

zen.¹⁸ Zumeist sind es individuelle Ärztinnen und Ärzte und Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die Menschen ohne Papiere im Rahmen ihrer Möglichkeiten unentgeltlich unterstützen. Auf diese von unten gewachsenen Strukturen können Kommunen zurückgreifen, sie formalisieren und neue städtische (Fürsorge-)Aufgaben in Angriff nehmen oder sie über finanzielle Unterstützung auslagern. Im Rahmen ihrer kommunalen Handlungsoptionen können Städte niedrigschwellige Angebote zur medizinischen Versorgung Papierloser koordinieren oder Beratungsnetzwerke für diesen Personenkreis aufbauen.

Des Weiteren können sie über Erlasse und Rundschreiben an Schulen Transparenz und Offenheit im Umgang mit Kindern ohne Papiere fördern und damit Ressourcen auf Seiten der Migrantinnen und Migranten wie auf Seiten der Organisationen – sei es in kommunaler oder freier Trägerschaft – in einzelnen gesellschaftlichen Integrationsbereichen mobilisieren.

Vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren gehen die hier beispielhaft vorgestellten kommunalen Angebote nicht weit genug. Die Forderung nach Legalisierungsprozessen nach spanischem oder italienischem Vorbild, nach der Einführung eines anonymen Krankenscheins und freiem Bildungszugang zu Kindergärten und Schulen wird in Deutschland immer wieder in die Diskussion geworfen.

Die Herausforderungen, denen sich die Kommunen durch irreguläre Migration stellen müssen, werden wohl nicht weniger: Aktuelle Schätzungen deuten zwar an, dass die Zahlen in den vergangenen Jahren rückläufig sind. Doch solange die Europäische Union und auch Deutschland zu keinem Umdenken in der Flüchtlingspolitik bereit sind, wird weiterhin für viele Menschen der irreguläre Aufenthalt die einzige Möglichkeit sein, der Not ihrer Herkunftsländer zu entkommen.

¹⁸ Allein Hamburg stellt hier mit den finanziellen Leistungen der Clearingstelle an Ärztinnen und Ärzte und Kindergärten eine Ausnahme dar.

Bernd Kasperek

Von Schengen nach Lampedusa, Ceuta und Piräus: Grenzpolitiken der Europäischen Union

Die Tragödie, die sich in der Nacht auf den 3. Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa im Mittelmeer zugetragen hat, 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, das zwölf Stunden vorher in Libyen aufgebrochen war, erlitt Schiffbruch und kenterte. Nur rund 150 Menschen konnten gerettet werden. Leider, so muss hinzugefügt werden, ist dieses Drama keineswegs ein Einzelfall, auch wenn es sich diesmal um besonders viele Tote handelte. Gerade rund um die Insel Lampedusa, die weit südlich im Mittelmeer liegt, südlicher als Malta und nahe der nordafrikanischen Küste, ereignen sich regelmäßig Schiffsunglücke, bei denen Flüchtlinge zu Tode kommen. Auch an anderen Orten an der Außengrenze der Europäischen Union kommt es immer wieder zu Dramen. So versuchten Mitte September 2013 Flüchtlinge von Marokko aus in die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla vorzudringen. Die beiden Städte umgibt die einzige Landgrenze zwischen Afrika und der EU; sie waren schon 2005 – und seitdem immer wieder – Orte, an denen es zum „Sturm“¹ auf die Grenzen Europas kam. Nach den Ereignissen

Bernd Kasperek

Dipl. Math., geb. 1980; promoviert über europäische Grenz- und Migrationsregime; Mitglied des Vorstands der Forschungsassoziation bordermonitoring.es; Mitglied des Netzwerkes Kritische Migrations- und Grenzregiemeforschung. bk@bordermonitoring.eu

¹ Am 29.9.2005 versuchten mehrere Hundert Migrantinnen und Migranten die Zäune rund um Ceuta und Melilla zu überwinden. Sowohl marokkanische

nissen 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 die griechisch-türkische Grenze, sowohl die Landgrenze im Norden als auch die See-grenze zwischen der türkischen Küste und den griechischen Ägäis-Inseln, die an manchen Stellen nur durch wenige Kilometer Meer getrennt werden, sind Orte, an denen Flüchtlinge versuchen, die Grenze zur EU zu Fuß oder per Boot zu überwinden. Auch dort kommt es immer wieder zu Todesfällen und zu illegalen Zurückweisungen von Flüchtlingen.

