

Back to the Future

Blair-Schily reloaded

Bernd Kasperek

Vassilis S. Tsianos

Abstract This article discusses the current and on-going crisis of Schengen in the context of the economic and financial crisis in Europe, the uprisings in Northern Africa and the crisis of legitimacy after the 3rd of October 2013 of Lampedusa. The irreversibility and openness of the Schengen process is demonstrated with two examples, Frontex/Eurosur and Dublin/Eurodac. We end with a discussion of the current developments of the European Border Regime.

„Seit elf Jahren haben die europäischen Außenminister keine gemeinsame Flüchtlingspolitik mehr betrieben. Es ist höchste Zeit, dass wir uns endlich damit befassen. Wir müssen dringend über die Lage in Afrika reden, und zwar nicht nur über die Konflikte, die uns im Augenblick am meisten Sorge bereiten, sondern auch über Partnerschaft auf politischer Ebene,“ wird die Außenbeauftragte der Europäischen Union und vorherige italienische Außenministerin im Kabinett Renzi, Federica Mogherini, Ende März 2015 nach einem Treffen zur Zukunft der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Brüssel zitiert (Deutschlandfunk 2015). Sekundiert wird ihr vom italienischen Innenminister Angelino Alfano: „Wir sollten endlich Flüchtlingslager in Afrika einrichten, wo die [sic!] wir dann Kontrollen durchführen werden. Wer Anrecht auf Asyl aus humanitären Gründen hat[,] darf weiter nach Europa, wer kein Anrecht darauf hat, muss bleiben wo er ist.“ (ebd.; vgl. Guardian 2015a).

Auch wenn es erst einmal offen bleibt, wie schnell und wie weitgehend diese Pläne umgesetzt werden, interpretieren wir diese aktuellen Stellungnahmen als Element einer europäischen politischen Initiative, die zu einem neuen Kapitel in der europäischen Grenz- und Migrationspolitik führen soll. Das gegenwärtige europäische Grenzregime, wie es sich seit dem Gipfel von Amsterdam 1997 entwickelt hat, steckt in einer tiefen und systemischen Krise. Diese ist einerseits

legitimatorisch, denn seit den Tragödien vor Lampedusa im Oktober 2013 wird das Sterben im Mittelmeer von der europäischen Öffentlichkeit nicht mehr lediglich achselzuckend zur Kenntnis genommen (vgl. die Dokumentation zu Mare Nostrum wie auch den Bericht zum Watch The Med–Alarmphone in dieser Ausgabe). Andererseits scheint die Kontrolle der Migration im Mittelmeer tatsächlich und anhaltend zum Erliegen gekommen sein. War im Jahr 2011 schon die Ankunft von rund 60.000 Migrant_innen in Italien Anlass genug, um einen „migrationspolitischen Ausnahmezustand“ (Cuttitta et al. 2011) auszurufen, so haben 2014 rund 170.000 Flüchtlinge Italien über das Mittelmeer erreicht (La Stampa 2015). Die italienische Regierung mag zwar tatsächlich vor allem die zu erwartenden Migrationen des Sommers 2015 im Blick haben (Guardian 2015b; Zeit 2015) doch die Initiative koinzidiert mit der Absicht der Junker-Kommission, eine neue europäische Migrationspolitik zu erarbeiten. Mit dem ehemaligen griechischen Verteidigungsminister Dimitris Avramopoulos gibt es zum ersten Mal in der Geschichte der Kommission einen dezidierten Migrationskommissar, und am 4. März 2015 verkündete die Kommission, dass sie Fortschritte mache „auf dem Weg zu einer Europäischen Migrationsagenda“ (Kommission 2015).

Das Zitat von Federica Mogherini aufgreifend möchten wir uns in diesem Beitrag mit der verlorenen Dekade des europäischen Grenzregimes auseinandersetzen. Mit dem Verweis auf die verlorene Dekade wollen wir uns der Krise des Grenzregimes, oder auch der Krise Schengens, wie sie oben skizziert wurde, annähern. Denn festzuhalten ist, dass in den letzten zehn Jahren weder die Vision einer Demokratisierung der Grenze (Balibar) auch nur annähernd in die Wirklichkeit umgesetzt wurde, noch dass es der EU gelungen wäre, zu einem funktionierenden Modus des Regierens der Migration zu gelangen, geschweige denn zu einer Kontrolle der Migration. Unabhängig von der Tatsache, welche persönliche Perspektive auf die Frage der Legitimität der Grenze, oder der Migration eingenommen wird, kann niemand mit dem Status Quo zufrieden sein.

Die Rede von der verlorenen Dekade, bzw. die vergangenen elf Jahre, auf die sich Federica Mogherini bezieht, verweisen auf das Jahr 2005. Im Oktober 2005 kam es zu dem so genannten Sturm auf Ceuta und Melilla, dem kollektiven Versuch der Überwindung der Grenzzäune rund um die beiden spanischen Exklaven auf dem afrikanischen Kontinent. Dieses Ereignis führte zu einem Umdenken in der europäischen Migrations- und Grenzpolitik. Präsentiert als der „Global Approach to Migration“ (Rat 2005) und mittlerweile fortgeschrieben zum „Global Approach to Migration and Mobility“ (Kommission 2011) wurde die europäische Politik der versicherlichten Schengener Außengrenze um

eine so genannte externe Dimension erweitert. Sie zielte auf die Einbindung der Herkunfts- und Transitstaaten der Migration in das europäische Grenzregime. Dabei war der Gedanke der Externalisierung kein neuer: schon der so genannte Blair-Schily-Plan von 2004 forderte die Errichtung von Auffanglagern für Flüchtlinge in Nordafrika.¹

Diese Auffanglager, die nun erneut nicht nur von der italienischen Regierung, sondern auch von der Kommission (Guardian 2015a) gefordert werden, wurden damals nie errichtet. Auch die Verpflichtung der Staaten Nordafrikas auf die vorverlagerte Migrationskontrolle war nur bedingt erfolgreich (vgl. auch den Beitrag von Stephan Dünnwald in dieser Ausgabe) und wurde zumeist nur im Bereich der direkten Kooperation in Fragen des Grenzschutzes umgesetzt. Ambitioniertere Absichten, wie etwa die Implementierung von Schemata einer „zirkulären Migration“ durch so genannte Mobilitätspartnerschaften, oder die eher abstrakte Politik des migration&development-Nexus (vgl. den Beitrag von Maria Schwertl in dieser Ausgabe) wurden nur sehr bedingt eingesetzt.

Die Grenzschutzzusammenarbeit mit den Staaten des Maghreb, also vor allem mit Libyen und Tunesien, fand in den Aufständen des so genannten Arabischen Frühlings ab dem Jahr 2011 ihr vorläufiges Ende. Diese sozialen und politischen Aufstände und Revolten, die ihren Ausgang in Tunesien nahmen, und ihre Konsequenzen für das Grenzregime im Mittelmeer waren für uns Ausgangspunkt für eine Reihe von Artikeln, die nach den Krisen und Kontinuitäten des Schengener Systems fragten (Kasperek/Tsianos 2012; 2013; 2014). Dabei unterschieden wir zwischen Kriseninszenierungen einerseits und der systemischen Krise Schengens andererseits. Erstere verstehen wir weniger als Manifestation der eigentlichen Krise, sondern als gezielte politische Taktiken, um Vergemeinschaftungsdynamiken anzustoßen. Das können etwa das Ausrufen eines humanitären Notstandes, Rhetoriken von Fluten und Wellen oder aber auch ein temporärer administrativer Zusammenbruch sein. Die schon oben angesprochenen Ereignisse von Ceuta und Melilla 2005, wie auch die Tragödien von Lampedusa 2013 unterstreichen diesen Befund: sie verweisen nicht *per se* auf einen Kollaps der Grenze, sondern wurden jeweils mobilisiert, um ein neues politisches Kapitel zu eröffnen. Sie stellen damit eine der wenigen Kontinuitäten im Schengener Prozess dar. In der Tat stellen sie ein wirksames Mittel dar, mit der Politik mobilisiert wird, immer mit dem Ziel, die innerhalb

