



FRONTEX: Intransparent und unkontrolliert

Der Kulturanthropologe Bernd Kasperek ist der diesjährige Gewinner des Antonio-Gramsci-Preises für kritische Migrationsforschung. Den von der Arbeiterkammer Wien und der Universität Bielefeld ausgelobten Preis erhielt der Forscher und Aktivist für sein Buch *Europa als Grenze*. Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex.



Bernd Kasperek:
Europa als Grenze.
Eine Ethnographie der
Grenzschutz-Agentur
Frontex. 2022
Bielefeld, transcript
Verlag. 380 Seiten,
€ 38,- (€ 37,99 E-Book)

asyl aktuell: Was genau macht die *ethnographische* Herangehensweise zur Thematik aus, im Gegensatz zu beispielsweise einer politikwissenschaftlichen?

Bernd Kasperek: Ein großer Teil der bisherigen Forschung in diesem Kontext wurde vor juristischem oder politikwissenschaftlichem Hintergrund durchgeführt, was natürlich wichtige Perspektiven sind. Mir war es jedoch ein Anliegen, die konkrete Praxis von FRONTEX direkt vor Ort zu verfolgen und mitzuerleben, da diese oft von offiziell definierten Strukturen und Aufgabenbereichen abweicht. Dies macht für mich den ethnographischen Zugang aus.

Natürlich ist es schwierig, sich einer Agentur wie FRONTEX ethnographisch zu nähern. Als Grenzschutzbehörde hat sie ihren Ursprung im polizeilichen und militärischen Milieu, was sie schwer zugänglich macht. Es geht weniger darum, über längere Zeiträume vor Ort zu sein und zu beobachten, sondern mehr darum, durch regelmäßige Anwesenheit einen Überblick über die Tätigkeiten zu bekommen oder sich auf andere Weise ihrer Praxis anzunähern.

aa: Das heißt also, das klassische teilnehmende Beobachten funktioniert hier nicht.



Dennoch warst du oft vor Ort, welche Eindrücke hast du dabei gewonnen?

BK: Zunächst ist wichtig zu wissen, dass FRONTEX nach außen hin mit dem Image des Expertentums auftritt, dessen Aufgabe es ist, Grenzschutz in der EU zu modernisieren und zu professionalisieren. In der Praxis sind FRONTEX-Angestellte jedoch oftmals den ganzen Tag mit Aufgaben wie Fingerabdrücke abnehmen beschäftigt, was mit Expertise nicht mehr viel zu tun hat.

Erstankunftsländer wurden oftmals kritisiert, den Anspruch der Kommission - einen hohen Grad an Identitätserfassungen - nicht zu erfüllen. Daraus folgend wurden eigens ausgewählte Beamt*innen im Auftrag der Kommission an der Grenze stationiert, die das sicherstellen sollten. Dies hat nicht viel mit Modernisierung von Grenzen zu tun. Auch interessant war es, zu erfahren, dass FRONTEX 2009 vor Ort an den Grenzen noch überhaupt nicht integriert war, was sich u.a. daran festmachen lässt, dass es keine fixen Büros gab.

aa: Wenn man sich die *Genealogie* von FRONTEX ansieht, hat sich diese Agentur nicht entlang von klaren Linien entwickelt, sondern im Zuge von Konflikten. Was wären

zentrale Konflikte, welche die Entwicklung von FRONTEX geprägt haben?

BK: Um ein wenig auszuholen: schon in den 1970er Jahren gab es in der Kommission einen Diskurs über die Abschaffung von Binnengrenzen in der EU, die als teilend und freiheitseinschränkend betrachtet wurden. Nun wurden zwar nicht die Grenzen, aber zumindest die Grenzkontrollen abgeschafft, doch dies geschah nicht nur aus Motivationen der Freiheit heraus. Dafür wurde einerseits die Kontrolle an den Außengrenzen verstärkt, und andererseits auch das Schengener Informationssystem als internationales polizeiliches Kontrollpotential. Dieses Modell hat sich letztendlich durchgesetzt und damit Anfang der 2000er-Jahre die europäische Migrations- und Grenzpolitik stark geprägt. Anfangs war jedoch noch nicht definiert, was genau europäischer Grenzschutz bedeuten soll. Zwischen dem Rat der Innenminister und der Kommission entstand eine Auseinandersetzung, welche Institution zuständig sei. Auf Vorschlag der Kommission wurde daraufhin eine eigenständige Europäische Agentur für den Grenzschutz gegründet, welche die Kooperation zwischen den nationalen



Grenzschutzbehörden in der EU sicherstellen sollte.

aa: Im Vergleich zu anderen Agenturen ist FRONTEX relativ mächtig und selbstständig. Außerdem steht sie, meines Erachtens nach, zunehmend weniger unter der Kontrolle des Parlaments. Hierdurch nimmt die Transparenz ihrer Arbeit ab. Stimmt dieser Eindruck der Abnahme der Transparenz und Zunahme der Selbstständigkeit?

