugefügt werden, handelt es sich bei diesem Drama keineswegs um einen Einzelfall, auch wenn diesmal besonders viele Menschen ums Leben kamen. Gerade rund um die italienische Insel Lampedusa, die weit südlich im Mittelmeer liegt - südlicher noch als Malta und nahe der nordafrikanischen Küste - ereignen sich immer wieder Schiffsunglücke, bei denen Flüchtlinge sterben. Auch an anderen Orten an der Außengrenze der Europäischen Union kommt es immer wieder zu Dramen. Erst Mitte September 2013 versuchten Flüchtlinge von Marokko aus, in die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla vorzudringen. Die beiden Städte umgibt die einzige Landgrenze zwischen Afrika und der Europäischen Union. Sie waren schon 2005 - und seitdem immer wieder - Orte, an denen es zum Sturm auf die Grenzen Europas kam. Nach den Ereignissen von 2005, die in Europa einen starken medialen Widerhall fanden, wurden rund um die Städte die Grenzanlagen verstärkt, die Grenzzäune auf sechs Meter erhöht und durch Stacheldraht, Kameras und Bewegungsmelder ergänzt, jedoch offensichtlich ohne abschreckenden Effekt.

Auch an der griechisch-türkischen Grenze - sowohl der Landgrenze im Norden als auch der Seegrenze zwischen der türkischen Küste und den griechischen Ägäis-Inseln, die an manchen Stellen nur durch wenige Kilometer Meer getrennt werden - versuchen tagaus Fluchtlinge, die Grenze zur Europä-

ischen Union zu überwinden, ohne dabei gefasst zu werden. Auch dort kommt es immer wieder zu Todesfällen und zu illegalen Zurückweisungen von Flüchtlingen an der Grenze.

Besonderheiten der EU-Außengrenze

Diese Schilderungen stehen exemplarisch für das, was sich an allen Grenzorten der Europäischen Union - Häfen und Flughäfen eingeschlossen - tagtäglich abspielt. Damit steht die konkrete Ausgestaltung der Grenze der Europäischen Union für eine europäische Migrations- und Asylpolitik, die in den letzten zwei Jahrzehnten entstanden ist. Das Konzept und das Verständnis von Außengrenze, wie es sich in der Europäischen Union entwickelt hat, ist nicht lösbar von migrationspolitischen Erwägungen, auch wenn weitere politische Fragestellungen, wie etwa Zoll, Handel, und - besonders nach den Anschlägen des 11. September 2001 - Sicherheit und Terrorismus eine Rolle in der Ausgestaltung der Grenze gespielt haben.

Die europäische Außengrenze stellt auch einen Vorgriff auf eine noch zu verwirklichende territoriale Union in Europa dar und unterscheidet sich daher in wesentlichen Punkten von einem Modell nationalstaatlicher Souveränität und Zugehörigkeit, wie es in Konzepten nationalstaatlicher Grenzen aufscheint. Dies betrifft einerseits ihre Loslösung von dem Begriff einer tatsächlichen Grenzlinie um ein klar definiertes Territorium, andererseits aber auch die Multiplikation von Akteurinnen und Akteuren an der Grenze. Die Politik und Praxis der europäischen Grenze ist geprägt durch ein Ensemble verschiedenster nationaler, supranationaler, internationaler, zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Akteurinnen und Akteure, und nicht zuletzt durch die vielfältigen Formen und Bewegungen der Migration.

Die Schaffung des Schengenraums

Mithin wird der Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, als die Geburtsstunde einer europäisierten Migrations- und Grenzpolitik angesehen. Um jedoch zu verstehen, wieso die Migrationspolitik der EU so vehement auf das Instrument der Grenze setzt und auf die Verhinderung und Kontrolle von Migration ausgerichtet ist, muss weiter zurückgeblickt werden.

1985 unterzeichneten Delegierte Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs im luxemburgischen Kurort Schengen das gleichnamige Abkommen. Inhalt des

Abkommens war, auf Personenkontrollen an gemeinsamen Grenzen zu verzichten und im Gegenzug die Außengrenze des neu konstruierten Schengenraums zu schützen. Die Freizügigkeit in diesem Raum sollte durch eine verstärkte Sicherung der Grenzen zu den Ländern außerhalb des Schengener Abkommens, den sogenannten Drittstaaten, gewährleistet werden.

