



## Frontex: Zur Militarisierung der europäischen Migrationspolitik

Von Bernd Kasperek

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 wurden Kompetenzen zur Bekämpfung irregulärer Migration an die Europäische Union übertragen. Die Zielsetzung der Europäischen Kommission ist hierbei ein so genanntes „Integrated Management of the External Borders“, also ein Regieren der Grenze aus einem Guss. Zentrales Instrument der Europäischen Union dafür ist Frontex. In dieser Studie soll daher die Struktur, Arbeit und Zukunft von Frontex beschrieben werden.

### Die Struktur von Frontex

Frontex ist offiziell die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“. Grundlage ihrer Arbeit ist die Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates der Europäischen Union (Frontex-VO), verabschiedet am 26. Oktober 2004. Diese wurde am 11. Juli 2007 durch die Verordnung (EG) 863/2007 des Rates der Europäischen Union (RABIT-VO) ergänzt. Beide Verordnungen formen den derzeitigen Handlungsrahmen von Frontex.

Frontex arbeitet seit Oktober 2005. Das Hauptquartier von Frontex sitzt in Warschau, dort sind derzeit über 100 MitarbeiterInnen beschäftigt. Das Budget von Frontex ist von 6.2 Millionen Euro 2005 auf mittlerweile 70 Millionen an-

gestiegen, für 2009 sollen sogar rund 100 Millionen Euro bereitgestellt werden.<sup>1</sup> Der Haushalt der Agentur setzt sich aus Zuschüssen der EU, Beiträgen der Schengen-Staaten sowie aus Gebühren für Dienstleistungen und freiwilligen Beiträgen zusammen.

Oberstes Gremium von Frontex ist der Verwaltungsrat. Er setzt sich aus zwei Vertretern der EU-Kommission und jeweils einem Vertreter der EU-Mitgliedstaaten sowie der Schengen-assozierten Länder Island und Norwegen (mit eingeschränktem Stimmrecht ebenso wie die den Schengen-Besitzstand bisher nicht voll anwendenden Mitgliedstaaten Großbritannien und Irland) zusammen. Rumänien und Bulgarien sowie die Schweiz, die Schengen noch nicht voll beigetreten sind, nehmen mit Beobachterstatus an den Sitzungen des Verwaltungsrates teil. Der Verwaltungsrat ernennt auf Empfehlung der Kommission den Exekutivdirektor und seinen Stellvertreter. Zu seinen Aufgaben zählt ferner die Festlegung des Arbeitsprogramms, welches der Exekutivdi-

<sup>1</sup> [http://www.bundestag.de/bic/analysen/2008/Strategieplanung\\_2009.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2008/Strategieplanung_2009.pdf)

rektor vorschlägt, sowie Entscheidungen über Budget und Personal. Bei den Vertretern der Mitgliedstaaten handelt es sich meist um die höchsten Beamten der nationalen Grenzpolizeien. Nominell ist Frontex dem Verwaltungsrat, der Europäischen Kommission sowie dem Europäischen Parlament Rechenschaftspflichtig, zumindest beim Parlament beschränkt sich diese Rechenschaftspflicht auf das Budget, welchem vom Parlament zugestimmt wird. Der Exekutivdirektor und sein Stellvertreter sind also bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben hochgradig unabhängig. Sie dürfen Weisungen von Regierungen oder sonstigen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. Seit der konstituierenden Sitzung des Verwaltungsrats am 25. Mai 2005 in Warschau ist der finnische Brigadiergeneral Ilkka Laitinen, zuvor Direktor des *Risk Analysis Centre* in Helsinki, Exekutivdirektor. Als Stellvertreter fungiert der Spanier Gil Arias.

Nach der Frontex-VO ist die Aufgabe der Agentur die „Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedsstaaten“.<sup>2</sup> Frontex ist damit keine Europäische Grenzschutzpolizei, sondern eine Agentur, die die Harmonisierung und Schaffung eines europäisierten Grenzschutzes antreibt. Dies wird besonders klar bei der Betrachtung der Arbeit von Frontex.

### Die Arbeit von Frontex

Geht es nach der Kommission und der Frontex-VO, so hat Frontex mannigfaltige Aufgaben zu erfüllen. Es scheint gar so, als hätten alle an der Schaffung von Frontex Beteiligten einmal all ihre Wünsche im Bezug auf Grenzschutz in Frontex hineinprojizieren dürfen. Dies ist auch sicher der Vorgeschichte des europäischen Grenzregimes geschuldet. Denn die Zeit zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 und der Arbeitsaufnahme Frontex 2005 ist zum einen geprägt von vermehrter irregulärer Migration nach Europa und zum anderen von Vorstößen einzelner Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Hier sind insbesondere Spanien, Italien, Frankreich, Deutschland und England zu nennen. Erst am 7. Mai 2002 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag „Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union“<sup>3</sup> vorgelegt. In ihr wurde noch einmal bekräftigt, dass eine gleichmäßige und hohe Kontrolldichte an der Außengrenze Vorbedingung für die Bewegungsfreiheit im Inneren des EU-Territoriums ist. Mit Frontex ist 2004 eine Agentur entstanden, die diese Form der

Kontrolle herbeiführen soll.