FRONTEX ist die erste uniformierte europäische Polizeieinheit.

BK: Ja und Nein. Die Agentur agiert auf jeden Fall sehr intransparent und auch relativ unkontrolliert. Dies war im Modell der Agentur jedoch von Anfang an angelegt. Die Kommission selbst ist ja keine Regierung, sie hat sich von Anfang an auf ein Modell der Expertise und Technokratie geeinigt. Dieses Modell zieht sich nahtlos in Agenturen wie FRONTEX fort. Aufgrund dieser Organisation der technischen Expertise wird die Abschottung von politischer Einflussnahme gerechtfertigt. Die Entscheidungen sollen rein aufgrund wis-

senschaftlicher Expertise und ohne politische Einflussnahme erfolgen. Nun ist FRONTEX aber keine wissenschaftliche Agentur, sondern eine Exekutivagentur, die erste uniformierte europäische Polizeieinheit. Dort zu sagen, sie soll autonom und ohne jegliche politische Einflussnahme agieren, ist verheerend. Wir haben bereits gesehen, ohne Kontrolle verstößt FRONTEX systematisch gegen Grund- und Menschenrechte und beteiligt sich damit an Straftaten.

aa: Generell zu den Entwicklungen europäischer Agenturen: Neben FRONTEX gab es auch EASO, eine Expertenagentur für Asylverfahren. Auch hier gab es Umorganisationen und eine Ablösung durch eine neue Agentur. Wie würdest du dies miteinander ins Verhältnis setzen?

BK: Richtig, aus EASO ist Anfang des Jahres die *Unionsagentur für Asyl* hervorgegangen, was eine Stärkung darstellt. Die ursprünglichen Aufgaben von EASO waren vordergründig das Sammeln von wissenschaftlichen Erkenntnissen, festzustellen, wie die Asylanerkennungspraxis in den einzelnen Mitgliedsstaaten aussieht und wie man diese dabei unterstützen kann.

Die Praxis von EASO hatte aber insbesondere an Hotspots wie Griechenland oder Italien nachgewiesener Weise auch schon problematische Ergebnisse. Es wurden Asylentscheidungen von EASO vorweggenommen, obwohl diese eigentlich dem Mitgliedsstaat unterstehen. Auch hierfür gab es keine Kontrolle. Sowohl EASO als auch FRONTEX verwischen also ihre Kompetenz- und Aufsichtsmechanismen. Bei beiden Agenturen sieht man, dass ihre Autonomie dazu führt, dass sich die Spitze der Agenturen nicht gesetzeskonform verhält: Sowohl der Exekutivdirektor von EASO, als auch jener von FRONTEX traten unabhängig voneinander nach Ermittlungen der europäischen Anti-Korruptions-Agentur OLAF zurück.

aa: Interessant ist ja auch, welche Interessen dahinter stehen. Insbesondere in Österreich sind Fluchtbewegungen jahrelang schon ein politisch bestimmendes Thema. Welchen Interessen kommt die Arbeit von FRONTEX zugute?

BK: Als man FRONTEX gegründet hat, kam von der Kommission auch ein zweiter Vorschlag: Die Errichtung einer Grenzschutzpolizei. Daraufhin gab es vonseiten der Mitgliedsstaaten jedoch einen Aufschrei, die eigene Souveränität dürfe nicht angetastet werden. De facto haben wir mit FRONTEX nun aber eine europäische Grenzschutzpolizei, also was ist seitdem passiert? Zunächst kam es zu größerem Misstrauen zwischen den Mitgliedsstaaten, unter anderem in der Migrationspolitik. Beispielsweise gab es gegenüber den südlichen Staaten das Misstrauen, sie würden die Daten der Einreisenden oftmals nicht festhalten. Dadurch wurde eine übergreifende Kontrollinstanz immer mehr als vertrauenswürdiger Methode wahrgenommen.