¹ Der damalige britische Premier Tony Blair machte schon im Jahre 2003 mit der so genannten „heimatnahen“ Errichtung von „Regional Protection Zones“ einen Vorstoß, der 2004 vom damaligen deutschen Innenminister Otto Schily und seinem italienischen Amtskollegen Pisanu aufgegriffen wurde. Für eine ausführliche Rekonstruktion siehe Hess/Tsianos (2007: 33ff.).

der EU existierenden, unterschiedlichen Praktiken und Modi des Regierens von Migration miteinander, aber auch mit den sich ständig ändernden Praktiken der Migration in Einklang zu bringen. Das Forschungsprojekt Transit Migration (2007) hat den Schengener Prozess als Motor eines Europäisierungsprozesses im Bereich der europäischen Innen-, Migrations- und Grenzpolitik analysiert, der europäisierende Effekte auch jenseits dieser spezifischen Politikfelder entfaltet hat. Dieser Motor, so unsere zentrale These, ist erneut ins Stottern geraten.

Dabei zeichnet sich eine neue Verstrickung von Politiken des Grenz-Outsourcings mit der neuen geopolitischen Lage Europas in der Frage der Terrorismusbekämpfung ab. Nach dem Attentat von Tunis im März 2015 wurde die Forderung nach einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik aufs Neue mit der gewachsenen sicherheitspolitischen Bedrohung durch den Terrorismus motiviert. „Der Terrorismus ist zu einer weltweiten Bedrohung geworden, wir müssen uns deshalb etwas mehr auf das Mittelmeer konzentrieren“, so der italienischen Ministerpräsident Matteo Renzi (Deutschlandfunk 2015). Und auch der deutsche Innenminister de Maizière verkündete in am 29. März 2015 in Tunis anlässlich eines Trauermarsches für die Opfer des Anschlags im Bardo-Museum, dass „die illegalen Flüchtlingsströme nach Europa, in die sich auch Terroristen mischen könnten“ (NZZ 2015), ein Problem seien.

Wir nähern uns daher der Krise Schengens über die prägenden Mechanismen und Rationalitäten der Regierung der Migration an. Im ersten Abschnitt nehmen wir eine Untersuchung der divergierenden Migrationsregime innerhalb der EU vor, und dies vor allem im Hinblick auf ihre durch die europäische Finanzkrise veränderte Viabilität. Im zweiten und dritten Abschnitt wenden wir uns mit Eurodac und Frontex zwei zentralen Feldern des Ringens um eine Restabilisierung Schengens zu. Abschließend werden wir anhand einer Analyse der gegenwärtigen italienischen Verhandlungsposition für eine neue europäisierte Flüchtlingspolitik erörtern, inwiefern die Politiken der letzten Dekade gescheitert sind und durch die Eröffnung eines dritten Fokus auf eine erneute Externalisierung ein neues Kapitel im langen Prozess der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik aufgeschlagen wird.

Schengener Krise

Mit dem Aufkommen der Krise der europäischen Staatsfinanzen 2008 wie auch mit den Aufständen des Arabischen Frühlings 2011 ist der Vergemeinschaftungsprozess der Grenz- und Migrationspolitiken in Europa ins Stocken geraten. Diese Entwicklungen hatten wir schon 2011 mit dem Begriff des

„migrationspolitischen Ausnahmezustandes“ beschrieben, und damit auf das Auftauchen einer desintegrativen Dynamik im Schengener Prozess verwiesen (Cuttitta et al. 2011). Standen damals vor allem die durch den Arabischen Frühling ausgelösten Migrationen sowie die Krise des Dublin-Systems im Zentrum unseres Befundes, so hat sich diese Dynamik mittlerweile weiter zugespitzt. Ihre wesentlichen Elemente verorten wir in folgenden Konfliktfeldern:

1. Die anhaltende Legitimationskrise des Dublin-Systems. Diese spielt sich zum einen auf der juristischen Ebene ab und äußert sich darin, dass auch weiterhin Dublin-Rückschiebungen in eine Vielzahl von EU-Mitgliedsstaaten gerichtlich untersagt werden, was letztendlich die Glaubwürdigkeit des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) untergräbt. Zum anderen kommen nun auch erstmals aus den nördlichen EU-Staaten, hier vor allem Deutschland, Zweifel an dem Verursacherprinzip des Dublin-Systems und Forderungen nach einer Quotenregelung, die bisher ausschließlich von den südlichen Staaten der EU vorgetragen wurden.
2. Die anhaltende Debatte um die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen innerhalb der EU, die sich gegen das zentrale Moment der Schengener Abkommen richtet und auch durch die Reform des Schengener Vertragswerks im Jahr 2013 (hier vor allem Verordnung (EU) Nr. 1051/2013) nicht verstimmt ist.²
3. Die sich zuspitzende Debatte um die Einschränkung der Binnenfreizügigkeit für EU-Bürger_innen, die sich vor allem gegen rumänische und bulgarische EU-Bürger_innen richtet, deren konkrete Ausgestaltungen jedoch einschneidende Auswirkungen auf die EU-Binnenmobilitätsrechte *per se* hätten.
4. Das fortgesetzte Scheitern respektive Stocken der Externalisierung der Außengrenze im Mittelmeer. Diese Grenze manifestiert nach wie vor das Aufeinanderprallen divergierender Akteure wie etwa italienische Marine

² Das so genannte *Schengen Governance Package* geht auf Forderungen des Europäischen Rates von 2011 zurück, Binnengrenzkontrollen in Schengenland leichter zu ermöglichen. Das *Package* besteht aus zwei Teilen: Erstens Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zur Einführung eines neuen Evaluationsmechanismus für Schengen, sowie zweitens Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 zur Einführung eines Mechanismus zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen unter außergewöhnlichen Umständen. Das *Package* stellt damit einen institutionellen Kompromiss zwischen Kommission und Rat dar. Den Mitgliedsstaaten wird die Möglichkeit gegeben, Binnengrenzkontrollen für die Dauer von bis zu zwei Jahren einzuführen, während die Kommission über den Evaluationsmechanismus die Kontrolle über die Wahrung des Schengener Besitzstandes behält (vgl. Pascouau 2013).

und Frontex, Logiken, also beispielsweise der Bedeutungszuwachs des EGMR, d.h. die extraterritoriale Geltung der Menschenrechte in Fragen der Migrations- und Menschenrechtspolitik oder das Feld der Seenotrettung, und Dynamiken, hier: Zunahme der Grenzüberschreitungen und Forderungen nach einer Umverteilung innerhalb der EU.

Gemein ist diesen vier Elementen, dass sie auf dem Terrain der Grenz- und Migrationspolitik eine Spaltung zwischen dem Norden und dem Süden, resp. Süd-Osten der EU haben hervortreten lassen, die in weiten Teilen die durch die Finanzkrise ausgelösten Spaltungen innerhalb der EU widerspiegeln. Diese Symmetrie ist nicht zufällig, denn Grenz- und Migrationsregime sind zwar nicht als Funktion des Ökonomischen ableitbar, stehen jedoch in einem engen Zusammenhang mit der Europäisierung der Arbeitsmärkte und der Wirtschaftspolitik. Dies zeigt sich auch daran, dass zentrale Fragen der Migrations- und Grenzpolitik, insbesondere jene, die im Zusammenhang mit sozioökonomischen Entwicklungen stehen, immer hart umkämpft gewesen sind.