Nach Eigenaussage baut Frontex seine Operationen und Einsätze auf dem so genannten „Common Integrated Risk Analysis Model“ (CIRAM), also einer Risikoanalyse, die sich vor allem auf Abweisungs- und Aufgriffsstatistiken irregulärer MigrantInnen, Statistiken über die Verhaftung mutmaßlicher Schlepper und Entdeckung gefälschter Papiere stützt.<sup>4</sup>

Seit 2005 erstellt Frontex eine allgemeine jährliche Risikoanalyse mit dem Anspruch, die gesamte Außengrenze der EU abzudecken. Desweiteren erarbeitete Frontex spezifische Risikoanalysen für bestimmte Gebiete oder Transitländer der Migration nach Europa, 2005 etwa eine Länderstudie zu Libyen. Für 2006 und 2007 hatte sich Frontex das Ziel gesetzt, vier Länderstudien zu erstellen. Zusätzlich werden diverse öffentliche und nichtöffentliche Bulletins publiziert. Zur Erstellung der Risikoanalyse unterhält Frontex eine „Risk Analysis Unit“ mit 12 Mitgliedern und baut derzeit das „Risk Analysis Network“ auf, in welchem mit Experten der Mitgliedsstaaten zusammengearbeitet werden soll. Aus Deutschland sind dies bspw. Experten der Bundespolizeidirektion.<sup>5</sup> Weiter arbeitet Frontex hier mit Europol zusammen.

Aufgrund der gewonnenen Daten, auf Antrag eines Mitgliedsstaates oder aus strategischen Erwägungen führt Frontex so genannte Pilotprojekte und gemeinsame Operationen durch. In diesen Pilotprojekten sollen zukünftige Standards für den europäisierten Grenzschutz ausgelotet und in folgenden gemeinsamen Operationen praktisch umgesetzt werden. Die bekanntesten Operationen des Jahres 2007 waren sicherlich jene, welche die Kanarischen Inseln sowie Malta/Lampedusa gegenüber Flüchtlingsbooten abschotten sollten. In diesen Operationen testet Frontex zum einen den gemeinsamen Einsatz von Mitgliedern verschiedener nationaler Grenzschutzeinheiten, zum anderen aber auch die Vernetzung verschiedener Grenzschutztechnologien und -praktiken, wie etwa Patrouillen der Küstenwache, den Zugriff auf militärische Aufklärungsdaten, Befragung von aufgegriffenen irregulären MigrantInnen durch Experten, Erlangung von Wissen über das Territorium vor der eigentlichen Grenze und auch die Organisation von gemeinsamen Abschiebemaßnahmen abgelehnter Flüchtlinge. Im Zuge der Operationen vor den Kanarischen Inseln wurden auch Vereinbarungen mit den Regierungen Mauretaniens und des Senegal getrof-

4 Decision No 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013, Article 15

5 Bundestagsdrucksache 16/1752

2 Frontex-VO

3 COM(2002) 233

fen, dass Frontex-Schiffe unter Beteiligung senegalesischer und mauretanischer Soldaten direkt vor den Küsten dieser Länder patrouillieren durften, um in See stehende Flüchtlingsboote sofort zur Umkehr zu bewegen<sup>6</sup>. Vor Malta/Lampedusa scheiterte dies anscheinend an der mangelnden Kooperation der libyschen Regierung.

Frontex führt jedoch auch Pilotprojekte und gemeinsame Operationen an den östlichen und süd-östlichen Außengrenze der EU durch. So wurde etwa in der Operation Poseidon die Zurückweisung von MigrantenInnen zu Land, zur Luft wie auch zur See erprobt, und zwar im größeren Raum um die türkisch-griechische Grenze. Im Zuge der Osterweiterung der EU und des Schengenraums ist nun die Ukraine Anrainerstaat an drei Schengen- sowie eines weiteren Mitgliedsstaates der EU (Polen, Slowakei, Ungarn sowie Rumänien). Im Pilotprojekt „Five Borders“ erforschte Frontex die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Grenzschutzeinheiten mit ihrem ukrainischen Gegenpart, in vier Operationen (Ursus I – IV) wurde diese Kooperation jeweils für rund eine Woche geübt.<sup>7</sup>

Für Operationen stützt sich Frontex neben der Zentrale in Warschau auf so genannte „FJST“ (Frontex Joint Support Teams), Teams aus einem Pool von Experten der nationalen Grenzschutzbehörden. Diese werden dann in gemeinsamen Operationen mit den Mitgliedsstaaten eingesetzt. Die Mitglieder eines FJST sind Frontex unterstellt, gemeinsame Einsätze werden von den Mitgliedsstaaten befehligt. Die FJST werden außerdem an der Vorbereitung von operationellen Einsätzen, Pilotprogrammen wie auch Ausbildungsmaßnahme beteiligt und bilden daher das personelle Rückgrat der Grenzschutzabteilung von Frontex. 2007 schien Frontex insgesamt 14 FJST zu unterhalten, wobei sechs Landgrenzen-FJST an der europäischen Ostgrenze stationiert sind, sieben Seegrenzen-FJST im Nordmeer, Atlantik, Schwarzen Meer und Mittelmeer operieren und ein Luftgrenzen-FJST im deutsch-österreichisch-tschechischen Grenzgebiet angesiedelt ist.