Das Schengener Abkommen markiert die Geburt der europäischen Außengrenze als Institution. Die Abwehr von Flucht- und Migrationsbewegungen war ihr von Anfang an als zentrales Moment eingeschrieben. Wichtigstes technisches Instrument der Schengener Verträge war von Anfang an die erste supranationale europäische Fahndungsdatenbank SIS (Schengener Informationssystem), die einen grenzüberschreitenden Austausch von Daten, vor allem über Drittstaatsangehörige – Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge – ermöglichte und paradigmatisch für die polizeiliche Logik des Schengenraums steht.

Die tatsächliche Umsetzung Schengens sollte jedoch noch ein weiteres Jahrzehnt dauern. 1990 wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen, kurz Schengen II, unterzeichnet. Darin wurden die konkreten Verfahrensabläufe der Umsetzung des Schengener Übereinkommens in gesetzlicher, aber vor allem auch technischer Hinsicht festgelegt. Erst 1995 trat Schengen II in Kraft und der Vertrag von Amsterdam inkorporierte das Schengener Vertragswerk in den Rechtsrahmen der EU.

Frontex als Laboratorium

Im Jahr 2002 legt die Europäische Kommission ihr Papier „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“

vor. Darin wird die Idee einer Europäischen Grenzschutzagentur aufgegriffen und präzisiert. Zwar lehnen die EU-Mitgliedstaaten diese Idee ab, doch am 26. Oktober 2004 verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Verordnung (EG) 2007/2004 zur Schaffung von Frontex, der Europäischen Grenzschutzagentur. Der martialisch klingende Name bezieht sich auf den französischen Begriff für Außengrenze, „frontières extérieures“.

Das Schengener Abkommen markiert die Geburt der europäischen Außengrenze als Institution

Frontex nahm im Jahr 2005 in ihrem Hauptquartier in Warschau die Arbeit auf. Dort arbeiten mittlerweile knapp 300 Angestellte, die meistens aus dem Grenzschutzapparat der EU-Mitgliedstaaten

kommen. Frontex selbst ist kaum involviert in die tagtägliche Überwachung und Kontrolle der Grenze vor Ort, verfügt auch gar nicht über solches Personal. Die hoheitliche Aufgabe der Grenzsicherung verbleibt bei den Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten. An diesem wichtigen Detail scheiterte der Kommissionsvorstoß von 2002, der die Schaffung einer tatsächlichen, mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten Europäischen Grenzschutzpolizei vorsah.

Die hauptsächliche Aufgabe von Frontex ist die Koordinierung der Zusammenarbeit der Grenzschutzpolizeien der EU-Mitgliedstaaten.¹ Frontex stellt daher mehr ein Laboratorium dar, in dem die neuen Grenzen als Mittel der Kontrolle von Migration erdacht, erforscht und selektiv umgesetzt werden. Frontex ist in diesem Sinne die institutionelle Gerinnung eines europäischen Prozesses, mittels dessen eine europäische Außengrenze überhaupt erst als politische Einrichtung entsteht.

Westafrikanische Route verschiebt sich

In der sogenannten „Risikoanalyse“ sammelt und bewertet Frontex die Geschehnisse an der Außengrenze, um zum einen neue Entwicklungen in der Praxis der klandestinen Grenzüberschreitung aufzuspüren, zum anderen aber auch, um die Entwicklung der irregulären Migration nach Europa zu prognostizieren. Weiter ist Frontex im Forschungsbereich sowie in der Ausbildung von Grenzschutzpersonal in Europa tätig.

Die Hauptaktivität von Frontex liegt jedoch im operativen Bereich. Zumeist von Frontex initiiert, finden an den verschiedensten Orten der Außengrenze sogenannte „Gemeinsame Operationen“ statt,

in der Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten gemeinsam die Grenze patrouillieren. Das bekannteste Beispiel ist die Operation „Hera“, die erste und mittlerweile umfangreichste Operation von Frontex. Ihr Ziel ist es, die irreguläre Migration im Westatlantik, ausgehend vor allem von Mauretanien und dem Senegal, zu unterbinden. Die Operation startete 2005 auf den Kanarischen Inseln, wo im Wesentlichen Befragende eingesetzt wurden, um Migrationsrouten zu identifizieren.