Der Prozess der europäischen Integration wie auch die Schaffung der Euro-Zone verfolgte primär die Einheit der Kapitalmärkte. Die Hoheit über die Lohnbeziehungen, Steuer- wie auch Wohlfahrtssysteme liegt dabei weiterhin bei den nationalen Mitgliedsstaaten. Das wirtschaftliche Nord-Süd-Gefälle innerhalb der EU führte zum Verlust der Konkurrenzfähigkeit der Länder der inneren Peripherie zu Gunsten der Kernländer, die mit einer steigenden Verschuldung sowohl der staatlichen als auch der privaten Haushalte kompensiert werden musste. Dies lieferte die legitimatorische Basis für die anhaltenden Angriffe auf die sozialen Sicherungssysteme, welche wiederum in einer noch stärkeren Verschuldung der privaten Haushalte resultierte. Letztendlich tragen also die privaten Haushalte die Kosten des Nord-Süd-Gefälles. Genauso wie in den USA ist das private *deficit spending* also keineswegs eine kollektive Neigung, über die Verhältnisse zu leben (vgl. Marazzi 2011). Es ist vielmehr der Umgang mit der Krise der sozialen Systeme in der inneren Peripherie Europas.

Wie lässt sich nun die Krise Schengens vor dem Hintergrund des ökonomischen Nord-Süd-Gefälles innerhalb der EU verstehen? Migrationspolitik, und damit mittlerweile auch Grenzpolitik als konkrete Ausgestaltung des derzeit vorherrschenden europäischen Paradigmas des Regierens von Migration, ist immer auch Wirtschaftspolitik. Das deutsche Modell der Gastarbeit ist nur einer der offensichtlichsten Belege dafür. Wir konstatieren für die EU zwei prädominante Politikmodelle in Bezug auf Migration, die vor dem Hintergrund der ökonomischen Modelle deutlich werden und die hier skizziert werden sollen. Im Norden der EU ist die Wirtschaft im Wesentlichen von einem postfordistis-

chen sekundären und dem tertiären Sektor geprägt. Der Bedarf an ungelerten Arbeiter_innen für manuelle Arbeit ist gering. In Deutschland spiegelt sich dies in der Debatte um so genannte *high-skilled migrants* oder in der Diskussion um die Anerkennung ausländischer Schulabschlüsse wieder. Das auf die Migration gerichtete Begehren der Wirtschaft konzentriert sich im Wesentlichen auf Wissensarbeiter_innen. Zwar wird in Bezug auf Migration in Deutschland auch oft der ungedeckte Bedarf an Spargelstecher_innen oder *home care* Arbeiter_innen thematisiert, jedoch ist davon auszugehen, dass insbesondere für Deutschland die EU-Beitrittsrunden der 2000er Jahre diesen Bedarf decken können.

Auch wenn die EU im globalen Vergleich ein hochentwickelter Wirtschaftsraum ist, so machen nichtsdestotrotz vor allem im Süden der EU die industrialisierte Landwirtschaft sowie andere Sektoren manueller Arbeit einen wesentlichen Anteil an der Gesamtwirtschaftsleistung aus. Die Plantagen in Andalusien, in Süditalien, in Griechenland wie auch der iberische Bauboom vor dem Ausbruch der Krise sind wichtige ökonomische Faktoren, die ihre Profitabilität im Wesentlichen aus der Existenz einer ausbeutbaren weil illegalisierten migrantischen Bevölkerung ziehen. Diese Sektoren der Wirtschaft mit ihrer starken Exportorientierung wurden oftmals erst durch den EU-Binnenmarkt sowie durch Subventionen ermöglicht. Im Süden der EU gab es daher auch immer das Bestreben, die Grenze poröser zu halten. Dabei bezeichnen wir mit Porosität weniger eine neoliberale Version der offenen Grenzen, in der die Ware Arbeitskraft wie materielle Waren, Dienstleistungen und Kapital global frei zirkulieren kann. Porosität meint zwar eine Überschreitbarkeit, gleichzeitig aber auch eine gezielte Entrechtung bis hin zur Illegalisierung, die sich in niedrige Löhne und damit in bare Münze übersetzen lässt. Ein solches Modell der Migrationspolitik wurde etwa viele Jahrzehnte lang in den USA verfolgt und manifestierte sich dort in einer starken Auseinandersetzung über die Porosität der Grenze zwischen den Arbeitgeber_innen im Süden der USA und der Bundesregierung (vgl. Akers Chacón/Davis 2007). Nicht einmal das in Folge der Anschläge des 11. September 2001 hegemonial gewordene Paradigma der Versicherheitlichung konnte diese Auseinandersetzung endgültig beilegen.

Das humanitäre Asylregime, das Gastarbeiterregime wie auch das Regime der illegalisierten Arbeit stellen jeweils nur ein spezifisches Dispositiv des Regierens von Migration dar. Sie konkretisieren und unterscheiden sich in den Institutionen, Gesetzen, politischen und bürokratischen Praxen, paradigmatischen Orten (die fordistische Fabrik, die Asylunterkunft, das *detention centre*) sowie in ihren Diskursen und Rationalitäten und verfügen über gesonderte Methoden der Regulation. Das Regime der illegalisierten Arbeit im Süden und Südosten der EU zeichnete sich beispielsweise vor allem durch periodische Legalisierun-

gen aus, in denen die Aufenthaltserlaubnis aber zumeist weiter an die Arbeit geknüpft war. Hinzu kommen die jeweilige Porosität der Grenze wie auch die jederzeit möglichen rassistischen Pogrome wie z.B. in El Ejido 2005 oder Rosarno 2010. Der dabei zu Tage tretende Rassismus kann jedoch nicht auf eine ökonomische Funktion reduziert werden, als ob rassistische Einstellungen je nach Bedarf ein- und ausschaltbar und Pogrome bestellbar wären. Andererseits ist Rassismus eben nicht einfach nur Vorurteil oder Unwissen, sondern ein Gradmesser für soziale Beziehungen und die sich durch die Gesellschaft ziehenden Hierarchisierungen. In ihnen wie auch im Rassismus reproduzieren sich die globalen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Gefälle. Gerade die Homogenisierung der Rechte der *first class citizens* in der EU (also jener mit einer Europäischen Staatsbürgerschaft) hat dies eindrucksvoll unterstrichen, verdeutlicht aber auch die Gefahr, die im erneuten Aufkommen von Euroskepsis, Renationalisierung, Entdemokratisierung und Sezessionsgelüsten in der EU liegt.

Der Widerspruch der beiden Modelle der migrationspolitischen Ökonomie, also der illegalisierten Arbeit einerseits und der selektiven Anwerbung von so genannten *high skilled migrants* neben der stockenden Europäisierung des Asylregimes andererseits, wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdams 1999 und seiner Zielsetzung einer Vergemeinschaftung der europäischen Migrationspolitik herausgefordert. Im Jahr 2008 kam es unter der französischen Ratspräsidentschaft mit der Verabschiedung des *Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl* zu einer vorläufigen Entscheidung zu Gunsten des Nordens. Denn mit dem in dem Pakt festgeschriebenen Verbot kollektiver Legalisierungen und der weiteren Schließung der Grenzen kommen dem Regime der illegalisierten Arbeit die Regulationsmechanismen abhanden. Es ist auch folgerichtig, dass der Pakt die Rechte der Flüchtlinge (hier: Menschenrechte, völkerrechtliche Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz) betont, denn auf Basis dieser Subjekte operiert das Asylsystem, in dem die individuelle Prüfung eines Asylantrags festgelegt ist. Die Zuerkennung von Rechten aufgrund individueller Kriterien erscheint dabei als Fortschritt gegenüber einer kollektiven Entrechtung. Doch die Flüchtlingsanerkennung stellt lediglich ein anderes, nicht unbedingt weniger willkürliches Regulativ dar, dem oftmals weitere flexible Kategorien wie etwa Bleiberecht oder spezielle Pfade der Arbeitsmarktintegration zur Seite gestellt sind.