Zur Unterstützung der gemeinsamen Operationen, aber auch für Einsätze der Mitgliedsstaaten, unterhält Frontex einen zentralisierten Katalog von Grenzschutzmaterialien („CRATE“ – Centralised Records of Available Technical Equipment for control and surveillance of external borders). Diese werden von den Mitgliedsstaaten bereitgestellt, scheinen aber oft

nur nominell zur Verfügung zu stehen. Das CRATE umfasste nach eigenen Aussagen 115 Schiffe, 27 Hubschrauber, 21 Flugzeuge, 3 mobile Radareinheiten, 23 Fahrzeuge sowie weiteres Material. Bisher wurden allerdings nur zwei Mal Materialien aus dem CRATE geliehen, und zwar Herzschlagdetektoren für die Operation Poseidon 2007 und ein Aufklärungsflugzeug für Hermes 2007.<sup>8</sup>

Mit der Rabit-VO fand eine Verschiebung der Aufgabe von Frontex statt. Mit den RABITs (Rapid Border Intervention Team) soll Frontex nun auch einen Pool von Grenzschutztruppen vorhalten, die in „Krisensituationen“ eingesetzt werden sollen. Dadurch kommt zum ersten Mal eine existierende Komponente europäischer Grenzschutztruppen auf, auch wenn diese bisher noch von den einzelnen Mitgliedsstaaten gestellt werden. Offiziell stehen für RABITs 572 Einsatzkräfte zur Verfügung, ein Einsatz hat bisher nicht stattgefunden. Eine Übung im November 2007 fand in Porto, Portugal statt. Dabei wurde eine plötzlich einsetzende Einreise von BürgerInnen eines zusammenbrechenden, fiktiven zentralamerikanischen Staates mit gefälschten Visa simuliert, bei der Frontex mit zusätzlichen Grenzschützern und Experten für die Erkennung von gefälschten Dokumenten einsprang<sup>9</sup>. Weiter ist Frontex im Bereich der Ausbildung von Grenzschützern tätig. Hier ist der Auftrag, Mitgliedsstaaten bei der Schulung ihrer Grenzschutztruppen zu unterstützen und einen einheitlichen europäischen Grenzschutz-Lehrplan zu erstellen. Im Zuge dieser Arbeit kooperiert Frontex mit der Europäischen Polizeiakademie und verschiedenen Grenzschutzakademien der Mitgliedsstaaten. In Deutschland ist beispielsweise die Bundespolizeiakademie in Lübeck in Frontex-Trainingsprogramme eingebunden. In einem „best practice“ Verfahren wurde ein so genanntes „Common Core Curriculum“ geschaffen, welches sich an Grenzer niedrigen Ranges richtet. Ein „European Mid-Level Course“ soll sich an die mittlere Führungsschicht richten.

Aus einer Übersicht der EU Kommission<sup>10</sup> geht hervor, dass es bei Trainingsworkshops vor allem um Themen wie Übersetzung, Erkennung gefälschter Dokumente, Abschiebungen, Helikoptersteuerung und Erkennung gestohlener Fahrzeuge geht.

Frontex ist auch in gemeinsame Abschiebeoperationen verschiedener Mitgliedsstaaten involviert. 2006 unterstützte Frontex drei Abschiebeflüge mit insgesamt 74 abgeschobenen Flüchtlingen, 2007 waren es

<sup>6</sup> <http://hrw.org/german/docs/2008/01/31/eu17937.htm>

<sup>7</sup> Eine Übersicht über Frontex-Operationen findet sich unter <http://frontex.antira.info/operationen>

<sup>8</sup> SEC(2008) 150, S. 32

<sup>9</sup> [http://frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art29.html](http://frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art29.html)

<sup>10</sup> SEC(2008) 150, S. 32ff.

schon zehn mit insgesamt 287 Flüchtlingen.<sup>11</sup>

Frontex hat Arbeitsvereinbarungen auf technischer Ebene mit der Schweiz, Russland und der Ukraine abgeschlossen, mit Kroatien wird derzeit verhandelt. Weiter hat Frontex ein Mandat für Verhandlungen mit Mazedonien, der Türkei, Ägypten, Libyen, Marokko, Mauretanien, Senegal, Kapverde, Moldowa und Georgien. Weitere Vereinbarungen mit Ländern des westlichen Balkans, Westafrika, den USA und Kanada sollen folgen. Dabei liegt eine Priorität auf denjenigen Ländern, die Frontex als Ursprungs- und Transitländer ausgemacht haben will.