Wenn man sich die Entwicklung der Agentur nochmals anhand der gesetzlichen Verordnungen ansieht, war darin lange Zeit die Handschrift der Kommission sichtbar. Diese hat dafür argumentiert, durch Technologie und Professionalisierung könnte man ein modernes Grenzverwaltungssystem aufbauen, womit man die Migration an der europäischen Grenze unter Kontrolle bringen kann. Die neuen Aufstockungen der FRONTEX wurden jedoch nicht mehr von der Kommission, sondern von den Mitgliedsstaaten vorangetrieben. Die Kommission hatte einen solchen massiven Budgetzuwachs gar nicht vorgesehen.

aa: FRONTEX führt u.a. Risikoanalysen in Bezug auf „Migration als Quelle von Bedrohung“ durch. Europa als Kontinent braucht jedoch dringend Migration, was sich auch in Maßnahmen und Diskursen mancher Mitgliedsstaaten zeigt. In Spanien beispielsweise wurde der Aufenthalt von volljährig gewordenen Geflüchteten verlängert. Mich interessiert nun konkret, wer hier welche Interessen vertritt?

BK: Durch die Entwicklung der Migrationspolitik der EU hat sich ein ganz bestimmtes Bild von Migration auf europäischer Ebene durchgesetzt. Die Polizei versteht die Grenzüberschreitung im Zuge der Migration immer als Regelverstoß, als kriminelle Handlung. Deswegen kann die europäische Migrationspolitik kaum anders, als Migration als Bedrohung zu betrachten. Eine zweite Variante, auf Migration zu blicken, ist die neoliberale Perspektive der Kommission. Hierbei wird Migration aus demographischer und arbeitsmarkttechnischer Sicht betrachtet. Doch die Kommission hat auch verstanden, dass man zuerst irreguläre Migration eindämmen muss, bevor man mit einem Arbeitsmigrationskonzept an die Mitgliedsstaaten herantreten

kann. Diese Gemengelage von Migration als Bedrohung und Migration als Arbeitskraft-reservoir hat zu einer komplett verzerrten Wahrnehmung von Migration auf europäischer Ebene geführt, was sich in diese Politiken übersetzt. Diese verzerrten Wahrnehmungen sind von rechten Parteien leicht aktualisierbar, da sie in bereits bestehende

kunft von Menschen. Daher bin ich der Meinung, dass diese gesamte Politik und die ganze Etablierung von FRONTEX nicht zu denken ist ohne Migration und ohne die sich wandelnden Taktiken und Strategien. Es ist nur schwierig, das klar zu zeigen, da diese Kämpfe oftmals nicht dokumentiert sind. Sie finden an den Grenzen statt, ohne Beobachtung, und werden oft strategisch bewusst nicht dokumentiert. Das kann man auch nachzeichnen, wie die Entwicklung der Migration die europäische Politik treibt und neue Lösungsansätze zu neuen Problemmatisierungen gefunden werden.

Dublin ist eine immense Bürokratie mit den tausenden Beschäftigten.

rechte Interpretationsmuster und Diskurse leicht hineinpassen. Das Problem ist, dass von linker Seite versäumt wurde, eine andere Erzählung dazu aufzubauen, die sich nicht lediglich auf den humanitären Aspekt konzentriert, sondern auch die grundsätzliche, demokratische Bedeutung von Migration für die Gesellschaften in Europa herausarbeitet.

aa: Nun noch eine Frage zum Regimeansatz, der ein umfassender Ansatz ist, in dem alle Beteiligten und Akteur*innen untersucht und beachtet werden. Welche Rolle spielen hier Geflüchtete und Migrant*innen? Kann man* feststellen, ob die Flucht- und Migrationsbewegungen der letzten Jahre FRONTEX mitgeprägt haben?

BK: Ich würde nicht nur sagen mitgeprägt, sondern zentral geprägt. Das Schlimme an Migrationspolitik ist, dass sie immer reaktiv ist: Man findet ein Problem und versucht dann, dieses zu beheben. Migrationsrecht ändert sich ständig, weil es immer auf Entwicklungen reagiert. Darin liegt aber keine Vision, kein Entwurf von Zukunft. Man hangelt sich nur von einem Moment, das man als krisenhaft feststellt, zum nächsten – beispielsweise die vermehrte An-

aa: Das Dublin-Übereinkommen, ein extrem disfunktionales System, ist im Rahmen der *Temporary Protection*-Richtlinie für Geflüchtete aus der Ukraine nicht vorgesehen. Denkst du, dass Dublin nach dieser Erfahrung nichtmehr haltbar sein wird?

