

Jenseits von Staat und Nation

Warum Frontex abzuschaffen ist

Fabian Georgi / Bernd Kasperek

„Hart an der Grenze“, diesen Titel gab der Fernsehsender Phoenix einer Talkshow im Juni 2009, in der Frontex im Mittelpunkt der Kontroverse stand.¹ Die Kritik an der Agentur blieb erschreckend lahm. Die eingeladenen NGO-Vertreter waren sichtlich bemüht, ihre Kritik in juristische Begriffe zu verpacken. Sie sprachen von „Grauzonen“, berichteten von einzelnen, besonders brutalen Vorfällen und beharrten auf der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention. Innenstaatssekretär Peter Altmaier (CDU) und der Frontex-Vertreter Klaus Rösler wehrten sich: Die Agentur halte sich an die Gesetze. Und wenn die Grenzpolizei doch mal welche übertrete, dann seien dies Ausnahmen und rechtsstaatlich zu ahnden. Pro Asyl Geschäftsführer Günter Burkhardt und Elias Bierdel, ehemals Chef von Cap Anamur, war anzusehen, für wie zynisch und verlogen sie diese Zusicherungen hielten. Dennoch verharrte die Diskussion auf der juristischen Ebene, unterbrochen nur vom humanitären Beklagen der vielen Ertrunkenen an Europas Grenzen. Auch Staatssekretär Altmaier fand diese Situation „nicht akzeptabel“, zerdrückte ein paar Krokodilstränen und pries Frontex als Lebensretter.

Seit Anfang 2008 haben NGOs und antirassistische Gruppen Frontex immer wieder heftig kritisiert.² Als Reaktion feilte die Agentur an der eigenen Außendarstellung. Der Auftritt von Altmaier und Rösler bei Phoenix war Teil einer PR-Offensive und es gelang ihnen meistens, die Kritik von Burkhardt und Bierdel abzutun. Wie kam es dazu? Warum ist eine so zynische Institution wie Frontex derart schwer zu fassen? Dieser Artikel wird die bislang an Frontex geäußerte Kritik zusammenfassen und die Grenzen juristisch-humanitärer Argumente diskutieren. Der zweite Teil versucht, eine grundlegende Kritik an der EU-Grenzagentur zu entwickeln.

Menschenrechtswidrig, intransparent, verselbstständigt

Die liberale Kritik an Frontex, wie sie etwa von verschiedenen NGOs und den Grünen vorgebracht wird, konzentriert sich auf drei Argumente: Erstens verletze Frontex Menschenrechte und internationale Konventionen, zweitens sei die Agentur parlamentarisch kaum kontrolliert und arbeite intransparent und drittens untergrabe sie deshalb als verselbstständigte Exekutive die Demokratie. Der erste Kritikpunkt ist am weitesten verbreitet und dreht sich um die Frage, ob Frontex die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) achtet. „Die Praktiken von Frontex, aber auch von Grenzwachern der Mitgliedstaaten, die in Frontex-Operati-

onen kooperieren, sind nicht gesetzeskonform“, so die zentrale Botschaft etwa von Pro Asyl.³ Konkret wird Frontex die Verletzung des so genannten *Non-Refoulement*-Gebots in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vorgeworfen, also des Verbots, Asylsuchende direkt in ein Land zurückzuschicken, in dem sie nicht vor Verfolgung geschützt sind. Flüchtlinge müssen die Möglichkeit haben, die EU-Grenze zu überqueren, um einen Asylantrag zu stellen. Ein solcher Antrag muss in einem regulären Verfahren geprüft werden, Ablehnungen müssen individuell und schriftlich erfolgen, juristischer Widerspruch dagegen muss möglich sein. Dieses völkerrechtliche Gebot wird an der EU-Außengrenze systematisch missachtet und Frontex ist daran beteiligt. An den östlichen Landgrenzen der EU ist es anscheinend gängige Praxis der Grenzwachern, Menschen sofort über die Grenze zurückzuschicken – trotz ihres explizit geäußerten Verlangens, einen Asylantrag zu stellen.⁴ Auch die Frontex-Operationen im Mittelmeer und vor Westafrika untergraben die Genfer Flüchtlingskonvention (siehe Beitrag „Von Grauzonen und Legalisierungen anderer Art“ in dieser Broschüre). So sind insbesondere die menschenverachtenden Einsatzmethoden der griechischen Küstenwache vielfach dokumentiert.⁵ Anstatt diese illegale Praxis zu beenden, zielen Frontex und die EU-Regierungen darauf, sie nachholend zu legalisieren und weiter auszubauen.