Damit begründet der Pakt die Vorherrschaft eines Dispositivs des Asyls und des Flüchtlingsschutzes im europäischen Migrationsregime, welche sich auch in der einsetzenden verstärkten Implementierung und Durchsetzung des Dublin-Systems äußert. Die geographische Spezifität der Schengengrenze sowie Verord-

nungen wie etwa die Dublin-Verordnung schreiben gleichzeitig eine immense Ungleichverteilung der Verantwortung in Europa fest, die mit der ökonomischen Spaltung der EU korrespondiert und in der wirtschaftlichen Krise immense Sprengkraft entfaltet hat.

Eurodac Revision: der soziotechnische Modus der Regierung der Migration im Schengenraum

Im Folgenden wollen wir uns weniger mit der Gesamtdynamik der Schengener Architektur, sondern mit zwei zentralen Momenten der Herausbildung eines europäischen Regierens von Migration beschäftigen. Dies sind zum einen die mittlerweile ubiquitären Datenbanken, die den Kern des Dublin-Systems neujustieren, sowie zum anderen die europäische Grenzschutzagentur Frontex. Über die Rekonstruktionen der Revisionsprozesse der aktuellen Rahmengesetzgebung sowohl im Bezug auf Eurodac als auch auf Frontex arbeiten wir drei Charakteristika der Vergemeinschaftung europäischer Grenz- und Migrationspolitiken heraus, durch die wir die aktuellen Konjunkturen akzentuieren wollen: Ergebnisoffenheit im Bezug auf die langfristigen Planungen europäischer Grenz- und Migrationspolitik, Irreversibilität des Schengener Prozesses sowie Krisenhaftigkeit im Bezug auf die Vervielfachung heterogener Akteure.

Die Proliferation der Datenbanken als soziotechnische Regierungspraxis ist mittlerweile so weit fortgeschritten, dass ihr Management nicht mehr privatwirtschaftlich, sondern durch eine neu geschaffene EU-Agentur gewährleistet wird. Mit der Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA) (Verordnung (EU) Nr. 1077/2011) entstand seit 2011 eine neue soziotechnische Konstellation der digitalen Grenze, in der die Datenbanken Eurodac, VIS und SIS II zusammengefasst wurden. Anders als bislang wird der zentrale Server der Eurodac-Datenbank nicht mehr von einer Firma (Cogent) in Betrieb gehalten und nicht von der Kommission beaufsichtigt, sondern von einer EU-Agentur weiterentwickelt, deren Aufgaben und Kompetenzen weit umfassender sind. Im Rahmen der IT-Agentur entsteht die bislang größte europäische biometrische Datenbank und die Agentur wird damit zu einem der größten potenziellen öffentlichen Auftraggeber im Bereich der biometrischen Datenverwaltung (vgl. Kuster/Tsianos 2014).

Der Gesetzesvorschlag KOM(2012) 254 final ist ein fast hundert-seitiges Dokument, das am 30.5.2012 von der Kommission angenommen und veröffentlicht

worden ist. Er ermöglicht eine Revision von Eurodac, welche das System mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kompatibel machen soll. Es ist der Vorschlag zur revidierten Eurodac-Verordnung, die nun in einem einzigen Rechtsakt nicht nur Richtlinien zum Abgleich von Fingerabdruckdaten „zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist“ formuliert. Vielmehr geht es auch um eine Vereinheitlichung der Richtlinien „für der Strafverfolgung dienende Anträge der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten“ und jene zur Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 über die Errichtung der IT-Agentur eu-LISA.

Technisch gesehen managt eu-LISA den Betrieb eines so genannten *Biometric Matching System*, einer Verwaltungsplattform und Suchmaschine für biometrische Daten, auf der neben Eurodac auch das Schengener Informationssystem SIS II sowie das Visa-Informationssystem VIS laufen. Dabei sieht der Plattformansatz eine offene und flexible Architektur vor, welche Kompatibilität (harmonisierte Datenformate), Interoperabilität (europäischer Standard zur Datenspeicherung und -übertragung) und Ausbaufähigkeit gewährleistet (vgl. Kuster/Tsianos 2013). Hier geht es also vor allem um Austauschbewegungen innerhalb sowie zwischen Sub-Systemen, -Netzen und -Organisationen, insofern die gesetzlichen Grundlagen dafür vorhanden sind. Zudem scheint offenbar eine virtuelle Konvergenz der Datenbanksysteme VIS, SIS II und Eurodac im Entstehen begriffen zu sein. Am 17. Dezember 2012, nur wenige Tage nachdem die IT-Agentur ihre Arbeit aufgenommen hatte, wurde im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments (Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres) auch der Vorschlag zur Eurodac-Revision mit einer deutlichen Mehrheit gutgeheißen.

Aber wie kam es zu diesen — auch in kritischen Kreisen recht unbemerkt gebliebenen — Reformulierungen der Eurodac-Architektur? Was waren die Vorgänge, die dazu führten, dass die Neuverhandlung der Eurodac-Verordnung zu einer so erheblichen Zentralisierung des *e-borderings* führte, welche das Risiko des so genannten *function creep* mit sich bringt — d.h. die heikle Situation, dass ein Verfahren, das für einen bestimmten Zweck eingeführt wurde, für andere Zwecke verwendet wird? Wie konnte es passieren, dass infolge des neuen Zugriffsrechts von Strafverfolgungsbehörden und Europol auf Eurodac nicht nur die ursprüngliche Zweckbindung der Datensätze aufgehoben wurde, sondern nun die Gefahr besteht, dass es zu einer generellen Aufkündigung der Unschuldsvermutung bei Asylsuchenden kommt?

Bereits am 3. Dezember 2008 stellte die Kommission erstmals Vorschläge für eine Veränderung der Eurodac-Rechtsakte vor, die insbesondere die Einrichtung eines neuen Managementrahmens, d.h. der IT-Agentur, umfasste (Kommission 2008). Eine erneut angepasste Fassung der Eurodac-Verordnung wurde dann im September 2009 vorgestellt (Kommission 2009a, 2009b). Sie sah zusätzlich die Möglichkeit eines Zugriffs der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac-Daten vor. Allerdings wurde diese Revisionsfassung mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hinfällig. Im Oktober 2010 präsentierte die Kommission erneut einen revidierten Vorschlag: Nun wurde der Zugang der Strafverfolgungsbehörden wieder zurückgenommen (Kommission 2010) — insbesondere auch aufgrund der heftigen Kritik etwa durch die Europäische Datenschutzbehörde. Als Grund dafür wurde angegeben, man wolle den Prozess der Revision, die sich auf eine verbesserte Systemsicherheit und verkürzte Datenspeicherung von Kategorie 2-Einträgen bezieht, nicht verzögern und zudem auch die rechtzeitige Einrichtung der IT-Agentur ermöglichen, durch die ab Dezember 2012 auch Eurodac verwaltet werden sollte. Außerdem müssten dringend die Verhandlungen über das Asylpaket vorangebracht werden. Am 21. Oktober 2011 teilte der polnische Vorsitz dem Rat in einem Vermerk Folgendes mit: „Die Arbeit an der Eurodac-Verordnung ist ausgesetzt“ (Rat 2011). Damit wurden die Verhandlungen über den Vorschlag von 2010 (der den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac nicht vorsah) abgebrochen, denn angeblich war inzwischen die Mehrheit der Mitgliedstaaten für einen Zugriff der Strafverfolgungsbehörden und des Europäischen Polizeiamtes (Europol) als Teil der Verhandlungen über das Gemeinsame Europäische Asylsystem.