Diese Schilderungen stehen exemplarisch für das, was sich an allen Grenzorten der EU – Häfen und Flughäfen eingeschlossen – täglich abspielt. Die konkrete Ausgestaltung der EU-Grenze steht für eine bestimmte europäische Migrations- und Asylpolitik, die sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten entwickelte. Das europäische Konzept und Verständnis von Außengrenze ist nicht loszulösen 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 spielen. 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 Konzepten und Modellen nationalstaatlicher Souveränität und Zugehörigkeit. Dies betrifft einerseits ihre Loslösung von dem Begriff einer tatsächlichen Grenzlinie um ein klar definiertes Territorium, andererseits aber auch die Multiplikation von Akteuren an der Grenze. Die Politik und Praxis der europäischen Grenze ist geprägt durch ein Ensemble verschiedenster nationaler, supranationaler, internationaler, zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Akteure und nicht zuletzt durch die vielfältigen Formen und Bewegungen der Migration.

als auch spanische Polizisten versuchten dies unter Einsatz von Schusswaffen zu unterbinden. Mindestens 13 Migranten kamen dabei ums Leben.

Bereits der Vertrag von Rom vom 25. März 1957 enthält die Idee der Freizügigkeit nicht nur von Gütern, sondern auch von Personen. Sie entsprang einem paneuropäischen Geist, der die Nationen Europas aufeinander zuwachsen sah und europäische Binnengrenzen gerne für obsolet erklären würde. Auch wenn in den folgenden drei Jahrzehnten in dieser Hinsicht relativ wenig geschah, so verweist die Präsenz der Idee doch auch auf die inner-europäische Migration, die eine Geschichte von vielen Jahrhunderten hat. Das gegenwärtige europäische Projekt ist nicht ohne das Wissen um die innereuropäische Arbeitsmigration in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu verstehen, welche die wirtschaftliche Entwicklung erst möglich machte und unser heutiges Verständnis von Gesellschaft in Europa nachhaltig prägte.

Doch diese Erwägungen spielten in der globalen Konfrontationsstellung des Kalten Krieges kaum eine Rolle, wenngleich das Sinnbild des „Eisernen Vorhangs“ als undurchlässige Grenze für den Ostblock und weniger für Westeuropa galt. Politische Flüchtlinge aus dem Ostblock waren immer willkommen. Ebenso wurden etwa Kriegsflüchtlinge aus Vietnam wohlwollend aufgenommen, obwohl weniger aus humanitären als aus ideologischen Gründen im Kontext des Ost-West-Konflikts. Mit der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie dem folgenden Familiennachzug wanderten seit 1955 mehrere Millionen Menschen nach Deutschland ein. Ähnliches galt für die anderen Industriestaaten Europas, auch wenn diese ihre spezifischen Systeme der Einwanderung hatten, die sich vor allem entlang postkolonialer Linien entwickelten. Erst in den 1980er Jahren kam es vermehrt zu Migrations- und Fluchtbewegungen, die ihren Ursprung außerhalb Europas fanden. Der Militärputsch in der Türkei 1980 führte erstmals zu einer Fluchtbewegung, deren Protagonistinnen und Protagonisten für Europa zumindest ambivalent waren, richtete sich ihre Flucht doch gegen die Militärregierung in der Türkei, die immerhin ein wichtiger NATO-Partner im europäischen Südosten war. Auch das Aufkommen von billigem Massentransport im Zuge der fortschreitenden Globalisierung führte zu einer neuen Migration, die ihren Ursprung außerhalb Europas nahm.

In den 1980er Jahren zeichnete sich in Europa die Tendenz ab, undokumentierte Migration verstärkt als politisches Problem zu betrachten und ihr eine gemeinsame Lösung entgegenzusetzen zu wollen. Stellvertretend dafür steht etwa die 1978 gegründete sogenannte Trevi-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale), eine hochrangige multilaterale Arbeitsgruppe außerhalb des EG-Rahmens, die sich zunächst vor allem mit Terrorismus auseinandersetzte, bald aber einen weiteren Fokus auf Asyl und Migration legte und damit das europäische Politikfeld der Migrationspolitik begründete.