Frontex ist am gezielten Bruch völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechte beteiligt. Eine offensive Kritik dieses Umstandes könnte der EU tatsächlich „wehtun“, stellt sie sich doch gern als Wahrerin der Menschenrechte dar, um so ihren internationalen Machtanspruch zu begründen. Doch diese Kritikstrategie hat es nicht leicht: Im komplizierten Herrschaftsnetzwerk EU lassen sich direkt Verantwortliche für die Rechtsbrüche nur schwer finden. In der Phoenix-Talkshow verwies Klaus Rösler, bei Frontex verantwortlich für die „operativen Einsätze“, auf die nur koordinierende Rolle der Agentur. Die Verantwortung schob er an die Mitgliedstaaten weiter, die leider unterschiedliche Rechtsinterpretationen hätten. Für Frontex habe der Respekt der Menschenrechte höchste Priorität und sowieso sei die Agentur eine neutrale, dienstleistungsorientierte Institution ohne politisches Mandat und ohne politische oder juristische Verantwortung.⁶

Die Schwierigkeit, klare Verantwortliche für die belegten und vermuteten Rechtsbrüche bei Frontex-Operationen zu benennen, führt zum zweiten Kritikpunkt: Frontex sei nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Tatsächlich

weist die im Oktober 2004 vom Rat der EU beschlossene Frontex-Verordnung der Agentur nur unterstützende Aufgaben im Hintergrund zu. Eine solche technische Behörde brauche keine aufwändige parlamentarische Kontrolle, so das Argument der EU-Regierungen. Juristisch ist diese Verteidigungslinie schwer anzugreifen, Glauben schenken muss man den Zusicherungen deshalb nicht. Es wäre absurd anzunehmen, dass sich die EU-Grenzagentur in die Planung der von ihr koordinierten Operationen nicht mit konkreten politischen und operativen Vorstellungen einbringt, zumal diese maßgeblich aus ihrem Budget finanziert werden. Belegen lässt sich dies nur schwer, denn rechen-schaftspflichtig ist die Agentur allein ihrem Verwaltungsrat, also Regierungsvertretern der EU- und Schengen-Staaten. Weder das Europäische Parlament noch nationale Parla-mente verfügen über konkrete Einblicke in ihr Wirken.

Dies führt zum dritten zentralen Kritikpunkt: Als Folge von Intransparenz und mangelnder parlamentarischer Kontrolle entwickle sich Frontex zu einem verselbstständigten Exekutivorgan und unterminiere damit Gewaltenteilung und demokratische Prinzipien. So demonstriert Timo Tohidipur (siehe seinen Beitrag in dieser Broschüre), dass „Agenturen“ wie Frontex eine Konsequenz der exekutiven Ausrichtung der EU sind. Obwohl ihre zunehmende Rolle europarechtlich nicht wirklich legitimiert ist, werden sie kaum in Frage gestellt, denn sie sind es, die viele EU-Politiken in die Praxis umsetzen. Die „demokratiethoretische“ Kritik an Frontex als verselbstständiger Exekutive ist wichtig. Wirksam kann sie jedoch nur sein, wenn der selbst nach liberalen Maßstäben nur begrenzt demokratische „Konstitutionsprozess“ der EU insgesamt in Frage gestellt wird.

Umweltfreundlicher Panzer

Festzuhalten bleibt: Die liberale Kritik ist korrekt. Frontex ist am systematischen Bruch der Genfer Konvention beteiligt. Trotz ihrer hochpolitischen Einsätze und ihres Einflusses hinter den Kulissen, ist die Agentur parlamentarisch kaum kontrolliert und arbeitet extrem intransparent. Und es besteht die Gefahr, dass Frontex sich zum Element einer verselbstständigten Exekutive entwickelt, allen Prinzipien liberaler Demokratie Hohn spottend. Das Ziel dieser liberalen Kritik scheint es zu sein, Frontex an die parlamentarisch-völkerrechtliche Kandare zu legen. Ohne Zweifel, dies wäre ein Fortschritt. Am eigentlichen Problem würde es nichts ändern. Spontanes Unbehagen gegenüber Frontex entsteht ja nicht wegen juristischen Feinheiten: Die Agentur provoziert intuitive Ablehnung, weil sie die militärische Abschirmung der Grenzen perfektioniert und so noch mehr Menschen in den Tod treibt; weil sie sich anschickt, ins Geschäft mit gewaltsamen Abschiebungen einzusteigen, die sie noch effizienter machen möchte; und weil sie mitbaut am neuen Überwachungsstaat, biometrisch, digital, satellitengestützt. Selbst wenn Frontex die GFK achten würde, transparent und parlamentarisch kontrolliert wäre - solange die Agentur noch immer ihre Aufgaben erfüllt, wäre sie wie ein umweltfreundlicher Panzer: Schön, dass er weniger