Neben der sehr prominenten Kritik des Europäischen Datenschutzbeauftragten an der Möglichkeit eines Zugriffs der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac (siehe etwa EDPS 2012), hat etwa auch die deutsche Grüne Europaparlamentarierin Franziska Keller (2012) bemängelt, dass der aktuelle Eurodac-Vorschlag „das Ergebnis eines billigen Kuhhandels mit dem Rat“ sei: „Die Mitgliedsstaaten kriegen den Polizeizugriff auf Eurodac, damit sie im Gegenzug wenigstens einigen Verbesserungen bei gemeinsamen EU-Standards für Asylverfahren und bei der Aufnahme von AsylbewerberInnen zustimmen.“

Diese prägnante Analyse steht paradigmatisch für die pragmatischen Kompromissformen, die die politischen Projekte im Bereich der europäischen Migrations- und Asylpolitik kennzeichnen. Dies gilt insbesondere für die aktuelle Eurodac-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 603/2013), welche in der Tat gegenüber der bisherigen Situation eine deutliche Verbesserung des Datenschutzes für von der Datenverarbeitung betroffene Personen vorsieht, etwa eine Vertiefung der Informationspflicht der so genannten Datensubjekte (Artikel 29). Des Weiteren

wird zur Gewährleistung des *Datenschutzgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit* und der *Kohärenz des Asyl-Besitzstandes* vorgeschlagen, die Aufbewahrungszeit für Daten von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen (früher ‚Ausländer‘), deren Daten infolge eines rechtswidrigen Überschreitens der Grenze eines Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftwege erhoben werden („Kategorie 2“), dem Zeitraum anzugleichen, der in der Dublin-Verordnung (Artikel 10 Absatz 1) auf dieser Informationsgrundlage Zuständigkeit zuweist — d. h. ein Jahr lang statt wie bislang zwei.

Gerade in der Revision von Eurodac begegnen wir den drei Charakteristika, die wir oben angeführt haben. Obwohl das Dublin-System nach wie vor sowohl juristisch, durch die Praxen der Migration wie auch durch nationale Akteure wie etwa Griechenland und Italien stark in Frage gestellt wird, fand die Fortschreibung sowohl der Dublin- als auch der Eurodac-Verordnung innerhalb der Irreversibilität des Schengener Prozesses statt: es kam zu keiner einschneidenden Reform, diese zeichnet sich bisher auch nicht ab. Der mit der Revision erfolgte und lange umstrittene polizeiliche Zugriff auf die in der Datenbank erfassten Daten kann dabei nicht nur als die restriktive Durchsetzung eines migrationspolitischen Panoptikums, sondern auch als Vorbereitung der „Migration“ der Datenbank in eine Post-Dublin-Konstellation interpretiert werden. So wurde von der Kommission etwa festgehalten, dass die Eurodac-Datenbank zwar bisher für den intendierten Zweck gut geeignet gewesen sei, aber dennoch gewisse Verbesserungen und Anpassungen notwendig geworden seien, damit die Datenbank für die Umsetzung des Dublin-Systems besser genutzt werden könne (Kommission 2012: 83). Eine diesbezüglich vorgesehene neue Maßnahme ist etwa, dass die Mitgliedstaaten diejenigen Fälle in Eurodac eintragen müssen, in denen sie die Souveränitäts- oder die humanitäre Klausel der Verordnung anwenden (Kommission 2012: 82), d.h. jene Fälle sollen besonders verzeichnet werden, in denen ein Mitgliedstaat die Verantwortung für die Prüfung des Asylantrags einer Person übernimmt, für die er normalerweise nach den Kriterien der Dublin-Verordnung nicht zuständig wäre. Angestrebt wird also eine Verstärkung und Verstetigung des Subsidiaritätsprinzips, während auf der anderen Seite zugleich die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betont wird (vgl. Tsianos/Kuster 2012).

Frontex reloaded

Auch für das Feld des europäisierten Grenzschutzes kann eine ähnliche Konstellation von heterogenen Akteuren, Politiken des langen Atems und durch

unvorhersehbare Ereignisse geprägte Dynamiken festgestellt werden, die gleichfalls auf den netzwerkförmigen Regierungsmodus in Europa verweisen. Dies wird besonders deutlich im Hinblick auf die Fortentwicklung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex seit 2011.

Die Anfänge der Agentur liegen in der Harmonisierung der Europäischen Asyl-, Migrations- und Grenzpolitiken, die die Europäische Union im Amsterdamer Vertrag 1997 beschlossen hatte. Schon 2002 plädierte die Europäische Kommission für eine weitreichende Europäisierung des Grenzschutzes in der EU und schlug die Etablierung einer Europäischen Grenzschutzpolizei vor (Kommission 2002). Das Ergebnis, nämlich die Agentur Frontex, muss dabei als institutioneller Kompromiss verstanden werden (vgl. Huke/Lüddemann/Wissel 2014). Geschaffen durch die Verordnung (EG) 2007/2004 begann die Agentur ihre operative Tätigkeit im Jahr 2005. Die Agentur war dabei zunächst nicht als europäisierter Grenzschutz angelegt. Sie stellt vielmehr ein Laboratorium des europäisierten Grenzschutzes dar (Kasperek 2010a), also eine institutionalisierte Form des Experimentierens mit und Erforschens von Grenzschutzpraktiken im Schengenraum. Dass es sich dabei nicht um Spielereien, sondern um einen Einzug experimenteller Elemente in das Feld des *integrated border management* handelt, verdeutlicht ein Überblick über die bisherigen Ergebnisse der Agentur. Sowohl mathematisch-statistische Modelle zur Vorhersage des Aufkommens von irregulärer Migration an den Grenzen Europas, Praktiken der grenzüberschreitenden Kooperation von Grenzschutzbehörden, als auch Forschungen zur Biometrisierung und technologischen Überwachung von Grenzen sind fester Bestandteil des europäisierten Grenzschutzes geworden. In dieser Hinsicht steht die Agentur paradigmatisch für das antizipative wie reaktive Regieren des Grenzgeschehens (Kasperek 2010b).

Das (kritische) öffentliche Interesse konzentrierte sich dabei nur auf die operative Tätigkeit der Agentur, also auf die so genannten Gemeinsamen Operationen (siehe dazu Kasperek/Wagner 2012). Im Zentrum sowohl der Kritik als auch der Imagination über das Agieren einer solchen Agentur, deren Auftrag es sei, die Grenzen Europas vor Migration zu schützen, standen wiederholte Berichte über Menschenrechtsverstöße, illegale *push backs* und Verweigerung des Zugangs zu Asyl in Europa. Das öffentliche Bild der Agentur ist von dieser Deutung dominiert, und jeder Vorfall an den Grenzen Europas verstärkt dieses Bild, irrespektive einer tatsächlichen Beteiligung der Agentur.

In dieser Konjunktur der humanitären Kritik kam es 2011 zur Verabschiedung der mittlerweile dritten Frontex-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1168/2011), die einerseits die Kritik an der menschenrechtlichen Leerstelle im Agieren der

Agentur aufgriff. In der Agentur wurde die Stelle eines *fundamental rights officers* geschaffen und der Agentur wurde ein Konsultativforum an die Seite gestellt, in der Organisationen der Zivilgesellschaft über die Einhaltung der Menschenrechte durch die Agentur wachen sollen. Andererseits wurde jedoch die Stellung der Agentur im europäischen Gefüge des *border management* ausgebaut. So wurde die Agentur autorisiert, ihre operativen Fähigkeiten durch den Erwerb entsprechender eigener Ressourcen zu stärken. Gleichzeitig wurden der Agentur zentrale Kompetenzen im kommenden Europäischen Grenzüberwachungssystem Eurosur zugesprochen.

Wie ist diese Neujustierung der Agentur zu verstehen? Unserer Meinung nach ist die naheliegende Deutung, dass die Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte nur ein Feigenblatt darstellen, um ungestört den weiteren Ausbau einer repressiven Grenzpolitik zu verfolgen, unzureichend. Zwar war die Etablierung des Konsultativforums geprägt von Weigerungen bekannter NGOs, etwa *amnesty international* und *Human Rights Watch*, sich exakt aufgrund der Feigenblattvermutung zu beteiligen. Dennoch gehen wir davon aus, dass die menschenrechtlich und humanitär motivierte Kritik in der Tat zu einem Legitimationsdefizit des europäischen Grenzschutzes geführt hat, welches es zu adressieren galt.