Auf informationstechnischer Sicht nutzt Frontex das ICONet („Information and Co-ordination Network for Member States' Migration Management Services“), an das Frontex 2007 angeschlossen wurde. Das ICONet gliedert sich in vier Bestandteile: Ein Frühwarnsystem, das über Erkenntnisse über Migrations- und Schleuseraktivitäten informieren soll, Unterstützung für Verbindungsbeamte, die im Ausland eingesetzt werden (etwa auf Flughäfen), Informationen über gefälschte Visa und Methoden der irregulären Grenzüberschreitung sowie eine Kooperationsmodul für die Organisation gemeinsamer Abschiebeflüge.<sup>12</sup> Scheinbar etabliert Frontex zusätzlich das so genannte „Frontex Information System“ (FIS) für die sichere Kommunikation mit den Mitgliedsstaaten, und entwickelt auch ein „Situation and Monitoring Centre“, bei welchem alle migrationsrelevanten Informationen gesammelt und weitergereicht werden.

### **Frontex, Militarisierung und Innere Sicherheit<sup>13</sup>**

Frontex arbeitet im Netz der europäischen Institutionen stark mit Europol, Olaf, dem EU Situation Centre<sup>14</sup>, GMES<sup>15</sup> und dem EU Satellite Centre zusammen.

11 SEC(2008) 150, S. 40f.

12 SEC(2008) 148, S. 12f.

13 Vgl. Christoph Marischka, in: Wissenschaft und Frieden 2/2008, im Erscheinen.

14 Das SitCen ist eine im Ratssekretariat angesiedelte Lage- und Analyseabteilung. Obwohl von Kommission und Rat sowie den nationalstaatlichen Regierungen dem Begriff „EU-Geheimdienstabteilung“ stets widersprochen wird, werden hier die Informationen nationaler (Auslands-) Geheimdienste zusammengetragen und ausgewertet, um den Generalsekretär/Hohen Vertreter der EU, seine Mitarbeiter sowie die EU-Sonderbeauftragten durch Erstellung von Informationen zu unterstützen.

15 Global Monitoring for Environment and Security: GMES ist nach eigenen Angaben „eine Europäische Initiative, die uns mit den Werkzeugen versorgen soll, um unsere Umwelt zu verbessern und unseren

Während die ersten beiden Organisationen tendenziell eher nach Innen wirken, richtet sich die Arbeit der letzteren auf außereuropäisches Territorium. Alle haben eine klare sicherheits- und geopolitische Stoßrichtung, und die Einbettung von Frontex in diese Initiativen zeigt die Positionierung der Agentur in diesen Diskursen. Dies ist sicherlich keine Überraschung, denn zum einen ist die Arbeit des Grenzschutzes in vielen Ländern beim Militär angesiedelt (auch Frontex-Exekutivdirektor Laitinen ist Brigadegeneral), zum anderen ist die Politik von Frontex geprägt von einem militärischen und sicherheitspolitischen Blickwinkel auf das Phänomen der Migration: Frontex baut seine Arbeit auf Aufklärung (Risikoanalyse) auf, behandelt Migration als Bedrohung, welche abgewehrt, aber mit deren Ursachen sich nicht auseinander gesetzt werden müsse und setzt vor allem auf Technologie und Rüstung zur Verhinderung eben jener.

Ein separater Aspekt der Arbeit von Frontex ist das Engagement der Agentur im Bereich der Forschung und Entwicklung (Research & Development). Zwar ist er tatsächlich nur ein Aufgabenbereich unter vielen, die Frontex abdeckt, an ihm lässt sich aber besonders gut herausarbeiten, wie Frontex die Militarisierung nach Innen wie nach Außen vorantreibt.

Der Auftrag von Frontex ist zum einen, der aktuellen Forschung zu folgen, aber auch eigenständig Studien zu initiieren. Im Zuge dieser Tätigkeit hat Frontex vor allem technische Studien zum Grenzschutz erstellt, die wiederum von der Kommission in ihren Visionen für das zukünftige Grenzregime aufgenommen wurden. In zwei Studien hat Frontex die Verknüpfung verschiedenster Einrichtungen erforscht: Bei MEDSEA ging es um die Schaffung des „European Patrols Network“ (EPN), bei dem 16 Ministerien, darunter

Planeten sicher und gesund zu halten“, „ein Dienst für europäische Bürger, um ihre Lebensqualität hinsichtlich Umwelt und Sicherheit zu verbessern.“ GMES geht auf Initiative der EU-Kommission und der European Space Agency zurück und sammelt Daten der europäischen Erdbeobachtungssatelliten um die Erde, um ihre Rohstoffe zu kartographieren, in „Notfällen“ „Katastrophenhilfe“ zu erleichtern und Voraussagen über das Eintreten von bestimmten Ereignissen wie Wirbelstürme oder Fluchtbewegungen zu treffen. Zwei ihrer zahlreichen Programme, MARISS (Kontrolle klandestiner Migration) und LIMES (Überwachung von Booten auf hoher See) zielen auch auf den Grenzschutz ab. An beiden Projekten wollte Frontex 2007 sich nach seinem Arbeitsprogramm für das laufende Jahr im Rahmen seiner Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten beteiligen.

auch Innen- und Verteidigungsministerien und 24 weiterer Behörden Frankreichs, Griechenlands, Italiens und Spaniens vernetzt wurden, um eine vorgeblich lückenlose Überwachung der südlichen Seegrenzen zu ermöglichen. Hierzu sollten die zivilen und die militärischen Stellen in Echtzeit über nationale Koordinationszentren (NCC) kommunizieren.