Abgase ausstößt, aber immer noch - vielleicht sogar besser - für Krieg und fürs Morden zu gebrauchen. Abschotten, abschieben, überwachen, das ist Frontex' Existenzberechtigung. Werden diese politischen Zwecke nicht grundlegend und unmissverständlich in Frage gestellt, schneidet das Messer der Kritik am faulen Kern der Frontex-Frucht vorbei.

Zudem: Die Agentur ist in rechtsstaatlichen Verfahren ordnungsgemäß beschlossen worden. Ihre brutalen Aufgaben sind völkerrechtlich legitim. Souveräne Nationalstaaten dürfen entscheiden, wer auf ihr Territorium einreisen, wer dort bleiben darf – und wer nicht. Sie dürfen ihre Grenzen kontrollieren, auch gewaltsam. Sie dürfen „unerwünschte Ausländer“ abweisen und abschieben.⁷ Kriegsschiffe gegen Flüchtlingsboote, Massenabschiebungen im Schutz der Nacht, diese Aspekte von Frontex sind den meisten Leuten ein Gräuel. Doch wie es keine Atomkraftwerke ohne Atommüll, keinen Kapitalismus ohne Krisen geben kann, so kann es souveräne Nationalstaaten nicht ohne permanente gewaltsame Ausgrenzung von Menschen anderer Staatsbürgerschaften geben.

Eine „rechtspositivistische“ Kritik, also eine, die sich vor allem an den Buchstaben von staatlich-nationalen Gesetzen orientiert, kann diese Fundamente des tödlichen EU-Grenzregimes nicht sehen. Sie verweilt notwendig an der Oberfläche. Menschenrechtsverletzungen durch die EU-Grenzagentur müssen aufgedeckt und ihre mangelnde parlamentarische Kontrolle muss immer wieder skandalisiert werden, um die schlimmsten Auswirkungen der Frontex-Einsätze abzuwenden. Doch darf sich Kritik nicht allein auf die Folgen des EU-Grenzregimes richten. Akzeptiert sie den national-staatlichen Rahmen von Grenz- und Migrationspolitik unhinterfragt, läuft sie Gefahr, das Muster, welches die gewaltsame Ausgrenzung auf Basis von Staatsbürgerschaft notwendig hervorbringt, zu stärken und zu legitimieren. Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Kritik und die Aktivierung von NGOs ist eine bewusste Regierungspraxis, beschrieben etwa 2001 im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der EU-Kommission. Vor allem NGOs bereiteten durch das Anprangern mangelnden Flüchtlingsschutzes in den Anrainerstaaten der EU den Weg für Asylsysteme in diesen Ländern. Aus der Perspektive des Flüchtlingsschutzes ist dies durchaus zu begrüßen. Gleichzeitig wird so die Vorverlagerung der EU-Außengrenze beschleunigt.⁸ Die Kritik an einer Agentur wie Frontex, sollte diese Ambivalenz nicht vergessen.

Konsequente Ethik und radikale Kontextualisierung

Es ist daher notwendig, eine Kritik an Frontex zu entwickeln, die sich direkt gegen ihre politischen Zwecke und deren strukturellen Ursachen richtet. Eine solche grundlegende Kritik hat zwei Ausgangspunkte. Erstens die normative Einsicht, dass es nicht sein *darf*, dass jedes Jahr zehntausende Flüchtlinge und ArbeiterInnen an den Grenzen der Industriestaaten umkommen. Es darf nicht sein, dass Frontex-Offiziere Menschen wegen ihrer zufälligen Staats-