1985 unterzeichneten Vertreter Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs im luxemburgischen Kurort Schengen das gleichnamige Abkommen. Es hielt fest, auf Personenkontrollen an gemeinsamen Grenzen zu verzichten und im Gegenzug die Außengrenze des neu konstruierten Schengen-Raums zu schützen. Die Freizügigkeit in diesem Raum sollte durch eine verstärkte Sicherung der Grenzen zu „Drittstaaten“ (Länder außerhalb des Schengen-Raums) gewährleistet werden. Das Abkommen markierte also die Geburt der Europäischen Außengrenze als Institution, der von Beginn an die Abwehr von Flucht- und Migrationsbewegungen als zentrales Moment eingeschrieben war. Wichtigstes technisches Instrument der Schengener Verträge war die erste supranationale europäische Fahndungsdatenbank SIS (Schengener Informationssystem), die einen grenzüberschreitenden Austausch von Daten, vor allem über Drittstaatsangehörige – Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge –, ermöglichte. Die Umsetzung Schengens sollte jedoch noch ein weiteres Jahrzehnt dauern. 1990 wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen („Schengen II“) unterzeichnet, in dem die gesetzlichen und technischen Verfahrensabläufe der Umsetzung festgelegt wurden. Erst 1995 trat das Abkommen tatsächlich in Kraft, und der Vertrag von Amsterdam (1997), der 1999 in Kraft trat, inkorporierte das Schengener Vertragswerk in den Rechtsrahmen der EU.

Asylkompromiss 1993

Zwischen die Unterzeichnung der Schengener Verträge und ihrer Inkraftsetzung fällt

der Zusammenbruch des Ostblocks. Neben den bekannten geopolitischen Umwälzungen sowie den folgenden Kriegen auf dem Balkan führte er zu einer Ost-West-Migration bisher unbekanntes Ausmaßes. Anfang der 1990er Jahre waren mehrere Millionen Menschen innerhalb und in Richtung Europa unterwegs, und die 1991 gegründete EU als Nachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft mitsamt ihren Mitgliedstaaten war bemüht, ihre Grenzen zu schließen. Paradigmatisch für den neuen Umgang mit der Migration war der „Asylkompromiss“ in Deutschland, der 1993 zu einer Reform des in Artikel 16 des Grundgesetzes (GG) niedergelegten Asylrechts führte. Dabei wurde nicht das Recht auf Asyl abgeschafft – auch der neue Artikel 16a GG garantiert politischen Flüchtlingen Asyl. Vielmehr wurde der Zugang zu diesem Grundrecht massiv eingeschränkt. Zentral in dem Ansatz, Migration nach Deutschland zu beschränken, ist das technische Instrument der Grenze. Die Grenze, verstanden als Zugangskontrolle zum Territorium und weniger als Kontrolle durch das Aufenthaltsrecht oder an den Arbeitsplätzen, wird in Deutschland zu *dem* Instrument der Migrationskontrolle. Neben den konkreten Einschränkungen, die Asylsuchende, Asylbewerberinnen und Asylbewerber betrafen (*Kasten*), enthielten der Asylkompromiss und seine Umsetzung bereits drei Elemente der kommenden europäischen Grenzpolitik.

1. Das Konzept der sicheren Herkunfts- und Drittstaaten. Es erlaubt, Personen einerseits qua Herkunft vom Zugang zum Recht auf Asyl auszuschließen, erklärt andererseits aber auch die nachweisliche Durchreise durch einen „sicheren Drittstaat“ zum Ablehnungsgrund. Das Argument lautet, dass bereits im sicheren Drittstaat ein Asylantrag hätte gestellt werden können. Deutschland erklärte sich als von sicheren Drittstaaten umgeben und machte damit eine Asylantragstellung nach einer Einreise auf dem Landweg aussichtslos. Auf EU-Ebene setzte sich dieses Konzept in verschiedenen Formen durch. Die innereuropäische Fortschreibung des Konzepts findet sich in der sogenannten Dublin-Verordnung, die auf Grundlage eines ähnlichen Arguments die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens innerhalb der EU regelt und auf der Fiktion aufbaut, in allen Teilnehmerstaaten der

Reform des Asylrechts 1993

Im Jahr 1993 kam es zu einer Neuregelung des deutschen Asylrechts, dem sogenannten Asylkompromiss. Kritikerinnen und Kritiker sehen darin die „faktische Abschaffung“ des Grundrechts auf Asyl. Neben Artikel 16 des Grundgesetzes (GG) („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) wurden auch das Asylverfahrensgesetz und das Ausländergesetz geändert sowie das Asylbewerberleistungsgesetz geschaffen. Ziel der Reform waren sowohl eine Einschränkung des Zugangs zum deutschen Asylsystem für Flüchtlinge als auch eine Verschärfung der Bedingungen, unter denen ein Asylverfahren eingeleitet wird.