In der BORTEC-Studie wiederum wurden die Möglichkeiten zur Schaffung des „European Border Surveillance Systems“ (EUROSUR) ausgelotet, also die Verknüpfung verschiedenster Überwachungstechnologien (Satelliten, Radar, Drohnen) zu einer totalen Wissensmaschine, die weit jenseits der Grenze blicken kann. Die BORTEC-Studie ist unveröffentlicht, liegt aber offensichtlich den Rüstungsunternehmen Thales und Finmeccanica vor, die sich mit einem entsprechenden Projekt SEASAME beim EU-Forschungsrahmenprogramm 7 (FRP7) beworben haben. Wie unten noch ausgeführt, schlägt die Kommission mittlerweile die Umsetzung des EUROSUR vor.

In weiteren Studien, welche gemeinsam mit dem Joint Research Centre (JRC) der Kommission erstellt wurden, wurde der Einsatz von Biometrie an Grenzübergängen (BORSEC, BIOPASS) und die Nahüberwachung von Küsten und Häfen erforscht (BSUAV, SOBCAH), Erkenntnisse, die auch für die Einrichtungen der Terrorismusbekämpfung von Interesse sind. In der ICARUS-Studie sucht Frontex weiter nach Möglichkeiten, irreguläre MigrantInnen an Landgrenzen frühzeitig zu erkennen.

Um entsprechende Projekte realisieren zu können, betreibt das JRC ein Projekt, mit dem die europäischen Rüstungsfirmen und ihre jeweiligen Fähigkeiten erfasst werden (MEDI, Mapping of the European Defence Industry). Weiter beteiligt sich die Grenzschutzagentur auch am neuen Europäischen Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF). Von der Kommission eingerichtet, soll es einen informellen Austausch „zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor ... für eine höhere Sicherheit der Infrastrukturen, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus, für die Wiederherstellung der Sicherheit in Krisenzeiten sowie für eine Verbesserung der Grenzüberwachung und -kontrolle“ ermöglichen.<sup>16</sup> Eine weitere Studie namens STACCATO erforscht die Möglichkeit der Schaffung eines Marktes für Sicherheitstechnologien und einer Versorgungskette für diesen. Ferner arbeitet Frontex auch mit der Europäischen Verteidigungsagentur

<sup>16</sup> Pressemitteilung der Europäischen Union: „Mehr Sicherheit für die EU-Bürger: Kommission fördert den Dialog zwischen öffentlichem und privatem Bereich“ (IP/07/1296) vom 11.9.2007

EDA und der Europäischen Raumfahrtagentur ESA zusammen.

### Wohin Frontex führt

Frontex existiert nun seit drei Jahren, wobei die ersten zwei Jahren sicherlich eher mit dem Aufbau der eigenen Infrastruktur verbracht und nur zögerlich erste Projekte umgesetzt wurden. Aber schon 2007 hatten die Aktivitäten von Frontex einen recht hohes Niveau erreicht. Das Jahr 2008 wird nun das Jahr der Evaluation sein, die Aktivitäten von Frontex werden natürlich parallel weiterlaufen. Am 13. Februar hat die EU-Kommission schon eine erste kleine Evaluation der Agentur Frontex und ihrer Tätigkeiten vorgelegt, eine weitere ausführliche soll folgen und sogar durch eine weitere externe ergänzt werden. Es scheint also Evaluationsbedarf zu herrschen.

Die Aussagekraft der Evaluation vom 13. Februar sollte keinesfalls überschätzt werden. Allgemein kann eher davon ausgegangen werden, dass der Maßnahmenkatalog der Kommission („border package“) eher als klare Parteinahme von Seiten der Kommission und hier insbesondere Kommissar Frattini für Frontex zu werten ist als eine kühle Abwägung der Möglichkeiten und Schwierigkeiten, die Frontex darstellt. Nur in diesem Sinne sind die Dokumente des „border package“ aufschlußreich, da sie Rückschlüsse über die Projektionen der Kommission auf Frontex erlauben.