BK: Ich hoffe wirklich sehr, doch ich befürchte, dass es nicht so sein wird. Es wird genau unsere Aufgabe sein, auf dessen Mängel zu verweisen. Dublin ist eine immense Bürokratie mit den tausenden Beschäftigten in Dublin-Units und angegliederten Einheiten und der mobilisierten Polizei. Es gibt zwar, wenn man sich die Zahlen ansieht, nicht viele tatsächliche Dublin-Rückgeführte. Doch es ist ein System, welches viele weitere, zehntausende Leute terrorisiert, weil es immer die Bedrohung einer Dublin-Abschiebung suggeriert.

Ich würde wirklich sehr hoffen, dass man nach dieser Erfahrung mit dem temporären Schutzstatus sagt, dass es vielleicht einfacher wäre, den Menschen, die in Europa ankommen, ein Stück weit Autonomie zuzugestehen. Man muss auch dafür sorgen, dass diese Menschen ankommen können, doch das ist eine andere Fragestellung. Will man die Leute verwalten oder herausfinden, was man als Gesellschaft tun

interview

kann, damit die Ankommenden Teil der Gesellschaft werden können? Hier ist wieder die Frage – polizeilicher Blick oder sozialer Blick? Deswegen finde ich es auch sehr spannend, dass man jetzt in Bezug auf ukrainische Geflüchtete etwas anderes macht. Es ist gut, dass wir jetzt einen Gegenbeweis haben, dass es wirklich nicht nötig ist, die Leute so zu drangsalieren.

aa: Es hat ja lange gedauert bis sich etwas getan hat und Leggeri zurückgetreten ist. Dass es Push Backs und enorme Menschenrechtsverletzungen gab, war jahrelang bekannt und journalistisch dokumentiert, wurde jedoch versucht zu verdecken. Nun war das aber nicht mehr möglich. Wird sich dadurch etwas ändern, oder welche Bedeutung hat das deiner Meinung nach?

BK: Ich würde immer noch sagen, dass es ein strukturelles Problem gibt. Dass es in Europa das Interesse gibt, Grenzkontrollen dazu einzusetzen, weniger Schutzsuchende nach Europa einreisen zu lassen. Die Kommission sagt zwar, dass dies mit den Menschenrechten vereinbar ist, doch ich bin nicht dieser Meinung. Ich denke, dass es hier eine fundamentale Spannung gibt: Man bekennt sich entweder zur Aufnahme von Schutzsuchenden an den Außengrenzen, so wie es die Genfer Flüchtlingskonvention auch vorschreibt, dann braucht man aber diesen Grenzschutz nicht. Dieser kann dann Aufgaben der Überwachung und Grenzkontrolle durchführen; aber es müsste klar sein, dass wenn eine Person ankommt und Schutzbedürftigkeit besteht, sofort eine Überstellung ins Asylsystem stattfinden muss. In diese Richtung gibt es aber momentan kein Interesse, auch das neue Migrations- und Asylpaket der Kommission aus dem Jahr 2020 hat auch keine Vorschläge in diese Richtung gemacht, stattdessen ging es nur um eine Verschärfung der be-

stehenden Systeme. Solange man keinen Paradigmenwechsel einschlägt, den ich momentan nicht kommen sehe, wird der Status quo bestehen bleiben.

Es wird sich in den nächsten Wochen herauskristallisieren, ob es zu Veränderungen kommen wird. Wenn es grundsätzlich eine Einsicht aus diesem Rücktritt geben wird, wäre es wohl die, dass sich die Agentur sofort von der griechischen Grenze zurückziehen muss. Dort ist es ganz klar dokumentiert, dass es zu illegalen Push Backs kommt. Hier müsste eigentlich der Artikel 46 der FRONTEX-Verordnung, dass der Exekutivdirektor den Einsatz sofort beenden kann, greifen. Dass bisher immer noch nichts passiert ist, ist ein schlechtes Zeichen. Leggeri war zwar eine Einzelper-

Die Agentur muss sich sofort von der griechischen Grenze zurückziehen.

son, die den Menschenrechten keinerlei Beachtung geschenkt hat, doch generell findet sich dieses Problem auch strukturell in der Agentur. Sie hat ihre Sichtweise auf Migration von der Polizei übernommen und versteht sich selbst auch als Polizei, und dies wird meiner Einschätzung nach leider auch weiterhin so bleiben.