Der Begriff Asylkompromiss fasst die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die der Reform des Asylrechts vorangingen, nur ungenügend. Er verweist vor allem auf die Neupositionierung der damaligen Oppositionspartei SPD, die bis August 1992 eine Änderung des im GG verankerten Asylrechts ablehnte. Dagegen war die Einschränkung des Asylrechts schon seit den 1980er Jahren eine Forderung der Unionsparteien. 1980 überschritt die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland zum ersten Mal die Schwelle von 100 000, in den Folgejahren kam es zu ersten Einschränkungen der Rechte von Asylbewerberinnen und -bewerbern. So wurden etwa die Unterbringung in Sammelunterkünften sowie die Residenzpflicht schon Mitte der 1980er Jahre eingeführt.

Die „räumliche Beschränkung des Aufenthalts“ (Residenzpflicht) verbietet es Asylsuchenden, ein von der Ausländerbehörde vorgeschriebenes Gebiet ohne Erlaubnis zu verlassen. Ein Verstoß gegen die Auflage ist strafbar. Das Gesetz ist europaweit einmalig. Weitergehende Einschränkungen waren jedoch aufgrund der Verankerung des Asylrechts im GG nur mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit möglich. Der hohe rechtliche Stellenwert des Asylrechts war eine Konsequenz aus der Verfolgung Oppositioneller im „Dritten Reich“, die nur im Exil überleben konnten.

Erst die Wiedervereinigung Deutschlands und der starke Anstieg der Migration Anfang der 1990er Jahre schufen die politischen Bedingungen, in denen die Forderungen nach einer Einschränkung erneut gestellt wurden. Zwischen 1990 und 1993 kam es verstärkt zu gewalttätigen Übergriffen auf Asylsuchende, Migrantinnen und Migranten, die oftmals auch Todesopfer forderten. Die Ausschreitungen und Pogrome von Hoyerswerda, Mannheim und Rostock-Lichtenhagen wie auch die Mordanschläge von Mölln, Solingen und Lübeck stehen stellvertretend für eine Welle der Gewalt, die sich in diesen Jahren über Deutschland ausbreitete, begleitet von einem Diskurs über vermeintlichen „Asylmissbrauch“ und „Überfremdung“.

Neben formelhaften Verurteilungen der Gewalt wurden die Übergriffe immer auch als Beleg dafür herangezogen, dass sich zu viele Asylsuchende in Deutschland aufhielten und dass nur eine radikale Einschränkung des Asylrechts diese Situation entschärfen könne. Eine stellenweise offen rassistische Stimmung wurde verharmlost, indem sie zu einem bloßen, legitimen Problembewusstsein angesichts der Asylmigration erklärt wurde. Doch gerade die Anschläge von Mölln und Solingen, die sich gegen türkeistämmige Mitbürgerinnen und Mitbürger richteten, die seit Jahrzehnten Teil der jeweiligen Stadtgesellschaft waren, sind ein Beleg für den Rassismus, der sich damals gegen alle Personen, die als „fremd“ angesehen wurden, richtete.

Im August 1992 kam es zu tagelangen Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen, die sich erst gegen die dortige Erstaufnahmeeinrichtung für Asylsuchende und nach deren Evakuierung gegen das Wohnheim vietnamesischer Vertragsarbeiterinnen und -arbeiter richteten. Sie wurden erst nach 48 Stunden von der Polizei unterbunden. Durch die Ausschreitungen erhöhte sich der politische Druck auf die SPD, ihren Widerstand gegen eine Einschränkung des Asylrechts aufzugeben – dem sie sich beugte.

Am 6. Dezember 1992 einigten sich CDU/CSU und SPD auf eine Neufassung des Asylrechts. Diese sah vor allem die Einführung eines Gesetzesvorbehalts in den neuen Artikel 16a GG vor, womit das Recht auf Asyl den Rang eines Grundrechts verlor. Im Asylverfahrensgesetz wurde ferner geregelt, unter welchen Umständen die Aufnahme eines Asylverfahrens möglich ist. Hier wurden vielfältige Einschränkungen formuliert.

Die schwerwiegendste Einschränkung besteht im Prinzip der „sicheren Drittstaaten“, das besagt, dass die Einreise nach Deutschland durch einen Staat, der selber die relevanten völkerrechtlichen Abkommen des Flüchtlingsschutzes gewährleistet, eine Asylantragstellung in Deutschland unmöglich macht. Aufgrund der Tatsache, dass alle benachbarten Staaten zu sicheren Drittstaaten

erklärt wurden, ist damit allen auf dem Landweg einreisenden Asylsuchenden der Weg ins deutsche Asylsystem verbaut.