Schnell trat jedoch der operative Aspekt von „Hera“ in den Vordergrund: Aufgrund bilateraler Abkommen Spaniens war es der Operation möglich, die Küstengewässer der beiden afrikanischen Länder Mauretanien und Senegal mit eigenen Schiffen zu patrouillieren und Migrantinnen und Migranten abzufangen und an Land zurückzubringen. Dauerte „Hera“ anfangs nur wenige Wochen, so ist die Operation mittlerweile rund ums Jahr aktiv. Dadurch wurde die irreguläre Migration im Westatlantik effektiv blockiert. Die verzweifelten Versuche, die Grenzzäune von Ceuta und Melilla zu überwinden, sind als Verschiebung der Route aus Westafrika zu verstehen.

Italien kopiert Frontex-Modell

Frontex ist auch im zentralen Mittelmeer, also zwischen Libyen, Tunesien, Malta und Italien mit den Operationen „Nautilus“ und „Hermes“ aktiv. Doch dort gelang es der Agentur niemals, eine derart zentrale Rolle einzunehmen wie im Westatlantik. Gründe dafür waren einerseits die mangelnde Kooperation Libyens während Gaddafis Herrschaft, andererseits Streitigkeiten zwischen Malta und Italien darüber, welches Land die abgefangenen Migrantinnen und Migranten aufzunehmen habe. Italien kopierte und wendete daher seit 2009 im Alleingang das westatlantische Modell von Frontex an – also die Grenzkontrolle vorzuverlagern und in Zusammenarbeit mit Anrainerstaaten durchzuführen.

Grundlage war der sogenannte libysch-italienische Freundschaftsvertrag von 2008, in dem sich Italien für die Verbrechen der Kolonialzeit in Libyen entschuldigte, und der den Weg frei machte für ein libysch-italienisches Kooperationsabkommen bezüglich der Flüchtlingsabwehr. In Folge dessen unterband Libyen die Überfahrt von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten von libyschem Territorium und akzeptierte, dass Italien Flüchtlingsschiffe auf hoher See abfing und deren Insassen unverzüglich – insbesondere ohne Prüfung einer

Schutzbedürftigkeit – nach Libyen zurückschob. Zwar wurde diese Praxis schon damals allgemein kritisiert, da sie gegen das Refoulement-Verbot² der Genfer Flüchtlingskonvention verstößt. Dennoch wurde das Vorgehen Italiens von den anderen EU-Staaten begrüßt oder zumindest stillschweigend geduldet, während die EU-Kommission sich bemühte, ein ähnliches Abkommen mit Libyen für die gesamte EU zu verhandeln.

Im Graubereich des Rechts

Auch in der Ägäis ist Frontex aktiv. Schon 2010 hatte Frontex dort die größte Operation in der Geschichte der Agentur ausgerufen, was das europäische Interesse an einer Lösung der Misere der griechischen Grenz- und Migrationsregimes betont. Frontex hat im Hafen von Piräus eine Außenstelle eröffnet, und ist auch in der „zweiten Linie“ (Grenzschutzjargon für Aktivitäten hinter der Grenze) aktiv und befragt - wie es auch auf den Kanarischen Inseln der Fall war - inhaftierte Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge. Bei diesen Befragungen geht es keineswegs um die Feststellung einer besonderen Schutzbedürftigkeit. Denn Frontex ist keine europäische Asylagentur und legt auch Wert auf diese Feststellung. Vielmehr geht es um das Erlangen von Wissen über die Schlepper- und Schleusernetzwerke und oftmals um die Feststellung der Nationalität der festgehaltenen Flüchtlinge, um Abschiebungen vorzubereiten. Denn das Mandat der Agentur sieht auch die Organisation gemeinsamer Abschiebeflüge vor.

Hervorzuheben an der Agentur ist vor allem, dass ihre Operationen an und jenseits der Grenze in einem Graubereich des Rechts stattfinden. Die Idee der Exterritorialität ist der Agentur seit ihrer Gründung eingeschrieben. Denn die Agentur selbst ist nur schwer kontrollierbar. Dank ihres Rechtsstatus als europäische Agentur handelt Frontex relativ autonom. Die eigentliche Kontrolle wird vom Verwaltungsrat ausgeübt. Darin sind neben zwei Delegierten der Europäischen Kommission jeweils ein Delegierter der EU-Mitgliedstaaten sowie der Nicht-EU-Mitgliedstaaten im Schengenvertrag (z.B. Schweiz) vertreten. Damit repräsentiert Frontex die schrittweise Europäisierung des Grenzregimes in Europa. Erst 2010 konnte sich die EU dazu durchringen, verbindliche Rechtsregelungen für Operationen der Agentur zu verabschieden, doch auch 2013 haben diese noch keine Gültigkeit erlangt.