Bei der Lektüre des ersten Teils des Pakets, *Bericht über die Evaluation und die zukünftige Entwicklung der Frontex Agentur*<sup>17</sup>, drängt sich einem weder der Eindruck auf, dass Frontex ein sehr effizientes Instrument sei noch dass die Agentur von den Mitgliedsstaaten bisher allzu begeistert aufgenommen wurde. In drei Aktivitätsfeldern von Frontex, dem CRATE, den RABITs und den gemeinsamen Abschiebeflügen meldet die Kommission, dass diese kaum oder gar überhaupt nicht genutzt wurden. Beim CRATE wird dies mit der lediglich nominellen Verfügbarkeit der Materialien begründet, und die Kommission tritt hier die Flucht nach vorne an: Sie schlägt vor, dass Frontex nun weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen, mit denen Materialien für das CRATE angeschafft werden können, die dann auch den RABITs zur Verfügung stehen sollen. Der Vorschlag geht sogar so weit, dass empfohlen wird, für das CRATE eigene Flugzeuge zum alleinigen Zweck gemeinsamer Abschiebeflüge zu erwerben. Auch hier die Flucht nach vorne: Hat Frontex bisher nur mit Beobachtern an Abschiebeflügen teilgenommen und war lediglich

<sup>17</sup> COM(2008) 67 final, SEC(2008) 148, SEC(2008) 149, SEC(2008) 150

in Aussicht gestellt, solche Flüge für Mitgliedsstaaten zu organisieren, so wird hier gleich die Möglichkeit einer dezidierten Abschiebeagentur mit eigenen Flügen in Aussicht gestellt.

Erfolgreicher scheint Frontex mit der Schaffung des European Patrols Network (EPN) gewesen zu sein. Als Ergebnis der MEDSEA-Studie etabliert, scheint es derzeit funktionsfähig zu sein. Allerdings ist die Praxis des EPN weit entfernt von einem europäisierten Grenzschutz: Im EPN kooperieren acht Staaten (Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Slowenien, Malta, Griechenland und Zypern) auf lediglich bilateraler Ebene, um die Abdeckung der küstennahen Gewässer durch Grenzschutzpatrouillen zu gewährleisten.

Frontex und die Europäische Kommission haben jedoch einen viel umfassenderen Anspruch von Grenzkontrolle, der sich im so genannten „Four Tier Access Control Model“ findet. Hier wird definiert, dass Grenzkontrollen schon im Vorfeld, etwa vor dem Start eines Flugzeugs, das einen europäischen Flughafen ansteuert, zu erfolgen haben und dass auch die die EU umgebenden Drittstaaten in die Migrationskontrolle eingebunden sein sollen. Hinzu kommen die klassischen Kontrollen an der eigentlichen Grenze sowie weitere Kontrollen im Inneren der EU (in Deutschland als Schleierfahndung bekannt). Paradigmatisch für dieses Verständnis von Grenze sind eben jene Operationen, die vor den Küsten des Senegal und Mauretaniens irreguläre MigrantInnen abgefangen haben. Aber hier kommt der temporäre Charakter dieser Operationen in Spiel. Bisher hat Frontex 33 gemeinsame Operationen und zehn Pilotprojekte durchgeführt, welche teilweise nur eine Woche dauerten. Hinzu kommt die Einschätzung der Kommission, dass die Beteiligung der Mitgliedsstaaten an den maritimen Operationen zu gering sei.<sup>18</sup> Gerade angesichts des Prüfsteins, den die Abschottung der südlichen Meeressgrenzen für den Erfolg von Frontex darstellt, ist dies natürlich ein niederschmetternder Befund. Die Empfehlung der Kommission ist hier, semi-permanente Operationen einzurichten, welche sich auch teilweise ins EPN einfügen könnten. Festzuhalten ist jedoch: Auch Frontex kann die gleichmäßige und hohe Kontrolldichte an der Grenze, von der die Kommission träumt, nicht liefern.

Es sind solche Aspekte, die den Bericht als klare Parteinahme für Frontex erscheinen lassen. Die Motivation scheint zu sein, dass die Kommission und ganz besonders Kommissar Frattini Frontex als quasi ihr „Baby“ betrachten, die Verkörperung ihres Politikansatzes, Migration zu regieren. Daher besteht die Kom-

18 COM(2008) 67 final, S. 4

mission auf einer Beibehaltung der Ausrichtung von Frontex: *„Die Evaluierung lässt als einzige Schlussfolgerung zu, dass das Mandat der Agentur immer noch angemessen ist; es wäre verfrüht, sich zu fragen, ob eine komplett andere Herangehensweise für den Gegenstand des Mandats verfolgt werden sollte.“*<sup>19</sup>

Auf Grundlage dieser Ausrichtung schlägt die Kommission jedoch eine Ausweitung und Verästelung der Aktivitäten von Frontex vor.

Die Ausweitung besteht aus der Steigerung der Kernaktivitäten: Pilotprojekte, gemeinsame Operationen, Training, Abschiebung, Forschung, Kooperation mit Drittstaaten auf technischer Ebene.

So schlägt die Kommission vor, dass Frontex so genannte „specialised branches“, also regionale Zentren aufbauen soll. Diese waren zwar von Anfang an vorgesehen, wurden aber nie umgesetzt. Es gibt Hinweise auf ein solches Zentrum in A Coruña, Spanien, ein weiteres wird von Frattini für Malta favorisiert. Mithilfe dieser Zentren soll Frontex die Möglichkeit erlangen, mehr Operationen für längere Zeit durchzuführen, ohne die eigenen Kapazitäten zu erschöpfen. Die Leitung dieser Operationen könnte dann nämlich an diese Zentren abgegeben werden.