Dies wird durch die Betrachtung einer ähnlichen Entwicklung deutlicher. Denn zwar schreiben die existierenden Frontex-Verordnungen den Rechtsrahmen der Agentur sowie ihre Aufgaben fest, für die tatsächlichen operativen Tätigkeiten der Agentur, also die Gemeinsamen Operationen, gibt es jedoch keine verbindlichen Richtlinien. Diese operierten daher von Beginn an in einer Grauzone und an der Grenze des Rechts. Die konkrete, auch rechtliche, Praxis entstand vielmehr, wie Silja Klepp (2011) überzeugend darlegen konnte, aus der Praxis und Erfahrung der in die Operationen involvierten nationalen Grenzschutzeinheiten. Dieses Schreiben von Recht durch Praxis setzte sich in den Richtliniengesprächen in Brüssel fort. Erst 2010 verabschiedete der Rat der Europäischen Union Einsatzrichtlinien für Frontex (vgl. Kommission 2009c), diese wurden jedoch aufgrund formaler Kriterien vom EuGH verworfen. Durch den zwischenzeitlich in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon hätte das Europäische Parlament an der Verabschiedung beteiligt werden müssen.

Im April 2013 legte die Kommission einen neuen Vorschlag für Richtlinien zur Seenotrettung bei von Frontex koordinierten Operation vor, die so genannte Seeaußengrenzenverordnung (Kommission 2013a). In der Zwischenzeit — 2012 — war jedoch das vielbeachtete Urteil im Fall *Hirsi Jamaa* gegen Italien vor dem EGMR gefällt worden. In dem Urteil wurden die gängigen Grenzschutzprak-

tiken Italiens, also die *push backs* und des *Refoulement* auf hoher See und in Kooperation mit Libyen, für illegal erklärt und grundsätzlich bejaht, dass Flüchtlinge auch auf hoher See unter dem Schutz völkerrechtlicher Verpflichtungen stehen (vgl. Buckel 2013). Das Urteil wurde daher als weitgehender Schritt in Richtung einer Verrechtlichung der Seegrenzen der Europäischen Union angesehen.

Dennoch fand dieses Urteil kaum Eingang in den neuen Vorschlag der Kommission. Auch wenn es in der Präambel einen expliziten Bezug auf das Urteil gibt, so sieht der Vorschlag weiterhin die Möglichkeit vor, Flüchtlinge, die auf hoher See aufgegriffen werden, in Drittstaaten zu verbringen, wie dies etwa zwischen Italien und Libyen gängige Praxis war. Dies wird jedoch dadurch verschleiert, dass der Vorschlag der Kommission nicht mehr vorgibt, Richtlinien für die Operationen von Frontex zu definieren, sondern allgemeiner die Frage der Seenotrettung an den südlichen Meeresgrenzen zu verrechtlichen. Unter der Flagge der Rettung von Menschenleben wird so die Praxis des *Refoulement* legalisiert, die sich vor allem im zentralen Mittelmeer als das einzige probate Mittel der Flüchtlingsabwehr erwiesen hatte. Die gescheiterte Verordnung von 2010 hatte dies nicht enthalten, sondern vielmehr eine Verbringung von geretteten Flüchtlingen in den Gastgeberstaat der Frontex-Mission vorgesehen, weswegen sich sowohl Malta als auch Italien bei der Abstimmung aus Protest enthielten.

Wie sind nun die Affirmation der Menschenrechte und des Humanitarismus durch die Kommission einerseits und die neue Frontex-Richtlinie andererseits zu bewerten? Jenseits der Frage der Legitimationsdefizite europäischer Grenzpolitik erweist sich die Frage der Menschenrechte erneut als Mittel, um Politik zu reorganisieren. Dabei muss von einem strategischen, also langfristigen Einsatz der Kommission ausgegangen werden. Im neuen „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ der Kommission (2011), den wir als den *Blueprint* der migrationspolitischen Strategie der Kommission lesen, findet sich eine starke Aufwertung der Frage der Menschenrechte, bei gleichzeitiger Abwertung der Bedeutung des Grenzschutzes. Besonders auffällig ist die Abwesenheit des bisher für die Frage der Grenze zentralen Schlüsselbegriffs des „Kampfes gegen die illegale Migration“. Doch welche Politik soll damit organisiert werden?

Der Entwurf der Kommission zur Seenotrettung wurde von sechs Mittelmeeranrainerstaaten der EU (Zypern, Griechenland, Italien, Malta, Spanien und Frankreich) während der internen Verhandlungen 2013 als zu weitgehender Eingriff in die nationalstaatliche Souveränität abgelehnt (Rat 2013). An dieser Stelle erleben wir also die Wiederkehr der Frage eines europäisierten Gren-

zschutzes inklusive Souveränitätsübertragung, mit dem die Kommission bereits 2002 einmal gescheitert war. Das Unglück vor Lampedusa bot der Kommission die Gelegenheit, diese Frage erneut zu stellen. Innenkommissarin Cecilia Malmström forderte nur Tage nach dem Unglück bei einer Sitzung des Rates der Innenminister auf der Insel, dass es nun darum gehe, eine ganzjährige, das gesamte Mittelmeer umfassende Seenotrettungsoperation durch Frontex zu etablieren, um das Sterben an den Außengrenzen zu beenden (Kommission 2013b). Diese unserer Meinung nach nicht lediglich rhetorische Hinwendung der Kommission, ihr Aufgreifen eines produktiven Aspekts des Humanitarismus, nämlich hinsichtlich der Frage der Europäisierung des Grenzschutzes, steht auch nicht im Widerspruch zur oben analysierten Legalisierung des Refoulement durch den Vorschlag zur Seeaußengrenzenverordnung. Denn zum einen hat die Kommission nur die nominelle Autorinnenschaft und greift hier die Vorschläge des Rates auf, zum anderen spricht auch dieser Vorschlag eine humanitaristische Sprache. Das Gambit der Kommission kann also folgendermaßen interpretiert werden: Vermittelt über den Hebel des neuen Post-Lampedusa Humanitarismus unternimmt sie einen erneuten Versuch der Europäisierung des Grenzschutzes.

Dieser würde mit einem wesentlichen Bedeutungsverlust der nationalstaatlichen Grenzschutzeinheiten einhergehen, der sich paradigmatisch in die Irreversibilität des Schengener Prozesses einschriebe. An der Einsetzung des *consultative forum*, die eine aktive Antwort auf die Legitimationskrise von Frontex darstellte, zeigt sich auch, wie das Management der grenzpolitischen Krisenhaftigkeit produktiv in die Ergebnisoffenheit des gesamten Prozesses mündet.

Back to the Future

Doch es ist anders gekommen. Die humanitär-militärische Operation *Mare Nostrum* der italienischen Marine (siehe auch die Dokumentation der Debatte zu *Mare Nostrum* in dieser Ausgabe), die von Oktober 2013 bis Oktober 2014 die Straße von Sizilien bis an die libyschen Hoheitsgewässer abdeckte und rund 150.000 Bootsflüchtlinge aufnahm und auf das italienische Festland brachte, ist vielmehr ein erneuter nationaler Alleingang Italiens ohne wesentliche europäische Beteiligung. *Mare Nostrum* wurde zwar im November 2014 durch die Frontex-Operation *Triton* abgelöst, diese ist jedoch im Wesentlichen auf eine 30-Seemeilen-Zone rund um die italienische Südküste beschränkt und mit einem monatlichen Budget versehen, welches nur rund 30% des monatlichen Budgets von *Mare Nostrum* entspricht (Kommission 2014). Im direkten medialen Vergleich schneidet *Triton* derzeit wesentlich schlechter als *Mare Nostrum* ab,

und ist daher kein Aushängeschild eines europäisierten Grenzschutzes.