Bernd Kasperek
promoviert über das europäische Grenz- und Migrationsregime. Er ist Mitglied des Vorstands der Forschungsassoziation bordermonitoring.eu und aktiv beim Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung.

Einbeziehung von Anrainerstaaten

Neben den Aktivitäten von Frontex, die auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Grenzschutzagenturen von Drittstaaten umfassen, ist auch die Europäische Union selbst bemüht, Grenzkontrolltechniken zu exportieren und mit ihrer Hilfe Migrationskontrolle, vermittelt durch die Grenze, schon in Nordafrika und im Kaukasus stattfinden zu lassen. Für den Bereich des Mittelmeers wurde schon 1995 der sogenannte Barcelona-Prozess initiiert, der das Ziel verfolgt, eine euro-mediterrane Partnerschaft im Politikfeld der Äußeren und Inneren Sicherheit sowie der Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik zu etablieren.

Hier entsteht, was als „externe Dimension“ von Migrations- und Grenzpolitik beschrieben wird, also das Wissen um die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu Zwecken der Migrationskontrolle. Besonders der Sturm auf Ceuta und Melilla 2005 haben dieser Zusammenarbeit weiteren Auftrieb verliehen, denn zu diesem Zeitpunkt setzt sich zumindest auf der Ebene der Europäischen Kommission die Einsicht durch, dass eine absolute Verhinderung von Migration und Flucht, insbesondere durch technische Maßnahmen der Grenzsicherung, nicht praktikabel ist.

Vielmehr orientiert sich die europäische Politik auf die Einbeziehung von Anrainerstaaten, wie etwa Marokko, Tunesien, Libyen, aber auch die Türkei und die Ukraine. Dass dabei vermehrt sicherheits- und migrationspolitische Prioritäten gesetzt werden und insbesondere die Frage der Menschenrechte, die auch die internationalen Vereinbarungen der Genfer Flüchtlingskonvention einschließen, in den Hintergrund gerückt sind, belegt die Zusammenarbeit der EU mit dem Regime Gaddafis in Libyen und dem Ben Ali in Tunesien.

¹ So besagt es auch der lange Name der Agentur, Europäische Agentur für die Koordination der operativen Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

² Das Refoulement-Verbot untersagt die Abschiebung von Schutzsuchenden in ein Land, in dem ihnen Schaden an Leib und Leben droht.

Tote billigend in Kauf genommen

Es waren erst die Aufbrüche des „arabischen Frühlings“ im Jahr 2011, die die beiden Regime hinwegfegten und damit das System der vorverlagerten Grenze im Mittelmeer zum Einsturz brachten. Der EU kamen quasi über Nacht ihre Kooperationspartner abhanden, die die Migration mit oftmals sehr brutalen Methoden kontrollierten und Überfahrten nach Europa unterbanden. Doch die Schengener Grenze hat sich mittlerweile restabilisiert.

In diesem Sinne offenbaren die Todesfälle vor der Insel Lampedusa lediglich erneut, wie kompromisslos die Grenz- und Migrationspolitik der EU auf das Unterbinden von Migration ausgerichtet ist: der Bruch völkerrechtlicher Vereinbarungen und zahllose Tote an den Grenzen Europas werden billigend in Kauf genommen. Nach dem Drama von Lampedusa im Oktober ist es dabei, trotz aller öffentlichen Proklamationen, nicht zu einer Neuausrichtung europäischer Grenzpolitik gekommen. Der einschlägige Bericht der „Task Force Mediterranean“, die nach dem Unglück prompt eingesetzt wurde, schlägt vor, bisherige Politiken und Praktiken verstärkt fortzusetzen. Die offensichtliche Rhetorik des Humanitarismus, die auch beim Start des Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR im Dezember 2013 deutlich zu vernehmen war, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es europäischer Grenzpolitik im Kern weiter um die Verhinderung von Migration geht – koste es, was es wolle.<

Der Artikel basiert auf „Von Schengen nach Lampedusa, Ceuta und Piräus: Grenzpolitiken der Europäischen Union“, erschienen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 47/2013