angehörigkeit gewaltsam am Grenzübertritt hindern, dass Polizisten sie in Lagern und Abschiebeknästen gefangen halten, dass RichterInnen sie in bürokratischen Verfahren demütigen und sie unterstützt durch Warschauer Frontex-Bürokraten gewaltsam abschieben lassen. Diese ethischen Einsichten können sich schon aus der vermeintlich wenig radikalen *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* ergeben: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“, so beginnt Artikel 1. Doch nimmt man dies als normative Richtschnur ernst, gelangt man zu politischen Positionen, die zu häufig als utopisch oder extremistisch diffamiert werden: Die Ablehnung aller Migrationskontrollen, die Ablehnung von Lagern, Abschiebeknästen und Abschiebungen. Die fundamentale Zurückweisung einer Realität, in der Menschen unterschiedliche Rechte zustehen, allein wegen ihres zufälligen Geburtsortes bzw. ihres Passes. Es führt zum Eintreten für ein universelles Recht auf globale Bewegungsfreiheit und gleiche Rechte für alle Menschen - überall. Die auch bereits ziemlich alte Parole *No Border! No Nation! Stop Deportation!* drückt dies aus. Rückwärts gelesen sagt sie, dass die „Kulturpraxis“ gewaltsamer Abschiebungen - die viele Menschen intuitiv schrecklich finden - nur überwunden werden kann, wenn es keine Grenzen mehr gibt, wenn die Aufteilung der Welt in Nationen und ihre Staaten ein Ende hat.⁹

Doch auch hier darf eine grundlegende Kritik an Frontex noch nicht stehen bleiben. Sie muss über konsequente Moral hinausgehen und Kritik betreiben, wie schon Karl Marx oder die „Frankfurter Schule“ sie verstanden: Als radikale Kontextualisierung, in der die historischen, politischen und ökonomischen Strukturen und Prozesse untersucht werden, unten denen Staatsapparate wie Frontex überhaupt entstehen konnten.¹⁰ Auf diese Weise muss Kritik die alte *cui bono*-Frage beantworten: Wem nutzt es? Sie muss zeigen, mit welchen politischen und ökonomischen Interessen, mit welchen Macht- und Herrschaftsverhältnissen der massive Ausbau von Frontex verbunden ist. Eine solche, hier nur angedeutete Analyse macht klar, dass die EU-Grenzagentur wichtiger Teil eines „Staatsprojektes“ ist, welches die EU als regionale Hegemonialmacht und globale Großmacht etablieren will. Dazu gehört auch, staatliche Souveränität über die Mobilität von ArbeiterInnen und ihren Familien (mit oder ohne EU-Pass) zu intensivieren. Die freie Mobilität der „Nutzlosen“ soll vermindert und die Bewegungen der „Nützlichen“ flexibel „gemanagt“ werden, um den Prozess der Kapitalverwertung stabil und profitabel zu erhalten. Frontex ist einerseits Ausdruck grundlegender „Vergesellschaftungsformen“ (also national-souveräner Staaten, kapitalistischer Weltökonomie, des Rassismus) und andererseits Teil eines politischen Projektes, mit dem konkrete Akteure im Interesse von ökonomisch und national privilegierten Klassenfraktionen der Industrieländer transkontinentale Bevölkerungspolitik betreiben, um die für sie vorteilhafte Weltordnung zu schützen.

Frontex als Mauerstein des EU-Staatsprojektes

Die ethisch begründete Ablehnung aller Migrationskontrollen und die Interpretation ihres rasanten Ausbaus als Elements eines Interessen-geleiteten Herrschaftsprojektes richten sich nicht nur gegen Frontex. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass Frontex eine besonders perfide Rolle spielt. Die Grenzagentur beteuert, Menschenleben zu retten, indem sie gefährliche Überfahrten auf kleinen Booten im Vorfeld zu verhindern suche. Doch die Frontex-Operationen haben einen anderen Effekt. Indem einfache und kurze Routen durch Frontex Stück für Stück blockiert wurden, bleiben den Leuten heute nur lange und tödlich gefährliche Wege nach Europa. So führen die Frontex-Patrouillen vor Westafrika dazu, dass immer mehr Menschen auf dem Weg zu den Kanaren auf den offenen Atlantik hinaus fahren und sich in noch tödlichere Gefahr begeben. Durch die Frontex-koordinierte Abschottung der Grenzen hat sich in den Anrainerstaaten der EU eine aus mehreren Millionen bestehende rechtlose und prekarierte Bevölkerung gebildet, die entschleunigt und quasi eingefroren, jahrelang auf die Chance zu einer Einreise in die EU wartet.¹¹ Frontex treibt qua Auftrag, aber auch qua Selbstverständnis eine Politik voran, welche die Existenz dieser Menschen als Menschen negiert. Millionen ArbeiterInnen und Flüchtlinge gelten Frontex als technisches Problem, das einer technischen Lösung bedarf. Wie diese Lösungen aussehen und welche grausamen Effekte sie haben, ist in dieser Broschüre dargestellt. Sie versucht Argumente für eine grundlegende Kritik an Frontex zu liefern. Eine Kritik, die Frontex als den heutigen Ausdruck der gegenwärtigen kapitalistisch-nationalen Weltordnung begreift und eine entschiedene Parteinahme für die Migration als soziales Projekt und konkreten Gegenentwurf beinhaltet. Erst eine solche Perspektive kann gegen die Verhältnisse vorgehen, die Elend, Massensterben, Flucht und seine militärische Regulation durch Frontex hervorbringen. Durch die Einnahme einer Perspektive der Migration überwindet sie den eigenen „methodologischen Nationalismus“ und es eröffnen sich Freiräume für gleichberechtigte politische Zusammenarbeit jenseits von Staat und Nation. Erst eine derart geschärfte Kritik ermöglicht es, Handlungsperspektiven für eine Politik zu entwickeln, die Migrations- und Bevölkerungskontrolle als grundsätzlich illegitim betrachtet und überwinden will. „Frontex abschaffen!“, diese Forderung muss Teil einer solchen Politik sein.