Die Verästelung der Aktivitäten von Frontex besteht wiederum aus mehreren Vorhaben. Gemein ist diesen Vorhaben, dass jeweils nicht Frontex mit der Erfüllung dieser Vorhaben beauftragt wird, sondern Frontex vielmehr die Aufgabe einer verknüpfenden Schnittstelle, die Rolle des zentralen, koordinierenden Knotenpunkts im Netz der Institutionen des „integrated border management“ einnehmen soll. Damit entwickelt sich Frontex nicht mehr, wie ursprünglich vorgesehen, zu einer Europäischen Grenzschutzagentur, sondern eher zum europäischen Pendant des us-amerikanischen „Department of Homeland Security“, also einer übergeordneten Superbehörde, die Erkenntnisse aus den verschiedensten Institutionen zusammenbringt, Handlungsanweisungen gibt und auf globale Trends zu reagieren versucht. Zu diesem Zweck plant die Kommission auch, eine weitere Studie zur Verknüpfung und Vernetzung verschiedenster Behörden und Institutionen durchführen zu lassen.<sup>20</sup>

Beispielhaft für diesen Prozess ist die zunehmende Zentralisierung des „integrated border managements“ bei Frontex. Eine bisher existierende migrationspolitische Parallelinstanz der EU, das CIREFI, soll in

19 SEC(2008) 148, S. 7, meine Übersetzung

20 Mehr zur Funktion der Agentur als „Vernetzungsmaschine“ siehe: Christoph Marischka: Frontex - Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten, in: AUSDRUCK, Dezember 2007

Frontex aufgehen. Die Kommunikationsstruktur des ICONet soll komplett von Frontex gemanagt werden, so wie Frontex allgemein im Zentrum der meisten Daten- und Computerverbünde der Europäischen Union mit Bezug zur Grenzsicherheit stehen soll, insbesondere beim noch zu schaffenden EUROSUR-Grenzüberwachungssystem.

### „Long Term Visions“

Doch die Wünsche der Kommission enden noch keineswegs mit dem bisher Aufgezählten. Frontex hat mit seinen Studien zum Aufbau des „European Border Surveillance System“ (EUROSUR) einen weiteren Plan der Kommission vorangetrieben: Der Aufbau einer totalen Wissensmaschine rund um die Grenze. Wie eingangs geschrieben, geht es um die Vernetzung der verschiedensten Überwachungstechnologien zur kompletten Überwachung der Grenze. Es ist sogar vorgesehen, die Küsten bspw. westafrikanischer Länder zu überwachen, um in See stehende Flüchtlingsschiffe frühzeitig zu erkennen. Dies alles geht aus dem Plan der Kommission zum Aufbau des EUROSUR hervor.<sup>21</sup> Angesichts dieses Glaubens an die technische Abschottung der Grenze ist es nur konsequent, dass die Kommission Frontex als die Stelle sieht, bei der alle Erkenntnisse des EUROSUR zusammenlaufen sollen.

Eine weitere Initiative ist der Aufbau eines „European Border Guard Corps“ (EBGC). Von der Kommission schon 2002 angeregt, scheiterte diese Initiative bisher vor allem aufgrund von politischen und legislativen Problemen. Sie wurde nun noch einmal bekräftigt und scheint eher von Frontex separat anvisiert zu sein. Die Kommission bezieht sich hier vor allem auf das EPN und die RABITs, auch der Vorschlag, semi-permanente Frontex-Operationen mit dem EPN zu verschmelzen, könnte in diese Richtung weisen. Gemeinsam mit dem proklamierten Fokus auf die Seegrenzen könnte dies den Kristallisationspunkt des EBGC darstellen, auch wenn dies derzeit noch Spekulation ist.

Weiter schlägt die Kommission vor, Frontex auch die Verantwortung über den Zoll zu übertragen. Dies ist zwar ferne Zukunftsmusik, in nächster Zeit sollen zuerst gemeinsame Operationen parallel zu laufenden Frontex-Operationen organisiert werden. Der Anspruch, mit Frontex eine allumfassende Sicherheitsagentur aufzubauen, ist damit aber auf jeden Fall schon dokumentiert. Ebenso, und im Einklang mit dem „Four Tier Access Control Model“ soll Frontex mit zusätzlichen Vollmachten zur Kooperation mit Drittstaaten ausgestattet werden.

21 COM(2008) 68 final

Der dritte Teil des „border packages“ spielt mit dem Gedanken, ein umfassendes „entry/exit system“ an den Grenzen zu etablieren, mit einer biometrischen Visadatenbank<sup>22</sup> und einem „electronic system for travel authentication“, dass die Visa ablösen soll.<sup>23</sup>

Es steht zu befürchten, dass ein Großteil dieser Initiativen auch umgesetzt wird. Denn immerhin hat die EU im „external borders fund“ über 1.820 Millionen Euro für die Sicherung der Außengrenzen zur Verfügung gestellt (2007 – 2013). Dass die Mitgliedsstaaten in Fragen der Grenzsicherheit und Migrationsabwehr eher noch schärfer schießen als die Kommission, macht ein Scheitern der Initiativen auf dem legislativen Weg auch unwahrscheinlich.