Die „Flughafenregelung“ führte ein beschleunigtes Verfahren für Asylsuchende ein, die auf dem Luftweg nach Deutschland gelangen. Es wurden in den internationalen Flughäfen besondere Einrichtungen geschaffen, in denen Asylsuchende noch vor einer tatsächlichen Einreise nach Deutschland festgehalten und ihre Asylanträge innerhalb von rund 30 Tagen geprüft werden. Die Neuregelung des Asylrechts hatte auch Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Asylsuchenden, die sich schon in Deutschland befanden oder die trotz der neuen Einschränkungen ins Asylverfahren gelangten. Denn mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wurde eine Ausnahmegesetzgebung für Asylsuchende geschaffen. Das Gesetz regelt die staatliche Unterstützung für Asylsuchende. Da diese durch bestehende Arbeitsverbote oftmals von Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind, besteht ein Anspruch auf Sozialhilfe. Mit dem AsylbLG wurde der Anspruch von Asylsuchenden pauschal um rund 30 Prozent gesenkt. Darüber hinaus enthält das AsylbLG das „Sachleistungsprinzip“, das vorschreibt, dass Sozialleistungen präferenzell unbar ausgezahlt werden sollen, beispielsweise durch die Ausgabe von Essenspaketen, Wertgutscheinen oder Kleiderpaketen. Im Juli 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht das AsylbLG für verfassungswidrig.

Dublin-Verordnung herrschten vergleichbare Asylstandards. Über das EU-Territorium hinaus gab es im vergangenen Jahrzehnt verstärkte Bemühungen, Anrainerstaaten durch Instrumente wie etwa das der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu sicheren Drittstaaten zu erklären. Damit wird der ausschließende und immobilisierende Charakter der Grenze von der tatsächlichen Grenzlinie verschoben, was in den *Border Studies* als Vorverlagerung oder auch Externalisierung beschrieben wird.

2. Die Idee des Exterritorialien. Mit dem Ausschluss des Landwegs als Einreisemöglichkeit zum Zwecke der Asylantragstellung verblieb vor allem der Luftweg. Hier sah der Asylkompromiss vor, dass potenzielle Asylantragstellerinnen und -steller schon vor einer tatsächlichen Einreise festgehalten werden können und ihren Asylantrag unter verschärften Bedingungen in einem beschleunigten (Flughafen-)Verfahren stellen müssen, da sie sich ja technisch noch nicht auf dem Territorium Deutschlands aufhielten. Dieses rechtliche Argument deckt sich mit weit verbreiteten Praktiken im Rahmen des europäischen Grenzschutzes, Flüchtlinge schon vor dem Erreichen europäischen Territoriums oder Hoheitsgebiets (etwa auf dem Mittelmeer) festzuhalten, sie vom Zugang zum Asylverfahren auszuschließen und ihnen die Einreise zu verwehren. Erst 2012 wurde diese Rechtsauffassung, nämlich dass ein europäischer Grenzschutz außerhalb der EU nicht an nationales, europäisches und internationales Recht gebunden wäre, vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im vielfach

beachteten Urteil Hirsi et al. gegen Italien¹² revidiert, auch wenn die Konsequenzen für die Praktiken des Grenzschutzes noch nicht klar sind.

3. Die Aufrüstung der Grenzen unter Einbeziehung neuer Technologien. Aufgrund der Annahme sicherer Drittstaaten und des Flughafenverfahrens war es notwendig, die Grenzkontrollen auszubauen und die Grenzen technologisch aufzurüsten, stellten sie doch den Ort dar, an denen diese Prozeduren umzusetzen waren. Es ist vor allem diese dritte Entwicklung, die ihren schnellsten und stärksten Widerhall auf der europäischen Ebene fand. Ende der 1990er Jahre implementierte etwa Spanien, dessen Grenzen Nordafrika lange Zeit durchlässig waren, das sogenannte Integrierte System der Außenüberwachung (SIVE), das verschiedenste technische Möglichkeiten wie Radar, Luftüberwachung oder Patrouillen in ein einheitliches System integrierte, um die Grenze zu überwachen und ein undokumentiertes Überschreiten zu unterbinden. Auch die EU hat mittlerweile beschlossen, das Europäische Überwachungssystem (EUROSUR) zu etablieren, das ein integriertes Echtzeitbild der gesamten europäischen Außengrenze und darüber hinaus ermöglichen und sich aus Daten von Satelliten, Drohnen (unbemannte Aufklärungsflugzeuge), Radartürmen und Patrouillenfahrten spei-

¹² Vgl. Application Nr. 27765/09, Straßburg, 23. 2. 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-109231%22%5D%7D> (9.10.2013).

sen soll. Über den EU-Außengrenzenfonds wurden zudem europäische Gelder für den Ausbau von Grenzen in Europa zur Verfügung gestellt.