Anmerkungen

1 „Hart an der Grenze – Die EU-Flüchtlingspolitik“ (18.6.2009), Gaby Dietzen diskutiert mit Peter Altmaier (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium), Klaus Rösler (Europäische Grenzschutzagentur Frontex), Günter Burkhardt (Pro Asyl) und Elias Bierdel (ehem. Cap Anamur Chef). Online: <http://www.phoenix.de/251309.htm>.

2 Siehe die Einträge unter: <http://frontex.antira.info>.

3 Pro Asyl: Frontex, Bootsflüchtlinge und die Menschenrechte. 12.5.2009. Online: http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/frontex_bootsfluechtlinge_und_die_menschenrechte.

4 Vgl. etwa Düvell, Franck: Evidence from Central and Eastern Europe

and CIS countries. In: Asylum Protection vs. Border Control: An unattainable Balance?, EPC Workshop Brussels, 3.6.2009. Online: http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Franck_Duvell/Asylum%20Protection%20vs%20Border%20Control_Duvell.pdf.

5 Pro Asyl (2007): „The truth may be bitter, but it must be told.“ Über die Situation von Flüchtlingen in der Ägäis und die Praktiken der griechischen Küstenwache. Siehe <http://www.proasyl.de>. Vgl. auch: Human Rights Watch, 7.5.2009: Italy/Libya: Forced Return of Migrants Violates Rights.

6 Vgl. auch: „frontex in a nutshell - das Hauptquartier packt aus“ und „Von Grauzonen und Legalisierungen der andere Art. Frontex im Mittelmeer“ in dieser Broschüre.

7 „[T]o ask whether states have the right to behave in this way is like asking whether capitalists have a right to make a profit“. Brown, Chris (1992): Marxism and the transnational migration of people: Ethical issues. In: Barry/ Goodin (Hg.): Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and of money. (Pennsylvania State University Press), S. 127–144.

8 Vgl. „Von Grauzonen und Legalisierungen anderer Art“ in dieser Broschüre. Weiterführend sind die Beiträge von Joachim Hirsch und Alex

Demirović in: Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Westfälisches Dampfboot, 2001, zu empfehlen.

9 Mittlerweile gibt es Dutzende Bücher und Aufsätze, die – aus unterschiedlichen Perspektiven – für offene Grenzen und Bewegungsfreiheit argumentieren. Vgl.: Hayter, Teresa (2004): Open Borders: The Case Against Immigration Controls (Pluto Press). Moses, Jonathan W. (2006): International Migration: Globalization's Last Frontier (Zed Books). Pérou, Antoine/ de Guchteneire, Paul (Hg.) (2007): Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People. (UNESCO). Casey, John P. (2009): Open Borders: Absurd Chimera or Inevitable Future Policy? In: International Migration, Journal compilation 2009.

10 Vgl. Georgi, Fabian/ Wagner, Fabian (2009): Macht Wissen Kontrolle. Bedingungen kritischer Migrationsforschung. In: Kulturrisse, 1/09. <http://igkultur.at/igkultur/kulturrisse/1240414253/1242744283>.

11 Panagiotidis, Efthimia / Tsianos, Vassilis (2007): Denaturalizing „Camps“ : Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld: transcript Verlag, 2007.



Kundgebung vor dem Frontex-Hauptquartier in Warschau