### Gibt es eine Alternative zu Frontex?

In der Zukunft dürfte der zentrale Punkt für die Beurteilung von Frontex als effektiver Einrichtung sein: Kann eine derartige Abschottung der europäischen Außengrenze mit ihren 1792 Grenzübergängen<sup>24</sup>, ihrer viele tausend Kilometer langen Grenze inklusive der langen Landgrenzen im Osten und der südlichen Meeresgrenzen mit technischen Mitteln überhaupt kosteneffektiv erreicht werden? Frontex steht für eine Grenzregimepolitik, die vorgibt, mit Wissen (Risikoanalyse), Technologie (Überwachung, Biometrie, Datenbanken) und gut ausgebildeten, vernetzten Sicherheitsorganen die tendenzielle Undurchdringbarkeit der Grenze für irreguläre MigrantInnen gewährleisten zu können.

Alternativlos ist diese Politik jedoch nicht, den derzeit zeichnet sich auch ein Regierungsdiskurs<sup>25</sup> über Migration ab, der nicht mehr so stark zwischen erwünschten und unerwünschten MigrantInnen differenziert, sondern zum einen auf Migrationsursachen und zum anderen auf den Bedarf der EU an billiger migrantischer Arbeit abzielt. Über eine Verquickung von Migration und Entwicklungshilfe sollen die Herkunfts- und Transitländer wesentlich stärker in das repressive Migrationsregime eingebunden werden, als es Frontex mit all seinen Pilotprojekten jemals könnte.

Auf der Pressekonferenz zum „border package“ wurde Kommissar Frattini gefragt, ob das entry/exit-System

22 Zu mehr Details des „border package“ siehe Kasparek, Bernd: Perfektion des Grenzregimes – Das Border Package der EU-Kommission, auf: <http://frontex.antira.info/>

23 COM(2008) 69 final

24 SEC(2008) 153, S. 97

25 Von der EU etwa skizziert im 2005 vom Europäischen Rat verabschiedeten „Global Approach to Migration“

tem denn nicht negative ökonomische Folgen für die EU haben würde, da viele Sektoren der europäischen Wirtschaft faktisch von der Ausbeutbarkeit undokumentierter MigrantInnen abhängen. Seine Antwort lautete, dass es nicht um die Wirtschaft gehe, sondern darum, den Respekt für „unser Recht“ wiederherzustellen. Es ist jedoch fraglich, ob sich die Faktizität der Ökonomie so leicht ignorieren lässt. In dieser Hinsicht könnte die oben skizzierte „Sozialdemokratisierung“ des Migrationsregimes angesichts eines Scheiterns der totalen Kontrollfantasien von Frontex für die EU verlockend sein.

Aus emanzipatorischer Perspektive ist jedoch das Modell „militärische Kontrolle der Grenze“ wie auch das Modell „Entwicklungshilfe und Arbeitsmigration“ abzulehnen. Denn beide Politiken objektivieren MigrantInnen, machen sie zu Geschöpfen, die regiert werden müssen und deren Bewegungen regiert gehören. Der Unterschied liegt nur in der Regierungsform. Dabei steht Frontex für das obrigkeitsstaatliche Modell, während die scheinbare Alternative als der moderne Sozialstaat europäischer Prägung auf das Phänomen Migration zugeht: Fordern, Fördern, mit einem Fokus auf Arbeit und Wirtschaft und immer die Nutzarmachung einer tendenziell unkontrollierbaren Bewegung im Auge.

Uns muss es jedoch um die Ablehnung jedes Versuches gehen, Migration regierbar zu machen, sei es militärisch oder sozialdemokratisch. Es muss darum gehen, die Subjektivität der MigrantInnen und die Autonomie der Migration anzuerkennen und global für soziale Rechte einzustehen, eine Forderung, die insbesondere das Recht auf Bewegungsfreiheit einschließen muss. Die bisherige Kritik am repressiven Grenzregime der frontex'schen Prägung, die ebenso stark über die Objektivierung von Flüchtlingen - hier: die Darstellung von MigrantInnen als reine Opfer - kommuniziert und über eine Bildersprache von überfüllten Flüchtlingsbooten operiert ist zwar als Gegenpol zum Diskurs über „illegale Migration“ und „organisierte Schleuserkriminalität“ zu begrüßen, ist aber dennoch nicht geeignet, einen solchen Perspektivenwechsel einzuläuten. Dieser kann nur in der hierarchiefreien Zusammenarbeit mit politischen Initiativen in den Herkunftsländern wie auch mit Organisationen von MigrantInnen in Europa gelingen.

*Die Erstellung dieser Studie durch die Informationsstelle Militarisation (IMI) wurde großzügig von der Rosa-Luxemburg-Stiftung unterstützt.*



**Wir fordern:** **Soziale Sicherheit statt militärische Großmachtspolitik!**