Gleichzeitig hat auch die Ankunft von insgesamt 200.000 Migrant_innen in Italien das Dublin-System vor eine neue gesamteuropäische Herausforderung gestellt. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die italienischen Behörden die Einspeicherung der Fingerabdrücke in Eurodac im besten Falle lax handhaben und die Weiterreise der Migrant_innen gen Norden weniger tolerieren als direkt fördern. Dies hat zu bisher ungekannten Konstellationen des Grenzschutzes in Europa geführt, wie etwa die trinationalen Polizeikontrollen auf der Brenner-Route zwischen Italien, Österreich und Deutschland (Deutscher Bundestag 2014b). Nach den einschlägigen Statistiken sind die Rückschiebungen nach Italien auf ein Minimum gesunken (Deutscher Bundestag 2014a), und die neueste Rechtssprechung durch den EGMR im Fall Tarakhel ./.. Schweiz hat ein neues Terrain der juristischen Auseinandersetzung abseits des Feldes der „systemischen Mängel“ eröffnet (EGMR 2014).³

Am Ende der verlorenen Dekade des europäischen Grenzregimes ist also sowohl das Scheitern des internen *Containment* namens Dublin als auch das Scheitern der Vision einer europäisierten und kontrollierbaren Grenze in der Gestalt der Grenzschutzagentur Frontex zu konstatieren. Festzuhalten ist weiter, dass es sich bei diesen beiden zentralen Elementen des europäischen Grenzregimes um technopolitische Projekte handelt. Sowohl Dublin/Eurodac als auch Frontex/Eurosur suggerieren eine Zunahme des Kontrollpotenzials durch technologische Lösungen der Erfassung einer Vielzahl von Daten über die mobile Bevölkerung.

Das eingangs zitierte Vorpreschen der italienischen Regierung, die erneute Aufforderung an die EU, eine Externalisierung der Migrationskontrolle und der Grenze anzugehen, interpretieren wir daher als dezidierten Versuch, die von uns konstatierte Nord-Süd-Spannung Schengens zu überwinden und ein neues Kapitel der europäischen Migrations- und Grenzpolitik aufzuschlagen. Denn Dublin zielte bisher im Wesentlichen auf eine Durchsetzung des humanitären Asylregimes im Süden der EU, und Frontex auf die Etablierung neuer Grenzschutzpraktiken und -technologien am Südrand der EU. Über die Initiative der Externalisierung sowohl der Grenze, als auch der Flüchtlingsaufnahme, rücken nun erneut die Staaten Nordafrikas in den Fokus dieser beiden Mechanismen.

³ Die bisherige höchstrichterliche Rechtssprechung sah vor, dass im Falle systemischer Mängel im Asylsystem Dublin-Abschiebungen auszusetzen seien. Nach der Tarakhel-Entscheidung (EGMR 2014) ist nun jedoch auch jeder Einzelfall zu prüfen, und ggf. Versicherungen des Aufnahmestaates einzuholen, dass die elementaren Menschenrechte der abzuschiebenden Personen dort gewahrt seien.

Hier kommt also die oftmals betonte Ambivalenz der Operation *Mare Nostrum* zum Tragen. Die Operation hat eben nicht nur den Beweis erbracht, dass eine Seenotrettung im zentralen Mittelmeer praktisch möglich ist. Sie hat auch gezeigt, dass eine Überwachung des Mittelmeers, also seine Einbeziehung als primäres Feld der Grenzkontrolle im Süden der EU realisierbar ist. In der Tat argumentiert das so genannte *Non Paper on Possible Involvement of Third Countries in Maritime Surveillance and Search and Rescue*, welches die italienische Regierung zirkulieren lässt (Keller 2015) und in dem eine politische Argumentation für eine erneute Externalisierung skizziert wird, mit den Erfahrungen aus *Mare Nostrum*. Das Papier verwebt dabei präzise jene Elemente, die wir oben in unserem Befund einer Krise Schengens angeführt haben: die neue Dynamik einer gestiegenen Ankunft von Migrant_innen, der Post-Lampedusa humanitaristische Imperativ, die Aktualisierung des Terrorismus-Migrations-Nexus, das bisherige Scheitern der Externalisierung, wie auch die neuen menschenrechtlichen Zwänge des Grenz- und Migrationsregimes. Auf Basis dieser Argumentation fordert das Non-Paper „a radical change in the EU perspective“ (ebd.: 5.) und eine erneute Verlagerung der Verantwortung der Seenotrettung wie auch der Überwachung des Mittelmeers auf die Drittstaaten (ebd.: 6.–10.). Klar wird am Ende benannt, worum es letztendlich geht: um einen neuen „abschreckenden Effekt“ (ebd.: 14.) und eine mittelfristige Verringerung des Phänomens der Migration (ebd.).

Zum aktuellen Zeitpunkt kann noch nicht abgeschätzt werden, ob es in Zeiten einer anhaltenden Krise des europäischen Projekts tatsächlich zu einer neuen Externalisierungsinitiative kommen wird, und zu welchen Ergebnissen diese führen würde. Dennoch ist sie, trotz der Tatsache, dass es sich um ein Wiederaufgreifen von Vorschlägen handelt, die vor rund zehn Jahren schon einmal verworfen wurden, der bisher radikalste Versuch einer Restabilisierung Schengens. Die bisherigen zentralen Elemente des europäischen Grenzregimes, also Dublin/Eurodac und Frontex/Eurosur, stehen einer solchen Externalisierung einer europäischen Grenze keinesfalls entgegen, sondern fügen sich als Kontrollarchitekturen des Binnenterritoriums wie auch der Grenze nahtlos in das Konzept ein und begründen seine Viabilität. Wenn wir also diese gerade in Zeiten der europäischen Krise stattfindende Restabilisierung als einen emblematischen Modus der Vergemeinschaftung analysiert haben, so konnten wir damit zeigen, dass die Stärke des Schengener Systems gerade in seiner Prozessorientierung liegt. Diese ist am besten dazu geeignet, Kontinuitäten wie auch Wandel zu garantieren, gerade in Zeiten eines virulenten Euroskeptizismus. Sie stellt die eigentliche Irreversibilität des Schengener Prozesses dar, nicht nur ideologisch, sondern vor allem auch operativ.

[13.6.2015] Der Text wurde um drei Literaturverweise ergänzt, die beim Produktionsprozess verlorengegangen sind.

Literatur

Akers Chacón, Justin / Davis, Mike (2007): *Crossing the Border. Migration und Klassenkampf in der US-amerikanischen Geschichte*. Berlin/Hamburg.

Buckel, Sonja (2013): »Welcome To Europe«. *Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts*. Bielefeld.

Cuttitta, Paolo / Dietrich, Helmut / Kasperek, Bernd / Speer, Marc / Tsianos, Vassilis (2011): *Die Grenze demokratisieren*. In: *Kritische Justiz* 44 (3). Baden-Baden.

Deutscher Bundestag (2014a): *Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2014*. Antwort der Bundesregierung. Drucksache 18/2471 vom 3.9.2014. Berlin.

Deutscher Bundestag (2014b): *Gemeinsame trilaterale Patrouillen österreichischer, italienischer und deutscher Polizeien gegen unerwünschte Migration*. Antwort der Bundesregierung. Drucksache 18/3607 vom 18.12.2014. Berlin.

Deutschlandfunk (2015): *Rom fordert eine internationale Flüchtlingspolitik*. URL: http://www.deutschlandfunk.de/italien-rom-fordert-eine-internationale-fluechtlingspolitik.795.de.html?dram:article_id=315136 [24.3.2015].

EDPS (2012): *EURODAC: erosion of fundamental rights creeps along*. Pressemitteilung EDPS/12/12 vom 5.10.2012.

Europäische Union (2004): *Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*.

Europäische Union (2011a): *Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*.

Europäische Union (2011b): *Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für*

die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Europäische Union (2013a): Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Europäische Union (2013b): Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen.