Während es sich anbietet, die Entwicklungen europäischer Grenzpolitik anhand des deutschen Asylkompromisses von 1993 zu illustrieren, soll dennoch darauf hingewiesen werden, dass es sich schon in den 1990er Jahren um ein europäisches Phänomen handelte. Viele der oben beschriebenen Konzepte wurden auf EU-Ebene entwickelt. Lediglich die Implementierung verlief in Deutschland besonders rasch. Auf EU-Ebene waren es in den 2000er Jahren neben Deutschland vor allem Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien, deren Innenminister die sogenannte G5-Gruppe bildeten und die europäische Migrations- und Grenzpolitik vorantrieben. Sie zielte darauf ab, eine Blockade in der europäischen Innenpolitik durch gezielte Vorstöße zu durchbrechen. Der bekannteste Vorstoß ist der sogenannte Blair-Schily-Plan im Jahr 2005, der die Errichtung exterritorialer Flüchtlingslager außerhalb der EU vorsah. Es wurde vorgeschlagen, Flüchtlinge, die in Europa Zuflucht suchten, in Lagern jenseits der EU-Grenzen, etwa in Nordafrika, unterzubringen. Erst nach einer positiven Prüfung ihres Asylantrages hätten sie nach Europa einreisen dürfen. Schwerer wog jedoch die Gründung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Frontex

Im Jahr 2002 präzisierte die EU-Kommission die Idee einer europäischen Grenzschutzagentur.[¶] Die EU-Mitgliedstaaten lehnten diese Idee zunächst ab, da der Vorschlag die Schaffung einer mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten europäischen Grenzschutzpolizei vorsah und damit eine weitreichende Souveränitätsübertragung der Nationalstaaten an die EU bedeutete hätte. Doch am 26. Oktober 2004 verabschiedete der EU-

[¶] Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2002) 233 endgültig, Brüssel, 7.5.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:DE:PDF> (9.10.2013).

Rat die Verordnung zur Schaffung von Frontex. Der martialisch klingende Name bezieht sich auf den französischen Begriff für Außengrenze, *frontières extérieures*. Die Agentur (Europäische Agentur für die Koordination der operativen Zusammenarbeit an den Außengrenzen) nahm im Jahr 2005 ihre Arbeit auf. Im Hauptquartier in der polnischen Hauptstadt Warschau arbeiten mittlerweile knapp 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die meisten kommen aus dem Grenzschutzapparat der EU-Mitgliedstaaten. Die Agentur verfügt über ein Jahresbudget von rund 100 Millionen Euro.

Frontex selbst ist bislang kaum involviert in die tägliche Überwachung und Kontrolle der Grenze. Die hoheitliche Aufgabe der Grenzsicherung verbleibt bei den Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten. Frontex koordiniert vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Grenzpolizeien der EU-Mitgliedstaaten. Frontex stellt daher mehr ein Laboratorium[†] dar, in dem diese neue Auffassung von Grenze als Mittel der Kontrolle von Migration erdacht, erforscht und selektiv umgesetzt wird. Es ist in diesem Sinne die Verfestigung eines Prozesses, mittels dessen eine europäische Außengrenze überhaupt erst als politische Einrichtung entsteht. In der „Risikoanalyse“ werden Geschehnisse an der Außengrenze gesammelt und bewertet, um neue Entwicklungen in der Praxis der klandestinen Grenzüberschreitung aufzuspüren und die Entwicklung der irregulären Migration nach Europa zu prognostizieren. Weiter ist Frontex im Forschungsbereich sowie in der Ausbildung von Grenzschützern in Europa tätig. Vor allem Letzteres soll verstärkt zu einer Harmonisierung europäischer Grenzschutzpraxis führen. Zu diesem Zweck entwickelt Frontex Lehrgänge und Curricula, die an nationalen und europäischen Polizeiakademien gelehrt werden.

Die Hauptaktivität liegt jedoch im operativen Bereich. Zumeist von Frontex initiiert, finden an den verschiedensten Orten der Außengrenze „Gemeinsame Operationen“ statt, bei der Grenzschutzeinheiten der Mitgliedstaaten gemeinsam die Grenze patrouillieren.

[†] Vgl. Bernd Kasperek, Laboratorium, Think Tank, Doing Border. Die Grenzschutzagentur Frontex, in: ders./Sabine Hess (Hrsg.), Grenzregime, Berlin 2010, S. 111–126.

Das bekannteste Beispiel ist die Operation „Hera“, die erste und mittlerweile umfangreichste Frontex-Operation. Ihr Ziel ist es, die irreguläre Migration im Westatlantik, ausgehend vor allem von Mauretanien und Senegal, zu unterbinden. Die Operation startete auf den Kanarischen Inseln, wo im Wesentlichen Befrager eingesetzt wurden, um Migrationsrouten zu identifizieren. Schnell trat jedoch der operative Aspekt in den Vordergrund: Aufgrund bilateraler Abkommen Spaniens war es möglich, die Küstengewässer der beiden afrikanischen Länder mit eigenen Schiffen zu patrouillieren, um Migrantinnen und Migranten abzufangen und an Land zurückzubringen. Dauerte diese Operation anfangs – also 2005 – nur wenige Wochen, so ist die Grenzschutzeinheit mittlerweile rund ums Jahr aktiv und hat diese Route effektiv blockiert. Spanische Zeitungen berichten vom massiven Rückgang der Überfahrten, während die Versuche, die Grenzzäune von Ceuta und Melilla zu überwinden, als Verschiebung der Route aus Westafrika zu verstehen sind.

Zwar ist Frontex auch im zentralen Mittelmeer, zwischen Libyen, Tunesien, Malta und Italien mit Operationen („Nautilus“ und „Hermes“) aktiv, doch gelang es der Agentur dort niemals, eine derart zentrale Rolle einzunehmen wie im Westatlantik. Gründe dafür waren einerseits die mangelnde Kooperation Libyens zur Zeit des Gaddafi-Regimes, andererseits Streitigkeiten zwischen Malta und Italien, welches Land die abgefangenen Migrantinnen und Migranten aufzunehmen habe.

Italien hat daher seit 2009 im Alleingang das westatlantische Modell von Frontex – die Grenzkontrolle vorzuverlagern und in Zusammenarbeit mit Anrainerstaaten vorzunehmen – kopiert und angewendet. Grundlage ist hier der sogenannte libysch-italienische Freundschaftsvertrag von 2008, in dem sich Italien für die Verbrechen während der Kolonialzeit in Libyen entschuldigte und somit der Weg frei wurde für ein Kooperationsabkommen bezüglich der Flüchtlingsabwehr. Infolgedessen 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 – ohne Prüfung einer Schutzbe-

dürftigkeit – nach Libyen zurückschob. Zwar wurde diese Praxis schon damals kritisiert, da sie gegen das *Refoulement-Verbot* der Genfer Flüchtlingskonvention verstößt. Dieses verbietet die Abschiebung von Schutzsuchenden in Länder, in denen ihnen Schaden an Leib und Leben droht. Dennoch wurde das Vorgehen Italiens von anderen EU-Staaten begrüßt oder stillschweigend geduldet, während die EU-Kommission sich bemühte, ein ähnliches Abkommen mit Libyen für die gesamte EU zu verhandeln.

Auch in der Ägäis ist Frontex aktiv. 2010 wurde dort die größte Operation in der Geschichte der Agentur ausgerufen, was das europäische Interesse an einer Lösung der Misere im griechischen Grenz- und Migrationsregime unterstreicht. Denn Griechenland ist für Flüchtlinge wie Migranten das „Tor gen Europa“ schon 2009 erfolgten 75 Prozent aller Aufgriffe irregulärer Migrantinnen und Migranten in Griechenland. Frontex eröffnete im Hafen von Piräus eine Außenstelle.

Auch in der „zweiten Linie“ (Grenzschutzjargon für Aktivitäten hinter der Grenze) ist Frontex aktiv und befragt, wie auf den Kanarischen Inseln, inhaftierte Migranten und Flüchtlinge über ihre Herkunft und die benutzten Routen. Dabei geht es nicht um die Feststellung einer besonderen Schutzbedürftigkeit, denn Frontex ist keine europäische Asylagentur. Vielmehr geht es darum, Wissen über die Netzwerke der Schlepper und Schleuser zu erlangen und die Nationalität der festgehaltenen Flüchtlinge zu erfahren, um ihre Abschiebung vorzubereiten. Denn das Mandat der Agentur sieht auch die Organisation gemeinsamer Abschiebeflüge vor. Zu diesem Zweck wird meistens ein eigenes Flugzeug gechartert, das abzuschiebende Flüchtlinge aus mehreren europäischen Ländern, unter massiver Polizeibegleitung, in die Herkunftsregion bringt.

Hervorzuheben ist, dass Frontex-Operationen an und jenseits der Grenze in einem rechtlichen Graubereich stattfinden. Die Idee der Exterritorialität ist der Agentur seit ihrer Gründung eingeschrieben. Denn die Agentur selber ist nur schwer kontrollierbar. Dank ihres Rechtsstatus als europäische Agentur handelt Frontex relativ autonom. Das Europäische Parlament verfügt im Wesentlichen nur *en bloc* über das Budget, die

eigentliche Kontrolle wird vom Verwaltungsrat ausgeübt, in der neben zwei Vertretern der EU-Kommission jeweils ein Vertreter der EU-Mitgliedstaaten sowie der Nicht-EU-Mitgliedstaaten des Schengen-Vertrags (beispielsweise Schweiz und Norwegen) vertreten sind. Damit bewegt sich Frontex auf einer Zwischenebene: Als multilaterale Organisation ist sie weder eine vollkommen europäische Institution noch die eines Mitgliedstaates, sie steht vielmehr für die schrittweise Europäisierung des Grenzregimes in Europa. Erst 2010 konnte sich die EU dazu durchringen, verbindliche Rechtsregelungen für Frontex-Operationen zu verabschieden, auch wenn diese selbst 2013 noch keine Gültigkeit erlangt haben. In der Zwischenzeit schreibt Frontex im Rahmen seiner Operationen auch das Recht der Grenze fort.¹⁵

Die Schengener Krise

Neben den Aktivitäten von Frontex, die eine verstärkte Zusammenarbeit mit Grenzschutzagenturen von Drittstaaten umfassen, ist auch die EU bemüht, Grenzkontrolltechniken zu exportieren und mit ihrer Hilfe Migrationskontrolle, vermittelt durch die Grenze, schon in Nordafrika und im Kaukasus auszuüben. Für den Bereich des Mittelmeers wurde bereits 1995 der sogenannte Barcelona-Prozess initiiert, der das Ziel verfolgte, eine Euro-Mediterrane-Partnerschaft im Politikfeld der äußeren und inneren Sicherheit sowie der Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik zu etablieren. Hier entsteht, was mittlerweile 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 hat dieser Zusammenarbeit weiteren Auftrieb verliehen, denn zu diesem Zeitpunkt setzte sich zumindest in der EU-Kommission die Einsicht durch, dass eine absolute Verhinderung von Migration und Flucht, insbesondere durch technische Maßnahmen der Grenzsicherung, nicht praktikabel ist. Viel-

mehr orientiert sich die EU-Politik auf die Einbeziehung von Anrainerstaaten wie Marokko, Tunesien, Libyen, 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 einschließt, in den Hintergrund rückt, belegt die Zusammenarbeit der EU mit den Diktaturen in Libyen und Tunesien.

Es waren die Aufbrüche des „Arabischen Frühlings“ im Jahr 2011, welche die beiden Regime hinwegfegten und damit das System der vorverlagerten Grenze im Mittelmeer zum Einsturz brachten. Denn der EU kamen über Nacht ihre Kooperationspartner abhanden, welche die Migration mit oftmals brutalen Methoden kontrollierten und Überfahrten nach Europa unterbanden. In diesem Sinne belegen die Todesfälle vor der Insel Lampedusa nicht nur ein Scheitern der EU bezüglich ihrer humanitären Verpflichtungen des Flüchtlingsschutzes und der Seenotrettung, sondern vielmehr das Scheitern des gesamten Ansatzes der Grenzpolitik, der in der EU seit der Geburt Schengens verfolgt wurde. Dieser war einseitig auf das Unterbinden von Migration ausgerichtet, und dafür wurden der Bruch völkerrechtlicher Vereinbarungen und zahllose Tote an den Grenzen Europas hingenommen. Für das europäische Projekt, welches auch auf der Idee der freien Mobilität der Personen und der gleichen Rechte unabhängig von Herkunft aufbaut, ist diese Politik der Grenze eine Bedrohung.

In Zeiten der Globalisierung an der Fiktion festzuhalten, es ließe sich ein Raum der homogenen Rechte nach Innen und des kontrollierbaren Zugangs von Außen konstruieren, ist nicht nur vermessen und tödlich, sondern letztendlich eine Bedrohung für die Gesellschaft und Demokratie in Europa. Denn die Frage der Zugehörigkeit zu Europa lässt sich nicht an Grenztechnologien und legalistische Argumente delegieren und damit entpolitizieren. Es bedarf einer erneuten politischen Diskussion und Vision, welche die kommenden Bürgerinnen und Bürger Europas mit einbezieht.

¹⁵ Vgl. Silja Klepp, *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*, Bielefeld 2011.