Europäische Union (2013c): Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2014): Case of Tarakhel v. Switzerland. Application number 29217/12, 4.11.2014.

Guardian (2015a): EU considering plan to outsource Mediterranean migrant patrols to Africa. URL: <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/20/european-proposals-outsource-mediterranean-migrant-patrol-africa> [20.3.2015].

Guardian (2015b): Record number of migrants expected to drown in Mediterranean this year. URL: <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/01/record-number-of-migrants-expected-to-drown-in-mediterranean-this-year> [1.4.2015].

Hess, Sabine / Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! Konturen eines neuen Grenzregimes. In: *Transit*

Migration Forschungsgruppe (Hg.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld. 23–38.

Huke, Nikolai / Lüddemann, Dana / Wissel, Jens (2014): *Frontex. Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle*. In: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld. 169–186.

Kasperek, Bernd (2010a): *Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex*. In: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hrsg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin, Hamburg. 111–126.

Kasperek, Bernd (2010b): *Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management*. In: Geiger, Martin/ Pécoud, Antoine (Hrsg.): *The Politics of International Migration Management*. London. 119–140.

Kasperek, Bernd / Tsianos, Vassilis S. (2012): „This is not Europe!“ *Reconstructing Schengen*. In: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.): *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*. Münster. 73–94.

Kasperek, Bernd / Tsianos, Vassilis S. (2013): *Out of Control? Schengen und die Krise*. In: Friedrich, Sebastian/Schreiner, Sebastian (Hg.): *Nation, Ausgrenzung, Krise. Kritische Perspektiven auf Europa*. Münster. 65–78.

Kasperek, Bernd / Tsianos, Vassilis S. (2014): *Whatever Works! Kontinuität und Krise des Schengener Systems*. In: Heimeshoff, Lisa-Maria / Hess, Sabine / Kron, Stefanie / Schwenken, Helen / Trzeciak, Miriam (Hg.): *Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen, Transnationale Perspektiven*. Berlin, Hamburg. 41–57.

Kasperek, Bernd / Wagner, Fabian (2012): *Local Border Regimes or a Homogeneous External Border? The Case of the European Union's Border Agency Frontex*. In: *IMIS-Beiträge 40*, Osnabrück. 173–190.

Keller, Franziska (2012): *LIBE-Spezial zu EURODAC vom 26.11.2012*. URL: <http://archiv.ska-keller.de/de/themen/migration/neues-aus-dem-libe-ausschuss/libe-spezial-zu-eurodac> [1.4.2015].

Keller, Franziska (2015): *Non Paper on Possible Involvement of Third Countries in Maritime Surveillance and Search and Rescue*. Verhandlungsposition der italienischen Regierung. Private Email-Korrespondenz vom 23.3.2015.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Aussengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten. KOM(2002) 233 endgültig. Brüssel, 7.5.2002.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [...] zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung). KOM(2008) 825 endgültig, Brüssel, 3.12.2008.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009a): Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von EURODAC für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [...] [zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist] (Neufassung). KOM(2009) 342 endgültig, Brüssel, 10.9.2009.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009b): Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Beantragung eines Abgleichs mit EURODAC-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken. KOM(2009) 344 endgültig, Brüssel, 10.9.2009.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009c): Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen koordinierten operativen Zusammenarbeit. KOM(2009) 658 endgültig. Brüssel, 27.11.2009.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2010): Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [...] [zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist] (Neufassung). KOM(2010) 555 endgültig, Brüssel, 11.10.2010.

Kommission, Europäische (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gesamtansatz für Migration und Mobilität. Kom(2011) 743 endgültig. Brüssel, 18.11.2011.

Kommission, Europäische (2012): Geänderter Vorschlag. Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. [...] (zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist) und für der Strafverfolgung dienende Anträge der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit EURODAC-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. KOM(2012) 254 final, Brüssel, 30.5.2012.

Kommission, Europäische (2013a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit. COM(2013) 197 final. Brüssel, 12.4.2013.

Kommission, Europäische (2013b): Commissioner Malmström's intervention on Lampedusa during the Home Affairs Council press conference. MEMO/13/864, Luxemburg, 8.10.2013.

Kommission, Europäische (2014): Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts for Managing Migrator Flows in the Central Mediterranean. Memo/14/609, 31.10.2014, Brüssel.

Kommission, Europäische (2015): Kommission macht Fortschritte auf dem Weg zu einer Europäischen Migrationsagenda. Pressemitteilung IP/15/4545, 4.3.2015. Brüssel.

Kuster, Brigitta / Tsianos, Vassilis (2013): Erase them! Eurodac and Digital Deportability. In: transversal / EIPCP multilingual webjournal. URL: <http://eipcp.net/transversal/0313/kuster-tsianos/en> [11.6.2015].

Kuster, Brigitta / Tsianos, Vassilis (2014): Zur Digitalisierung der europäischen Grenze: Der Fall Eurodac. In: Bürgerrechte und Polizei Cilip 105. 61–68.

La Stampa (2015): Migranti, l'allarme di Alfano: "3707 minori scomparsi dai centri di accoglienza". URL: <http://www.lastampa.it/2015/01/13/italia/cronache/migranti-lallarme-di-alfano-minori-scomparsi-dai-centri-di-accoglienza-1101Nr99bves32a1lwVrqJ/pagina.html> [13.1.2015].

Marazzi, Christian (2011): *Verbranntes Geld*. Zürich.

NZZ (2015): Trauermarsch durch Tunis. URL: <http://www.nzz.ch/international/naher-osten-und-nordafrika/trauermarsch-durch-tunis-1.18512602> [29.3.2015].

Pascouau, Yves (2013): *The Schengen Governance Package: The Subtle Balance Between Community Method and Intergovernmental Approach*. Discussion Paper des European Policy Centre.

Rat der Europäischen Union (2005): *Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. 15744/05. Brüssel, 13.12.2005.

Rat der Europäischen Union (2011): *Gemeinsames Europäisches Asylsystem – Sachstand*. 15843/11, Brüssel, 21.10.2011.

Rat der Europäischen Union (2013): *Note from Greek, Spanish, French, Italian, Cyprus and Maltese delegations*. 14612/13, Brüssel, 10.10.2013.

Transit Migration Forschungsgruppe (2007): *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld.

Tsianos, Vassilis / Kuster, Brigitta (2012): *Thematic Report "Border Crossings" (WP 4)*. In: mig@net. *Transnational digital networks, migration and gender*. URL: http://www.mignetproject.eu/wp-content/uploads/2012/10/MIGNET_Deliverable_6_Thematic_report_Border_crossings.pdf [11.6.2015].

Zeit (2015): *Frontex rechnet mit bis zu einer Million neuer Flüchtlinge*. URL: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-03/frontex-rekordzahl-fluechtlinge> [6.3.2015].

Autor_innen

Bernd Kasperek ist Diplom-Mathematiker und Kulturanthropologe, Gründungsmitglied des Netzwerks kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, im Vorstand der Forschungsassoziation bordermonitoring.eu und im Bereich der politischen Flüchtlingsolidarität aktiv. In seiner Beschäftigung mit dem europäischen Grenzregime stehen vor allem Fragen politischer Paradigmen, die europäische Grenzschutzagentur Frontex sowie die Auswirkungen des so genannten Dublin-Systems im Vordergrund.

Dr. Vassilis S. Tsianos ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Hamburg. Er forscht und lehrt zu kritischer Urbanistik der postmigrantischen Gesellschaft, Migration and Border Studies, Biometrie und digitaler Grenze und kritischer Rassismusanalyse.

Empfohlene Zitierweise

Bernd Kasperek, Vassilis S. Tsianos (2015): *Back to the Future. Blair-Schily reloaded*. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1). URL: <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/03.kasperek,tsianos-back-to-the-future-blair-schily-reloaded.html>.

Lizenz

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Lizenz (4.0: Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen).