

Forschungsgruppe
»Staatsprojekt Europa« (Hg.)

KÄMPFE UM MIGRATIONS- POLITIK

Theorie, Methode und Analysen
kritischer Europaforschung

Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.)
Kämpfe um Migrationspolitik

FORSCHUNGSGRUPPE »STAATSPROJEKT EUROPA« (HG.)

Kämpfe um Migrationspolitik

Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung

[transcript]

DFG-Geschäftszeichen:BU 2265/2-1 + 3-1, KA 2836/2-1+ 3-1, WI 3267/3-1 + 4-1



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

© 2014 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Satz: Katharina Wierichs, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-2402-1

PDF-ISBN 978-3-8394-2402-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

Einleitung

Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ | 9

THEORIE

Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung | 15

Sonja Buckel/Fabian Georgi/John Kannankulam/Jens Wissel

I. Staat, Europa und Migrationskontrollen

Theoretische Grundlagen einer materialistischen Perspektive | 21

II. Historisch-materialistische Politikanalyse

Die Operationalisierung materialistischer Staatstheorie für die empirische Forschung | 43

III. Hegemonieprojekte im Kampf über die Migrationspolitik und Europäische Integration | 61

LÄNDERSTUDIEN

I. Multiskalare Kräfteverhältnisse in Europa

Vorbemerkung zu den ›Länderstudien‹ | 87

Fabian Georgi/John Kannankulam/Sebastian Wolff

II. Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik

Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration in der Bundesrepublik Deutschland | 93

John Kannankulam

III. Making Migrants Work for Britain

Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und ›Managed Migration‹
in Großbritannien | 113

Fabian Georgi

IV. Vom ›Modell Irregularität‹ zur ›Managed Migration‹

Kämpfe um die Transformation
des spanischen Migrationsregimes | 131

Sebastian Wolff

GENESE DER EUROPÄISCHEN GRENZE

I. »Dublin II kippen!«

Kämpfe um selbstbestimmte Migration in Europa | 151

Andreas Meyerhöfer/Ulrich Hartl/David Lorenz/

Sebastian Neumann/Adrian Oeser

II. FRONTEX

Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor
der Grenzkontrolle | 169

Nikolai Huke/Dana Lüddemann/Jens Wissel

III. Die Verrechtlichung der Südgrenze

Menschenrechtspolitik im Grenzraum am Beispiel
des Hirsi-Falls | 187

Maximilian Pichl/Katharina Vester

ARBEITSKRAFTREGIME

I. Fachkräftemangel, Lohndumping und Puzzle-Politik

Die europäische ›Blue Card‹ als arbeitskraftpolitisches Projekt | 209

Fabian Georgi/Nikolai Huke/Jens Wissel

II. Die Gewerkschaft als umkämpfte Akteurin

Care-Arbeitsverhältnisse in Spanien zwischen Klasse,
Migration und Geschlecht | 227

Saida Ressel

FAZIT

Krise und kein Ende | 247

Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹

Literatur | 259

Expert_innen-Interviews | 293

Autor_innen der Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ | 297

Abspann | 299

Einleitung

Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹

»Produktivkraft der Kooperation« nannte der US-amerikanische Literaturwissenschaftler Michael Hardt seine Erfahrung im kollektiven Schreibprozess mit Antonio Negri (Hardt 2013). Diese Produktivkraft lernten auch wir im Forschungsprozess zu schätzen: Unser Projekt wurde zunächst zwar von drei Personen konzipiert, die zugleich die finanziellen Mittel und die institutionelle Anbindung organisierten. Doch im Laufe der Zeit arbeiteten bis zu zwölf Wissenschaftler_innen im Projekt und machten es zu ihrem eigenen. Auf gemeinsamen Reisen, in mehreren Projekttagen, ungezählten Diskussionsrunden und Supervisionssitzungen ist etwas entstanden, das mehr ist als die Summe seiner Teile. Die in diesem Band versammelten Beiträge stellen die wesentlichen theoretischen und empirischen Erkenntnisse dieser Arbeit dar. Es handelt sich um kollektive Ergebnisse. Die Gedanken, Konzepte und Schlussfolgerungen lassen sich kaum mehr einzelnen Autor_innen zuordnen. Sie alle wurden unzählige Male gemeinsam diskutiert, verändert, teilweise oder komplett verworfen, wieder aufgegriffen, verfeinert und in neuen Begriffen aufgehoben. Insofern weisen die jeweiligen Autor_innenschaften der Beiträge lediglich auf diejenigen hin, die die gemeinsamen Diskussionen auf Papier gebracht haben. Auch die Artikel dieses Bandes haben wir immer wieder gemeinsam diskutiert, überarbeitet und erneut wechselseitig kommentiert. Intensiv haben wir die Texte auch mit Kolleg_innen aus dem Institut für Sozialforschung in Frankfurt, der Assoziation für kritische Gesellschaftsforschung (AkG) und dem Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (kritnet) diskutiert. Von den Kommentaren, Kritiken und Anregungen, die wir dabei erhalten haben, haben wir unendlich profitiert.

Der Forschungsband ist in drei Abschnitte unterteilt:

Im ersten Abschnitt stellen *Sonja Buckel*, *Fabian Georgi*, *John Kannankulam* und *Jens Wissel* unsere theoretischen Prämissen, Fragestellungen und Methoden vor. Dabei gingen sie von der Annahme aus, dass historisch-materialistische Forschung gegenwärtig vor der Herausforderung steht, ihre theoretischen Erkenntnisse für empirische und gegenstandsbezogene Forschungsarbeiten

zu operationalisieren. Die Autor_innen entwickeln die Grundlagen der Methode unserer Forschungsgruppe, beschreiben ihr Vorgehen und veranschaulichen sie. Ausgehend von den Annahmen der materialistischen Staatstheorie kritisieren sie zunächst die gängigen Konzepte der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung und verdeutlichen so die Besonderheit der eigenen Perspektive. Anschließend stellen sie die Vorgehensweise der ›historisch-materialistischen Politikanalyse‹ (HMPA) vor. Diese Methode soll es ermöglichen, Herrschaftsverhältnisse und die mit ihnen verbundenen Politiken herauszuarbeiten und zu kritisieren: Die HMPA analysiert Kontext, Akteur_innen und Prozesse gesellschaftlicher Auseinandersetzungen über bestimmte Politiken, um aufzudecken, mit welchen gesellschaftlichen Widersprüchen, Dynamiken sozialer und politischer Kämpfe und mit welchen gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen diese Politiken verbunden sind. Abschließend illustrieren sie Anwendung und Ergebnisse der HMPA anhand unseres Forschungsfeldes – der europäische Migrations- und Grenzpolitik.

In der bürgerlichen Gesellschaft kann Zustimmung zur bestehenden gesellschaftlichen Ordnung nicht allein durch repressive Maßnahmen des Staates erzwungen werden, vielmehr bedarf Hegemonie des zivilgesellschaftlichen Konsenses. Auf der europäischen Maßstabebene sind zivilgesellschaftliche Strukturen nur in Ansätzen vorhanden. Deswegen untersuchen *Fabian Georgi*, *John Kannankulam* und *Sebastian Wolff* in den drei Länderstudien des zweiten Abschnittes das Wechselverhältnis zwischen den nationalstaatlichen Kämpfen um Migrationspolitik und deren Implikationen für das europäische Grenzregime. Im Mittelpunkt ihrer Studien stehen drei zentrale Konflikte, in denen migrationspolitische Kräfteverhältnisse nachhaltig verschoben wurden: die Auseinandersetzung um den Asylkompromiss in Deutschland Anfang der 1990er Jahre, die Konflikte im Kontext der sogenannten ›Sangatte-Krise‹ in Großbritannien von 2001 bis 2003 und die sogenannte ›Cayuco-Krise‹, also die Skandalisierung der Ankunft von etwa 30.000 Migrant_innen auf den Kanarischen Inseln im Jahr 2006 in Spanien. Diese drei Konflikte waren konstitutiv, so die These, für die Durchsetzung der spezifischen Form, die die europäische Migrationskontrollpolitik seit den 2000er Jahren angenommen haben und die wir als das politische Projekt des ›Migrationsmanagements‹ analysieren. Die drei Länderstudien bilden daher einen Teil der Kontextanalyse für die Fallstudien des dritten Abschnitts.

Dieser wirft Schlaglichter auf zentrale Komponenten der europäischen Migrationskontrollpolitik und setzt die historisch-materialistische Politikanalyse anhand von Fallbeispielen um. Der Artikel von *Nikolai Huke*, *Dana Lüddemann* und *Jens Wissel* beschäftigt sich mit der ›Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen‹, kurz: FRONTEX. Die Agentur ist ein neuer Apparat, dessen Entstehungsgeschichte paradigmatisch verdeutlicht, wie es im europäischen Staatsapparate-Ensemble zu einer Verselbst-

ständigung politischer Prozesse kommt, die sich strukturell demokratischen Einhegungen entzieht. Der Ausbau der Agentur wird von den politisch-institutionellen Akteur_innen kaum in Frage gestellt, dabei führen die Kontrollpolitiken, die von der Agentur mitorganisiert werden, zu einer ›Illegalisierung‹ eines Teils der Migrant_innen, die nach Europa kommen wollen.

Im Zuge der Europäisierung sind schließlich auch neue juristische Apparate und Akteur_innen entstanden. In zwei Episoden wollen wir die juristischen Kämpfe um die Grenzpolitik nachzeichnen. *Andreas Meyerhöfer, Ulrich Hartl, David Lorenz, Sebastian Neumann* und *Adrian Oeser* widmen sich der Abschiebung von Migrant_innen aufgrund der ›Dublin-II‹-Verordnung. Sie fragen, wie es antirassistischen Initiativen und NGOs gelungen ist, in juristischen Kämpfen eine Einschränkung der Funktionsweise dieser Normen zu erreichen. Sie stellen die multiskalaren Arenen der juristischen Auseinandersetzung – nationale Verwaltungsgerichte, Verfassungsgerichtshöfe, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof – vor und erläutern deren Relevanz für strategische Klagen.

Maximilian Pichl und *Katharina Vester* untersuchen das Urteil im sogenannten Hirsi-Fall, einer Klage von Migrant_innen gegen Italiens ›Push-Back-Operationen‹ im Mittelmeer vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Sie erläutern die Möglichkeiten von strategischen Klagen, aber auch deren Grenzen aus emanzipatorischer Perspektive. In ihrer Kontextanalyse stellen sie die tiefgehenden Konflikte um die Verrechtlichung der europäischen Außengrenze im Mittelmeer dar, die zu der Etablierung divergierender Rechtsregime geführt haben.

Migrationspolitik ist zugleich immer auch Arbeitskraftpolitik und so untersuchen *Fabian Georgi, Nikolai Huke* und *Jens Wissel* am Beispiel der Blue-Card-Richtlinie die andere Seite des ›Migrationsmanagements‹. Während FRONTEX Paradebeispiel für die repressive Absicherung der Grenzen ist, wird mittels der Blue-Card-Richtlinie versucht, hochqualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben. Die Autoren stellen sich die Frage, warum es der Europäischen Kommission bisher kaum gelungen ist, die nationalen Arbeitskraftregime zu homogenisieren. Sie rekonstruieren die langwierigen politischen Auseinandersetzungen um die Durchsetzung eines verwertungsorientierten ›Migrationsmanagements‹ und können auf diese Weise zeigen, auf welche Widerstände die Kommission hier gestoßen ist.

Saida Ressel beschäftigt sich mit Care-Arbeit als Form des vergeschlechtlichten Migrations- und Arbeitskräfteregimes in Spanien. Im Fokus des Artikels steht die strategische Orientierung von Gewerkschaften im Care-Bereich. Sie untersucht, wie die Transformation der spanischen Gesellschaft neue Ungleichheiten und Privilegien entlang der Achsen von Migration, Klasse und Geschlecht hervorbrachte. Am Beispiel der Gewerkschaften analysiert sie, wel-

che politischen Probleme und Ambivalenzen sich daraus auch für progressive Akteur_innen ergeben.

Im Anschluss an diese Analysen rekapitulieren wir in einem gemeinsamen Fazit die staatstheoretischen Ergebnisse und politischen Konsequenzen, die daraus folgen und reflektieren, wie sich die Krise der Europäischen Union seit 2008/2010 in unserem Untersuchungsfeld auswirkte.

Zum Schluss bedanken wir uns bei all denjenigen, die diese kollektive Forschung möglich gemacht haben. Wir hoffen, dass die gemeinsame Erfahrung keine Episode in unserer weiteren wissenschaftlichen Arbeit bleiben wird, dass sie nicht in akademischen Alltagsroutinen und beruflichen Zwängen untergeht – sondern im Gegenteil: dass dies erst der Anfang war und viele kritische Wissensproduzent_innen diese Erfahrungen werden teilen können.

Theorie

Theorie, Methoden und Analysen

kritischer Europaforschung

Sonja Buckel/Fabian Georgi/John Kannankulam/Jens Wissel

»Die Migration ist wie ein Ölfleck«, behauptet der Oberst der *Guardia Civil* bei der Besichtigung des regionalen Koordinationszentrums des Grenzschutzes für die Kanarischen Inseln: »Sie fließt immer dorthin, wo es den geringsten Widerstand gibt.«¹ Daher müsse der spanische Grenzschutz so perfektioniert werden, dass sich die Reiserouten der Migrant_innen aus dem spanischen Zuständigkeitsbereich hinaus verlagerten. Und tatsächlich: Seit der medial inszenierten »crisis de cayucos«, also der Ankunft von 31.000 Migrant_innen in kleinen Fischerbooten (den *pateras* und den etwas größeren *cayucos*) auf den Kanaren im Jahr 2006, hat die spanische Regierung den Grenzschutz mannigfaltig ausgebaut (vgl. Carrera 2007: 12f., Wolff i. d. Bd.). Die Zahl der ankommenden Flüchtlingsboote in Spanien ist in der Folge rapide gesunken, und die Migrationsbewegungen haben sich schwerpunktmäßig in die Gewässer Maltas, Italiens und Griechenlands verlagert. Die Boote, die weiterhin die Kanarischen Inseln ansteuern, müssen immer weitere Distanzen überwinden. Letztere waren in den Fokus der Migration gerückt, nachdem es Anfang der 1990er Jahre gelang, die 14 Kilometer zwischen Tanger und Tarifa, die Marokko von Andalusien trennen, so zu überwachen, dass eine Überfahrt immer weniger Aussicht auf Erfolg hatte. Inzwischen starten die Boote zu den Kanaren von Mauretanien, Gambia oder den Kap Verden aus bis zu 800 Kilometer Entfernung.

Mit den Äußerungen des Leiters des Koordinationszentrums lässt sich die zentrale Annahme unseres staatstheoretischen Ansatzes, den wir im Folgenden vorstellen wollen, veranschaulichen: Der Staat und seine Apparate sind aus den gesellschaftlichen Kämpfen heraus zu erklären. Das spanische Grenzschutzsystem ist eine spezifische politische Reaktion auf die globale Praxis der Migration. Will man die Frage beantworten, wie das neue europäische Kont-

1 | Besichtigung des Centro de Coordinación Regional de Canarias am 30.10.2012, Las Palmas/Gran Canaria.

rollregime beschaffen ist, muss die Forschung bei den Kräften ansetzen, auf die der Staat reagiert oder allgemeiner: bei den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die sich in seinen Apparaten verdichten (zum Begriff der Kräfteverhältnisse Wissel 2010a). Eine solche Fragestellung steht im Zentrum materialistischer Staatstheorie.

Die Transnationalisierung des Staates unterwarf die raum-zeitlich konkrete Form des modernen kapitalistischen Staates in den letzten dreißig Jahren gravierenden Veränderungen. Dies lässt sich an der Entwicklung des spanischen Grenzschutzes zeigen, der nur noch oberflächlich betrachtet, eine rein spanische Angelegenheit ist. Vielmehr stellt er den regionalen Beitrag Spaniens zur Stabilisierung der Außengrenze der Europäischen Union dar. Europäische und nationale Apparate werden in diesem Prozess miteinander verflochten: Der spanische Grenzschutz besteht aus einem integrierten Küstenüberwachungssystem, Einheiten der paramilitärischen *Guardia Civil*, der spanischen Marine, internationalen gemeinsamen Seeoperationen, dem Seenotrettungsdienst und dem »Hera«-Einsatz der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Finanziert wird er durch den spanischen Haushalt, über Frontex sowie den EU-Außengrenzenfonds. Doch anders als die EU-Agentur Frontex, die bisher nur eine begrenzte Rolle in diesem Dispositiv der Kontrolle spielt, gerät der spanische Grenzschutz kaum in den Fokus einer europaweiten Kritik. Während die 2011 novellierte Frontex-Verordnung² als Ergebnis dieser Kritik die Institution eines Grundrechtsbeauftragten vorsieht, der die Einhaltung der Grundrechte bei Frontex-Missionen überwachen soll (Art. 26a Abs. 3 Frontex VO n.F.), findet die national ausgeübte Kontrolle der europäischen Grenzen außerhalb des Blickfelds dieser kritischen europäischen Öffentlichkeit statt.³ Als etwa im Jahr 2007 die 369 afrikanischen und asiatischen Passagiere des Frachters »Marine I« in den Küstengewässern des Senegal abgefangen und nach Mauretanien verbracht wurden, wo sie in Nouadhibou von über tausend spanischen Polizisten über Monate interniert und schließlich mehrheitlich in ihre Herkunftsstaaten zurückgeschoben wurden, war dies allenfalls in Spanien ein mediales Ereignis.

2 | Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, ABIEU L 304/1 v. 22.11.2011.

3 | So erklärte uns auch der spanische Leiter der Hera-Einsätze, dass er die Institution des Grundrechtsbeauftragten für Frontex befremdlich fände. Dies spreche für ein Misstrauen, das man schließlich dem nationalen Grenzschutz auch nicht entgegenbringe (Expert_innen-Interview, 30.10.2012, Las Palmas/Gran Canaria).

Mit der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik durch den Amsterdamer Vertrag von 1997⁴ wurde der mit dem Schengener Abkommen⁵ zur Abschaffung der Binnengrenzen 1985 begonnene Prozess der Rekonfiguration der europäischen Grenzen durch die Europäisierung der Außengrenzen ergänzt. Dieser Prozess wird auch als »Re-Bordering« bezeichnet: Entgegen der These einer aufziehenden grenzenlosen Welt kommt es zu einer Gleichzeitigkeit von Grenzziehung und Grenzöffnung (Sontowski 2011: 42). So entsteht eine Region nicht-restringierter innerer Mobilität, die an massiv ausgebaute Außengrenzen gekoppelt ist (Rumford 2006: 131). Diesen Transformationsprozess staatstheoretisch angeleitet zu untersuchen, war das Ziel unseres Forschungsprojekts, dessen theoretische und empirische Grundlagen wir in diesem Text vorstellen wollen.

Die Transformation des kapitalistischen Staatstyps wirft grundlegende Fragen auf. Bereits seit Gründung der EWG schuf die europäische Politik ökonomische Räume, von denen der wichtigste der Binnenmarkt war. Im Verlauf dieses Re-Borderings gewann die EU eine neue *territoriale* Dimension (Walters/Haahr 2005: 107): Erst mit den Verträgen von Schengen und Amsterdam und den darauf basierenden Verordnungen und Richtlinien entstehen genuin *europäische* Grenzen, Kontrollen dieser Grenzen, europäische Ausweise, Gesetze, Datenbanken und Überwachungssysteme, die darauf zielen, irreguläre Grenzübertritte zu verhindern, schließlich ein europäisches Visa-Regime und sogar eine eigene Grenzschutzbehörde (Walters 2006: 187).

Es ist ein Wesensmerkmal kapitalistischer Staaten, dass sie versuchen, die Verfahren zur Organisierung des Raumes, innerhalb dessen Regelwerke und Kontrollmechanismen wirken, zu monopolisieren (Poulantzas 2002/1978: 136). Territorialisierung erweist sich dabei als Strategie und als Herrschaftstechnologie zur Durchsetzung bestimmter Interessen (vgl. Belina 2011: 71). Gesellschaftliche Auseinandersetzungen finden nicht einfach auf einem gegebenen Terrain, in einem gesellschaftlich strukturierten Raum mit Grenzen, Kontrollinstanzen etc. statt; vielmehr wird die räumliche Struktur in diesem Prozess selbst hergestellt beziehungsweise reproduziert und transformiert. Über Einschluss- und Ausschlussverfahren im Territorialisierungsprozess werden die Subjekte der politischen Herrschaft definiert und damit auch

4 | Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABIEU C 340 v. 10.11.1997.

5 | Übereinkommen von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, und Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, v. 19. Juni 1990 ABIEU, L 239, S. 13ff. und 19ff. v. 22.09.2000.

hervorgebracht: ob sie als Bürger_innen gelten, die daran anknüpfende Rechte besitzen, oder ob sie gänzlich entrechtlicht sind. Grenz- und Migrationskontrollen stellen daher einen Kernbereich staatlicher Politiken dar. Wenn es nun im Verlauf der Europäischen Integration zu einer Transnationalisierung gerade dieser Politiken kommt, so lässt dies darauf schließen, dass sich die Apparatur politischer Herrschaft sozialräumlich neu ausrichtet. Dieser Prozess der »Transnationalisierung des Staates im Prozess der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik«⁶ bot sich daher für eine herrschaftskritische staatstheoretische Forschung an. Im Kontext welcher gesellschaftlichen Veränderungen findet diese Transformation statt? Und wie verwandeln sich die staatlichen und rechtlichen Apparate dadurch? Die traditionelle Politikwissenschaft oszilliert zwar in der Beschreibung dieser neuen europäischen Konstellation zwischen den gegensätzlichen Konzeptionen einer »Föderation«, eines »Staatenbundes« oder einer »Mehrebenenverflechtung«. Zugleich besteht jedoch ein Grundkonsens dieser Perspektiven darin, dass der Staat die Instanz gesellschaftlicher Problemlösung zur Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen sei.

Ausgehend von der Prämisse, dass der Staat gerade nicht das ideelle Gemeinwohl verkörpert, sondern vielmehr die »materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse« ist (Poulantzas 2002/1978: 154), lautet unsere These in Bezug auf die Transnationalisierungsprozesse, dass es unter der Hegemonie einer neoliberalen Kräfteallianz zu einem strategischen Bruch mit dem nationalen Staatsprojekt des Fordismus kam – einem Bruch, der die Beschränkungen durch den fordistischen Kompromiss für mächtige kapitalistische Akteure überwinden sollte (Esser 1982: 85ff.; Hirsch/Roth 1986: 78ff.; Streeck 2013: 45). Etienne Balibar, der den Begriff des »national-sozialen Staates« für diese Staatsform prägte (Balibar 2010: 25), argumentiert, dass die Regulation der kapitalistischen Gesellschaft in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts destabilisierenden Klassenkämpfe durch Sozialpolitik »absolut unentbehrlich« (ebd.) gewesen sei, um die nationale Form des Staates zu erhalten. Umgekehrt wäre diese Regulation niemals denkbar gewesen »ohne den Prozess der Einsetzung der Form Nation, dieser Form der privilegierten Gemeinschaft«. (ebd.) Insbesondere die autochthone Arbeiterklasse war nach jahrzehntelangen Kämpfen durch materielle Zugeständnisse und politische Repräsentation in diesen Staat integriert worden (Buci-Glucksmann/Therborn 1982). Und auch die erste und zweite Frauenbewegung, für welche der Staat aufgrund seiner radikalen Exklusion von Frauen und deren Lebenserfahrung noch als »die Anti-Institution« galt (Sauer 2004: 113), erkämpften sich im zwanzigsten Jahrhundert einen eingeschränkten Zugang zur maskulinis-

6 | So der Titel unseres von der DFG geförderten dreieinhalbjährigen Forschungsprojektes: www.staatsprojekt-europa.eu.

tischen Staatsapparatur. Schließlich waren es die in der Geschichtsschreibung lange vernachlässigten migrantischen Kämpfe, denen es gelang, Rechte für Nichtstaatsbürger_innen gegen den national-sozialen Staat zu erringen (Bojadzijev 2008).

Die Transnationalisierung als Exit-Strategie aus dieser Konstellation war eine entscheidende (skalare) Strategie. Die sozialräumliche Neuausrichtung der nationalen und europäischen Apparate innerhalb der EU nahm in diesem Prozess die Form eines europäischen Staatsapparate-Ensembles an (vgl. Wissel 2010b: 88ff.), welches die tradierten Mitgliedsstaaten allmählich überlagert und zugleich die Suchprozesse nach einem genuin europäischen Staatsprojekt – vergleichbar der alten Nation – vorantreibt. Die räumliche Strategie ist selbst zu einem zentralen Element der Transformation geworden, sodass von einem »state spatial project« (Brenner 2004) gesprochen werden kann. Das neue Staatsprojekt und das entstandene europäische Staatsapparate-Ensemble eröffnen den gesellschaftlichen Akteur_innen in Europa ihrerseits neue räumliche (beziehungsweise skalare) strategische Optionen zur Durchsetzung ihrer politischen Projekte.

In dem folgenden Text werden wir in drei – auch separat lesbaren – Kapiteln unseren staatstheoretischen Ansatz (I.), die Methoden zu seiner empirischen Umsetzung – den Begriff der »Hegemonieprojekte« und die »historisch-materialistische Politikanalyse« – (II.) sowie schließlich die Anwendung dieses Forschungsprogramms auf die Europäisierung der Migrationskontrolle in Europa (III.) darstellen. Diese Überlegungen dienen den daran anschließenden Texten als analytisch-theoretische Basis für empirische Analysen.

I. Staat, Europa und Migrationskontrollen

Theoretische Grundlagen einer materialistischen

Perspektive

Wie lassen sich staatstheoretisch die Veränderungsprozesse der letzten Jahrzehnte, insbesondere der Prozess der Europäischen Integration, analysieren? Die politikwissenschaftliche Forschung beantwortet diese Frage heute überwiegend aus der Perspektive des sogenannten Governance-Ansatzes und begreift die EU als eine Form der »Multi-Level-Governance«: Die EU sei ein »Akteur des Policy-Makings, der zwar keine Staatsqualität besitzt, wohl aber Staatsfunktionen ausübt und dementsprechend auch die Staatstätigkeit der Mitgliedsstaaten transformiert« (Tömmel 2007: 13). Der Governance-Ansatz ist im Foucaultschen Sinne die avancierteste zeitgenössische Regierungslehre. Regierungslehre heißt, dass Migration wie jedes andere politische Phänomen als zu regierendes Objekt politischer Führung in den Blick genommen wird. Während die alte Steuerungstheorie, in deren Tradition die Governance-Forschung steht, eine technokratische Planbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse unterstellt, unterscheidet sich der aktuelle Ansatz durch die Erkenntnis, dass »das jeweilige Gestaltungsobjekt eben nicht bloß ein passiver, seine Formung durch die staatliche Politik willig über sich ergehender Gegenstand ist, sondern aktiv und eigendynamisch Steuerungsimpulse verarbeitet.« (Benz 2007 et al.: 12) Die Governance-Forschung korrespondiert mit der neoliberalen Regierungsweise des »Migrationsmanagements«, welches auf eine Feinsteuerung ausgerichtet ist und noch die deviante Praxis der Bewegung der Migration in ihre Kalkulationen mit einbezieht.

Materialistische Staatstheorie nimmt eine dem entgegen gesetzte Perspektive ein und stellt die Kritik politischer Herrschaft ins Zentrum. In vielfältigen Auseinandersetzungen, zunächst innerhalb der marxistischen Theorie, später auch mit feministischen und poststrukturalistischen Autor_innen, wurde stets aufs Neue um die gesellschaftskritische Analyse gerungen. Historisch einschneidende Ereignisse waren Auslöser diverser Reformulierungsversuche, beginnend mit den bürgerlichen Revolutionen des 19. Jahrhunderts über die Weimarer Republik, den nationalsozialistischen »Nicht-Staat« (Neumann

1977/1942), bis hin zum fordistischen Wohlfahrtsstaat und schließlich zur Transnationalisierung von Staatlichkeit. Durch die Kritiken hindurch, von ihnen herausgefordert und vorangetrieben, hat sich materialistische Staatstheorie zu einem facettenreichen Ansatz entwickelt, der politische Herrschaft in emanzipatorischer Perspektive zu analysieren und kritisieren beansprucht.

Immer wieder kam es zu kontroversen Auseinandersetzungen mit dem politikwissenschaftlichen Mainstream, etwa in den 1960er und 1970er Jahren während der Renaissance der Staatsforschung: In den theoretischen Auseinandersetzungen um die Reform- und Planungs-Euphorie betonte materialistische Staatstheorie die Grenzen politischer Steuerung kapitalistischer Gesellschaften (für einen Überblick siehe Hirsch/Kannankulam/Wissel 2008a). Der »Mainstream der deutschen Politikwissenschaft« tat sich immer schon »schwer mit der materialistischen Staatstheorie« (Esser 2008: 203), wohingegen Übereinstimmungen mit Max Webers Herrschaftssoziologie existieren. Auch Weber definierte den Staat als »Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen« (Weber 1980/1921: 822).

Staatstheorien können demnach nicht isoliert betrachtet werden, sondern ereignen sich innerhalb einer historischen Konstellation; sie sind diskursive Momente gesellschaftlicher Auseinandersetzungen auf dem Terrain der Wissenschaft. Daher wollen wir materialistische Staatstheorie zunächst mit der Governance-Perspektive kontrastieren, um zu verdeutlichen, welche gesellschaftlichen Realitäten beide Theorien jeweils in den Blick bekommen.

1. DER GOVERNANCE-DISKURS

1.1 Der Begriff des Politischen

Will man nachvollziehen, wie es zur Ausblendung der Herrschaftsperspektive im Governance-Ansatz kommt, muss man den Begriff des Politischen näher betrachten: Der »Kern der Theorie politischer Steuerung«, so Renate Mayntz (2009/2001: 29), sei die Konzeption des Politischen als Problembearbeitung durch politisch-administrative Institutionen. Diese Perspektive zeichne sich von Anfang an durch eine spezifische »Selektivität« aus, nämlich durch das, was sie pointiert den »Problemlösungsbias« nennt. Die Unterstellung, der Staat sei tatsächlich auf die Förderung des Gemeinwohls aus, sei die implizite »krypto-normative« Prämisse dieses Ansatzes (ebd.: 31). Der Governance-Ansatz hat wesentliche Annahmen der Steuerungstheorie weiterentwickelt. »Governance« umfasst danach »alle diese Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind [...]«, von denen »man gemeinhin die Lösung kollektiver Probleme in der modernen Gesellschaft erwartet« (Benz/Lütz/Schimank/Simonis

2007: 9). Darunter falle der Staat nicht weniger als der Markt, die Verwaltung, das Unternehmen oder auch Verbände. Politik und Governance werden erst dann aufeinander bezogen, wenn es darum geht, intentional »kollektive Sachverhalte zu regeln, Kollektivgüter bereitzustellen und politische Entscheidungen herbeizuführen« (Risse 2008: 152).

Weil Herrschaft – selbst wenn sie begrifflich noch vorkommt – konzeptionell einer neohegelianischen Perspektive des Staates als Garant des Allgemeinwohls gewichen ist, attestiert sogar eine ihrer wesentlichen Vertreter_innen die offensichtliche »Herrschaftsblindheit« (Mayntz 2009/2001: 32). Einzig die an Weber anknüpfenden Ansätze und die »Theorie der Klassenherrschaft«¹ thematisierten Herrschaft heute noch im Zusammenhang mit dem Staat. Die Betonung herrschaftssoziologischer Aspekte passe nur wenig in den theoretischen Mainstream, bekennt Mayntz freimütig, weswegen beide »heute auf den Foren der Politikwissenschaft ziemlich an den Rand gedrückt« seien (ebd. 33). Andere Vertreter_innen des Governance-Ansatzes reagierten verhalten auf diese Selbstkritik. Sie wandten ein, dass er doch nicht notwendigerweise impliziere, dass Problemlösungen immer zustande kommen oder dass sie im Konsens erfolgten oder alle Beteiligten gleichermaßen begünstigt werden. Zudem sei die Perspektive von Steuerungsversagen enthalten. Und schließlich würden sogar Machtfragen innerhalb von Steuerungsarrangements thematisiert, zum Beispiel asymmetrisch Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den an Regelungsarrangements Beteiligten (Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007: 18). Thomas Risse versucht darüber hinaus, eine Herrschaftsperspektive zu integrieren, die er allerdings ausschließlich im Staat im engeren Sinne verortet. Diesen grenzt er explizit von Governance ab – als nur eine ihrer möglichen Ausprägungen. Er will den »Begriff des Staates so eng wie möglich« bestimmen – als innere Souveränität. Herrschaft sei die »Fähigkeit zur Herstellung und Durchsetzung politischer Entscheidungen in einem Territorium oder in einem Sachbereich der Politik« (Risse 2008: 154). Herrschaft wird in dieser Perspektive, anders als bei Weber, auf den sich Risse beruft, von einem das Politische prägenden Merkmal zu einem bloßen *Mittel* der Durchsetzung politischer Entscheidungen (Gewaltmonopol). Und da »Herrschaft« nur ein Governance-Modus unter vielen ist, werden die anderen von einem herrschaftlichen Charakter exkulpiert.

1 | Damit meint sie materialistische Staatstheorie, die, so fügt sie hinzu, zuletzt »in der Stamokap-Variante eine gewisse Konjunktur« gehabt habe (ebd.), was ein deutliches Wahrnehmungsdefizit des Mainstreams auf den Punkt bringt, der schlicht nicht auf dem Stand der Forschung ist. Dies gilt nach wie vor auch für aktuelle Übersichtswerke, vgl. etwa Anter/Bleek (2013: 61). Zur Kritik dieser Ausblendungsstrategien siehe Esser (2008).

Mayntz kommentierte diese Reaktionen daher damit, dass auch solche Erweiterungsversuche an der »zentralen Schwäche der Steuerungstheorie«, am Problemlösungsbias, nichts geändert hätten (Mayntz 2009/2005: 48 und 35). »Die relative Herrschaftsblindheit der Theorie politischer Steuerung liegt nicht etwa daran, dass sie die Machtdimension ausblendet, (was sie nicht tut), sondern daran, dass Macht nur im Kontext der Formulierung und Durchsetzung von Problemlösungen behandelt wird und nicht als politisches Handlungsziel.« (Ebd.: 34) Dies lässt sich verdeutlichen, wenn man den Begriff des Politischen des Governance-Ansatzes etwa mit dem der Weberschen Herrschaftssoziologie vergleicht. Letztere versteht unter Politik nicht die Lösung von Problemen, sondern das »Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung« (Weber 1980/1921: 822).

Doch diese Selbstkritik führt auch Mayntz nicht zu einer Veränderung des Governance-Ansatzes. Man solle ihre Kritik nicht so verstehen, »dass ich einer hemmungslosen Ausweitung der Theorie politischer Steuerung durch die gleichgewichtige Thematisierung der bisher vernachlässigten herrschaftstheoretischen Fragen das Wort reden möchte« (Mayntz 2009/2005: 38). Ihr sei es lediglich darum gegangen, dass der Governance Ansatz sich seiner Selektivität bewusst bleibe. Selektivität als solche sei hingegen nicht zu verhindern: »Eine synthetische Wirklichkeitsschau ist unserem analytischen Verstand versagt: Wir können nicht alles auf einmal betrachten, nicht alle Phasen, Verästelungen, Voraussetzungen und Varianten politischer Prozesse in einer integrierten Makrotheorie behandeln.« (Ebd.: 38f.) Politische Herrschaft ist folglich nicht mehr das zentrale Thema der Staatstheorie, sondern eine »Verästelung«, auf die sich einige Theorien spezialisieren können – während sich der Mainstream weiter mit Problemlösungen beschäftigen soll. Einzig Benz, Lütz, Schimank und Simonis (2007: 20) kommen zu dem Ergebnis, dass die Governance-Diskussion von einer Verknüpfung mit gesellschaftstheoretischen Konzepten aus herrschaftskritischer, klassen- oder geschlechtertheoretischer Sicht »zweifellos profitieren« würde. Ebenso könnten diese Ansätze von dem »Werkzeugkasten« des Governance-Ansatzes profitieren.

1.2 Governance und Globalisierung

Gerade über die Subdisziplin der Internationalen Beziehungen konnte sich das Governance-Konzept durchsetzen: als »Kontrapunkt zu ›Government‹ – verstanden als etatistisch-hierarchische Gesellschaftssteuerung« (Benz et al. 2007: 11). Damit reagierte der Ansatz auf die Transformation des national-sozialen Staates. Die »kriseninduzierte Verschiebung der Kräfteverhältnisse« (Kannankulam 2008: 151) vollzog sich unter anderem über Transnationalisierungsstrategien sowie die Privatisierung und Inwertsetzung ehemals staatlicher Aufgaben. Dem entspricht der Governance-Ansatz: Als politikwissen-

schaftliche Regierungslehre kritisiert er tradierte Konzeptionen des Staates, in denen dieser ein »souveräner Governance-Monopolist« sei (Beisheim/Börzel/Genschel/Zangl 2011a: 11). Denn sowohl die Beteiligung privater Akteure an der Erbringung von »Governance-Leistungen« als auch das »Regieren jenseits des Staates« kennzeichneten die heutige Situation (ebd.: 12). Der transformierte Staat sei unter diesen Bedingungen vielmehr als »Governance-Manager« zu begreifen, der die Governance-Funktionen anderer Akteure – etwa von Verbänden und Unternehmen, Clanchefs oder Transnationalen Organisationen – verknüpft, ergänzt und »orchestriert« (ebd.: 13ff.). Die »Nachfrage« nach einem solchen staatlichen Governance-Beitrag hänge von der Fähigkeit des Staates ab, ein entsprechendes »Angebot zu befriedigen«. Dabei unterschieden sich »Räume begrenzter Staatlichkeit« von solchen »konsolidierter Staatlichkeit« (ebd.: 13). Gerade Erstere lieferten neue Erkenntnisse für das »Regieren ohne Staat«, weil sie auf »funktionale Äquivalente zu herkömmlicher Staatlichkeit« angewiesen seien (Risse 2008: 163).

Diesen als Errungenschaft gefeierten Governance-Turn der Politikwissenschaft hat Josef Esser als die in Wirklichkeit notwendige »Korrektur eines immer schon falschen Paradigmas« bezeichnet, nämlich »des aktiv steuernden Staates« (Esser 1999: 129). Auch Birgit Sauer sieht darin aus dem Blickwinkel feministisch-materialistischer Staatstheorie eine »nachholende, die politische Wirklichkeit einfangende Begrifflichkeit« (Sauer 2011: 110). Bereits in den 1970er Jahren hatte materialistische Staatstheorie einer hierarchischen Staatskonzeption und einem darauf aufbauenden omnipräsenten Steuerungsoptimismus (Esser 1975) widersprochen. »Man muss endgültig das Bild von einem Staat aufgeben, der ein von oben nach unten einheitlich organisiertes Dispositiv darstellt und auf einer hierarchischen und homogenen Aufteilung der Machtzentren begründet wird, die gleichmäßig und stufenförmig von der Spitze der Pyramide zur Basis verläuft«, schrieb auch Poulantzas schon 1978 (2002/1978: 165). Und Foucaults Kritik bezeichnete 1976 diese Repräsentation der Macht in der politischen Analyse als eine, die im Bann der Monarchie verblieben und in welcher der »Kopf des Königs noch immer nicht gerollt« sei (Foucault 1998/1976: 110).

Auch wenn inzwischen, befördert durch die Transnationalisierungs- und Krisenprozesse, mit dem Governance-Ansatz die Steuerungs-zentrierung aufgegeben wurde, bleibt es weiterhin bei der prinzipiell subjekthaften Konzeption des Staates. Mit dem Konzept des Regierens gelingt zwar der Übergang zu einer praxeologischen Perspektive, wie sie etwa auch der Foucaultschen Analyse eigen ist. Allerdings ist der Unterschied zwischen Gouvernamentalität und Governance einer ums Ganze: Governance versucht »weichere« Koordinationsmechanismen in den Blick zu nehmen – Gouvernamentalität hingegen analysiert eine Technologie der Macht: die Technik der Verhaltensführung, die »regelrechte Kunst des Führens, Lenkens, Leitens, Anleitens, des In-die-

Hand-Nehmens, des Menschen-Manipulierens« (Foucault 2004/1977: 241). Der Unterschied zeigt sich erneut als derjenige zwischen Problemlösung und Herrschaftsanalyse.

Deutlich wird die Ausblendung von Herrschaftsverhältnissen im Kontext der Transnationalisierungsdiskussion durch die Art, wie Vertreter_innen des Governance-Konzepts Nord-Südverhältnisse thematisieren. Denn obwohl etwa Thomas Risse aus einer überzeugenden Kritik an modernisierungstheoretischen Annahmen versucht, die Staaten der Peripherie nicht an den Maßgaben des globalen Nordens zu messen, wird dem zentralen Merkmal dieses Verhältnisses, der strukturellen Machtasymmetrie zwischen dem globalen Süden und Norden seit der herrschaftsförmigen Einbindung in den Weltmarkt im Zeitalter des Kolonialismus kein zentraler Stellenwert eingeräumt (so auch die Kritik von Brand 2011: 263). Dies folgt aus der selektiv auf die Lösung von Governance-Problemen fokussierten Perspektive. Als »funktionale Äquivalente zu herkömmlicher Staatlichkeit« können daher problemlos »Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Gesundheit« im subsaharischen Afrika durch die »Bill & Melinda Gates Foundation« oder auch der Ausbau von HIV/AIDS-Kliniken durch transnationale Automobilkonzerne gelten (Risse 2008: 163).

Birgit Sauer hat darauf hingewiesen, dass aufgrund der fehlenden Herrschaftsanalyse die bundesdeutsche Governance-Debatte Gefahr laufe, zur »neoliberalen Begleitforschung« zu werden, weil die machtblinde Erweiterung des Staates um private Akteure und die Re-Definition von öffentlich/privat dazu tendiere, aktuelle neoliberale Transformationen in ihrem undemokratischen Potential zu unterschätzen (Sauer 2011: 115). Die affirmative Verwendung des neoliberalen Management-Jargons unterstreicht dies.

2. MATERIALISTISCHE STAATSTHEORIE

2.1 Staatsbegriff

Müsste materialistische Staatstheorie die Frage aktueller Governance-Forschung – »Wozu Staat?« (Beisheim/Börzel/Genschel/Zangl 2011b) – beantworten, so würde diese Antwort eindeutig ausfallen: zur Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft. Die Grundannahme, wie sie sowohl die bundesdeutsche Staatsableitungsdebatte der 1970er Jahre als auch Louis Althusser und Nicos Poulantzas in Frankreich, Antonio Gramsci in Italien oder die verschiedenen Richtungen der Regulationstheorie seit den 1990er Jahren in jeweils unterschiedlichen Pointierungen formuliert haben, lautet, dass diese historische Form der Vergesellschaftung strukturell krisenhaft ist, da sie auf »gesellschaftlichen Bedingungen und Naturvoraussetzungen« beruht, die sie »weder zu produzieren noch zu garantieren vermag, sondern tendenziell sogar

zerstört« (Hirsch 1994: 167). Dies erfordert eine auf die materielle Reproduktion, die Ordnung und den Erhalt der Gesellschaft insgesamt gerichtete, außerhalb des Verwertungsprozesses stehende Tätigkeit (Esser 1975: 157). Der Staat ist demnach die »Ermöglichungsagentur kapitalistischer Bewegung« (Lesse-nich 2009: 134).

Die Probleme, die es durch die Staatsapparatur zu lösen beziehungsweise zu bearbeiten gilt, sind grundlegende Strukturprobleme, »systemische Mechanismen der Problemproduktion« (ebd.: 41), die den politischen Prozess in kaum überwindbare Widersprüche verstricken und seine Problemlösungs-kapazitäten untergraben. Denn der Staat muss fortwährend stabilisierend in den gesellschaftlichen Reproduktionsprozess eingreifen, ohne zugleich dessen grundlegende Strukturen verändern zu können (Hirsch 1994: 177). Darüber werden die gesellschaftlichen Antagonismen und Konflikte in eine Form gebracht, die eine vorübergehende Reproduktion der Gesellschaft ermöglicht. »Allerdings kann dies nicht dauerhaft gelingen: Früher oder später müssen die gesellschaftlichen Widersprüche in »säkularen« Krisen zum Ausdruck kommen« (Hirsch 1990: 17). Der Kapitalismus entwickelt sich daher als krisenvermittelte und international ungleichmäßige Abfolge historischer Formationen, das heißt vorübergehend stabilisierter Konfigurationen (ebd.).

Im Verlauf der jahrzehntelangen Diskussion wurde deutlich, dass diese Tätigkeit nicht ausschließlich von staatlichen Apparaten übernommen wird, sondern diese vielmehr auch auf zivilgesellschaftliche Institutionen, Subjektivierungsweisen und die Reproduktion in alltäglichen Mikropraktiken angewiesen sind. Daher bot sich der breitere Begriff der »Regulation« an. Allerdings ist in diesem Verhältnis der Staat nicht bloß ein Ort von Machtverhältnissen unter vielen, so selbst Foucault, da es zu einer stetigen Etatisierung dieser Machtverhältnisse gekommen ist (Foucault 1994/1982: 259).

Betrachtet man nun das Allgemeininteresse, welches im Zentrum der Governance-Ansätze steht, dann besteht die Besonderheit des kapitalistischen Staates darin – worauf Marx bereits hingewiesen hat –, dass dieses »als Staat eine selbständige Gestaltung, getrennt von den wirklichen Einzel- und Gesamtinteressen«, annimmt, die als »illusorische Gemeinschaftlichkeit« zu einer »sachlichen Gewalt« wird, die »unsrer Kontrolle entwächst, unsere Erwartungen durchkreuzt, unsere Berechnungen zunichte macht« (MEW 3: 33). Die durch vielfältige, sich gegenseitig überlagernde Antagonismen sowie eine anarchische Warenproduktion geprägte kapitalistische Vergesellschaftung ermöglicht keinen kohärenten gesellschaftlichen Zusammenhang. Sie bringt stattdessen »hinter dem Rücken« den Akteur_innen als fremde, sachliche Gewalt gegenüber tretende Träger gesellschaftlicher Synthesis (Sohn-Re-thel 1970: 17) hervor: »soziale Formen«. Der Wert, das Recht und eben auch die politische Form sind jeweils verdinglichte Praxen; Formen, welche das wechselseitige Verhältnis der gesellschaftlichen Individuen unabhängig von

ihrem bewussten Willen und Handeln annehmen, und welche die unmittelbaren Wahrnehmungen und Verhaltensorientierungen anleiten und darüber einen gesellschaftlichen Zusammenhang in verstellter Form herstellen. In der Wertform geschieht dies über eine tauschvermittelte Warenproduktion, in der Rechtsform über Verfassungen, Verträge oder Gerichtsentscheidungen. Und auch eine politische Gemeinschaft, die über ihr Allgemeinwohl, ihre ›Probleme‹, ihre ›normativen Güter‹ entscheiden könnte, lässt sich nicht unmittelbar herstellen. Stattdessen schafft die politische Form eine von der Gesellschaft getrennte und »ihr äußerlich gegenüber stehende Instanz: das gesellschaftlich Allgemeine als von der Gesellschaft Abgesondertes« (Hirsch 1994: 167). Diese Trennung bildet die Grundlage »des eigentümlichen institutionellen Aufbaus des Staates«, das heißt die Grundlage seiner Materialität (Poulantzas 2002/1978: 47). Nur weil der Staat – als raum-zeitliche Institutionalisierung der politischen Form – durch seine Verselbständigung gegenüber den gesellschaftlichen Akteur_innen im Regelfall über eine »relative Autonomie« verfügt, ist er überhaupt dazu in der Lage, zur Reproduktion dieser widersprüchlichen Vergesellschaftung beizutragen. Nur dadurch kann er Einfluss auch auf mächtige gesellschaftliche Akteure nehmen, Konsens herstellen und Zugeständnisse durchsetzen.

Die politische Form ist somit »die zugleich illusorische und reale Form, die das Gemeinwesen unter den herrschenden Vergesellschaftungsprinzipien annehmen muss« (Hirsch 1994: 167). In seiner Besonderung als soziale Form ist das Politische die einzig mögliche und rationelle Form der Regelung der gemeinsamen Angelegenheiten in einer generell irrationalen Vergesellschaftung, in der sich der gesellschaftliche Zusammenhang erst hinter dem Rücken der Einzelnen – »unter ungeheuren Reibungen und gleichsam als Zufall« (Horkheimer 1937: 258) – herstellt. Das Allgemeinwohl ist *real* und *illusorisch*, insofern es das unter kapitalistischen Bedingungen allein mögliche Allgemeine ist: Eines, das nicht etwa dadurch zustande käme, dass »ein jeder über alle und alle über einen jeden ebendasselbe beschließen«, wie dies noch die republikanische frühbürgerliche Demokratietheorie beanspruchte (Kant 1993/1797: 432), sondern in verselbständigten Verfahren (der Gesetzgebung und der Bürokratie), in denen eine Elite von professionalisierten Politik-Spezialist_innen für das Allgemeinwohl zuständig ist: die politischen Intellektuellen im Sinne Gramscis.

Illusorisch ist das Allgemeinwohl allerdings auch deswegen, weil es immer schon von den gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnissen durchdrungen ist. Dies lässt sich exemplarisch am Geschlechterverhältnis zeigen: Die Besonderung des Staates errichtet zugleich eine Demarkationslinie zwischen dem öffentlichen Bereich von Staat und Politik und dem Bereich des Privaten von Familie, generativer Reproduktion, Emotionen, Beziehungsformen und Lebensweisen und nimmt dabei vergeschlechtlichte Zuweisungen in die

jeweiligen Bereiche vor (Ludwig/Sauer/Wöhl 2009: 11). Die Trennung ist wesentlicher Bestandteil der institutionellen Materialität moderner Staatlichkeit, die eine geschlechtsspezifische strategische Selektivität aufweist. Diese drückt sich aus sowohl in der selektiven Auswahl dessen, was als Gegenstand öffentlicher Interventionen, also als Staatsaufgabe gelten soll und dem, was als privat und damit partikular und apolitisch gilt, als auch in dem selektiven Zugang zu staatlichen Apparaten und schließlich in der grundlegenden Architektur des Staates selbst. So ist der Anteil von Frauen etwa umso geringer, je näher ein Ressort dem Kern des repressiven Staatsapparates kommt (Dackweiler 2012: 77; Jessop 2001). »Feministische Institutionenarchäologie« hat aufgezeigt, wie sich Männlichkeit systemisch als maskulinistische Rationalität in die staatlichen Institutionen, Strukturen und Verfahren einschrieb und diese vergeschlechtlichte (Kreisky/Löffler 2009: 76). Der Staat ist, könnte man zusammenfassend sagen, ein materialisiertes soziales Verhältnis: ein Klassen- und Geschlechterverhältnis und auch ein Verhältnis zwischen den Staatsbürger_innen und ihren Anderen. Er stabilisiert dabei nicht einfach eine vorgefundene Ordnung, sondern bringt jene vergeschlechtlichten, ethnisierten und Klassen-Subjekte mit hervor, die im Governance-Ansatz als fixe und vorstaatliche Akteur_innen vorkommen und darüber naturalisiert werden (Ludwig 2009). Auch die Dyade öffentlich/privat kann nicht als selbstverständlich und gegeben vorausgesetzt werden. Vielmehr wurde sie »unter Tränen und Blut in tausend theoretischen und praktischen Auseinandersetzungen geformt [...], bevor sie zur Selbstverständlichkeit wurde« (Virno 2005: 29).

Den Staat als soziales Verhältnis zu denken, macht es erforderlich, ihn vom Subjektcharakter zu befreien. Er ist die »materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse« (Poulantzas 2002/1978: 154) – keine substanzhafte Entität, sondern ein widersprüchliches und fragmentiertes Ensemble von Staatsapparaten. Jeder dieser Apparate entfaltet eine spezifische Eigendynamik durch die für den Kapitalismus charakteristische Trennung von Politik und Ökonomie. So gewinnt der verstetigte Praxiszusammenhang des Politischen eine eigene Materialität und entwickelt Mechanismen, »die dazu bestimmt sind, [seine] Selbsterhaltung zu sichern« (Foucault 1994/1982: 256). Claus Offe (2006/1969ff.: 130) nennt dies das »Interesse des Staates an sich selbst«. Und genau diese Eigendynamik verführt zu einem »Institutionalozentrismus« (Foucault 2004/1977: 175), also dazu, den Ursprung von Machtverhältnissen in jenen Apparaten – und nicht in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen – zu suchen.

Begreift man die gesellschaftlichen Antagonismen als in die Staatsapparatur eingeschriebene, so nehmen sie in deren Innerem »die Form von internen Widersprüchen zwischen den verschiedenen staatlichen Zweigen und Apparaten, sowie die Form von Widersprüchen innerhalb dieser Zweige und Apparate« an (Poulantzas 2002/1978: 164). Die verschiedenen gesellschaft-

lichen Kräfte beziehen sich auf unterschiedliche Staatsapparate, und diese wiederum haben spezifische Beziehungen zu den gesellschaftlichen Kräften. Der Staat ist somit ein strategisches Feld, geformt durch die komplexen, sich durchkreuzenden, dezentralen und antagonistischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Sektoren des Staates (Jessop 1985: 125ff.). Daraus resultiert, dass die Politiken der einzelnen Staatsapparate mitunter gegenläufig sind und sich zum Teil sogar diametral widersprechen.

Dies lässt sich an der gegenwärtigen europäischen Migrationspolitik verdeutlichen: Staatliche Politiken sind aufgrund der Virulenz von Nationalismus und Rassismus in den Einwanderungsländern durch eine Anti-Einwanderungsrhetorik und repressive Sicherheitsgesetze gekennzeichnet, wie im Eingangszitat der *Guardia Civil* erkennbar. Zugleich jedoch verfolgen sie aufgrund der Arbeitskraftpolitik des national-sozialen Staates eine flexible und tendenziell vermehrte Zuwanderung (Castles 2005: 21). Hollifield (2003: 35f.) spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem »liberalen Paradox«: Im Zuge der Globalisierung und der Zunahme internationaler Bevölkerungsbebewegungen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hätten die internationalen ökonomischen Entwicklungen – Handel, (Direkt-)Investitionen und Migration – die Staaten auf der einen Seite zu immer weiterer Öffnung getrieben, während das internationale Staatensystem und mächtige (inländische) politische Interessen sie auf der anderen Seite zu einer größeren Abschottung drängten. Dieses Paradox lässt sich leicht auflösen, sobald man den Staat nicht mehr als einheitliches Subjekt, sondern als Ensemble konkurrierender Staatsapparate konzipiert.

Das nationalstaatliche Ensemble wies oft eine Kohärenz auf, die die Konkurrenz seiner Apparate unsichtbar machte. Dies war nicht auf seine verfassungsrechtlich festgelegte Struktur zurückzuführen. Denn auch wenn die Kompetenzsphären staatsorganisationsrechtlich hierarchisch festgelegt sind, kann diese Festlegung die realen Machtstrukturen kaum beeinflussen (Jessop 1985: 127). Die Einheit und Kohärenz der Apparate ist allerdings entscheidend für die Fähigkeit des Staates, gesellschaftliche Kohäsion herzustellen, das heißt, sowohl die herrschenden Kräfte auf ein gemeinsames langfristiges Projekt zu verpflichten als auch die Subalternen in dieses einzubinden. Diese Einheit kann einzig über spezifische *Staatsprojekte* gewährleistet werden, welche in den verschiedenen Abteilungen des Staates erarbeitet werden (Jessop 1990: 128). Nation und Wohlfahrtsstaat bildeten das zentrale Staatsprojekt des fordistischen Staates im globalen Norden – des national-sozialen Staates im Sinne Balibars.

2.2 Erweiterter Staat

Um politische Projekte zu untersuchen, greift materialistische Staatstheorie auf die Hegemonietheorie Antonio Gramscis zurück. Gramsci hatte einen entscheidenden Paradigmenwechsel in den von der Marxschen Theorie inspirierten theoretischen Debatten vorgenommen, indem er die Aufmerksamkeit auf die politischen Auseinandersetzungen in und um den Staat lenkte. Sein Staatsverständnis folgte nicht mehr instrumentalistisch-voluntaristischen Konzepten, wie sie etwa noch von Lenin in *Staat und Revolution* vertreten wurden (vgl. Lenin Werke 25: 402, 409). Vielmehr entwickelte er »eine nicht-mechanistische Beziehung Staat-Klasse [...], eine Erweiterung des Staates, die sich keineswegs auf eine einfache Verschiebung zum allgemeinen Überbau-feld (oder sogar kulturellen Feld) hin reduziert« (Buci-Glucksmann 1981: 87). Indem Gramsci die Analyse des Staates mit der Analyse der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse verband, ermöglichte er die eigenständige Theoretisierung des Staates und entwickelte zugleich ein Verständnis für geschichtliche Kontingenzen. Staat verstand er nicht mehr als repressiven Kernstaat, sondern als »integralen Staat«, bestehend aus der politischen Gesellschaft, dem Staat im engeren Sinn, und der Zivilgesellschaft (ausführlich Demirović 2007). Gerade weil es ihm um die Analyse politischer Herrschaft ging, lehnte er eine »Verarmung des Staatsbegriffs« ab, durch den Politik zum Synonym »für parlamentarische Politik« wurde, und fasste den Staat als »den gesamten Komplex praktischer und theoretischer Aktivitäten [...], womit die führende Klasse ihre Herrschaft nicht nur rechtfertigt und aufrechterhält, sondern es ihr auch gelingt, den aktiven Konsens der Regierten zu erlangen [...]« (Gramsci 1991ff.: Bd. 7, H. 15, § 10: 1725f.). Bereits in den 1920er Jahren also hatte Gramsci sozusagen den Übergang von »Government zu Governance« vollzogen.

Vor dem Hintergrund der Frage, warum die Revolution in Russland erfolgreich war, in den entwickelten Industriestaaten jedoch scheiterte, erkannte Gramsci die neue Qualität bürgerlicher Herrschaft: Im Unterschied zu früheren Epochen basiert sie maßgeblich auf Konsens und politischer Führung. Während das zaristische Regime in Russland mit der Erstürmung des Winterpalastes zusammenbrach, verfügten bürgerliche Staaten über ein weitverzweigtes System von »Kasematten und Schützengräben«, in denen um »Hegemonie« gerungen wird. Die Analyse der Hegemonie war Gramscis originärer Beitrag zur Weiterentwicklung materialistischer (Staats)theorie. »Hegemonie zu erlangen«, heißt, so Terry Eagleton (2000: 137) treffend, »eine moralische, politische und intellektuelle Führung im gesellschaftlichen Leben zu etablieren, indem man die persönliche ›Weltanschauung‹ im ganzen Gewebe der Gesellschaft verbreitet«. Die Kasematten und Schützengräben, die Bewegungen, welche weitreichende Veränderungen anstreben, zu einem langwierigen »Stellungskrieg« zwingen, befinden sich in der »Zivilgesellschaft«. Darunter ver-

stand er die »Gesamtheit aller gemeinhin privat genannten Organismen«, also Kirchen, Vereine, Gewerkschaften und Massenmedien (Kramer 1975: 83). Vor allem mit der Presse, die Gramsci ausführlich untersuchte, widmete er sich »dem ungeheuren Komplex der Gräben und Befestigungen der herrschenden Klasse« (Buci-Glucksmann 1981: 102). Die Zivilgesellschaft ist der maßgebliche Ort des Kampfes um Hegemonie. Bemerkenswerterweise ist die Zivilgesellschaft bei Gramsci integraler Bestandteil des Staates und nicht diesem entgegengesetzt. »Staat = politische Gesellschaft und Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie, gepanzert mit Zwang«, so Gramscis klassische Formulierung (Gramsci 1991ff., Bd. 4 H. 6 § 88: 783). Nicht nur die Möglichkeit der Anwendung von Zwang ist immer gegenwärtig, auch die Zivilgesellschaft selbst ist von Machtbeziehungen und sozialer Ungleichheit geprägt.

Hegemonie stellt sich allerdings nicht von selbst ein, sondern muss tagtäglich in unendlichen verstreuten Prozessen organisiert werden. Eine zentrale Rolle hat Gramsci hierbei den sogenannten Intellektuellen zugeschrieben. Darunter sind zwar auch die »großen Intellektuellen«, die Literat_innen und Philosoph_innen im klassischen Sinne zu verstehen, vor allem aber die »kleinen Intellektuellen«, also Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre, Fernsehmoderator_innen und Bürokrat_innen, Journalist_innen und Angestellte von Think Tanks. Sie sind die Techniker_innen der Hegemonie, die es vermögen, das Interesse eines komplizierten Allianzsystems auf den Begriff zu bringen und darüber eine Weltanschauung dezentral von verschiedenen gesellschaftlichen Orten aus herauszubilden. Gerade politische und rechtliche Verfahren, die Gramsci weniger im Blick hatte, sind aufgrund ihrer Formalisierung und der Herausbildung eigener »Intellektueller« idealtypische Universalisierungsinfrastrukturen: Sie leisten in diesem Prozess die Übersetzung der Interessen gesellschaftlicher Kräfte in die internen Strukturen des Staates (Buckel/Fischer-Lescano 2007: 92). Den Staat verstand Gramsci somit als institutionalisiertes Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe und als Ort gesellschaftlicher Auseinandersetzungen (ausführlich siehe Hirsch/Kannankulam/Wissel 2008b: 93f.; Demirović 2007).

Ein hegemonietheoretischer Zugang begreift die parlamentarischen und rechtsstaatlichen Verfahren bürgerlicher Demokratien entgegen deren eigenem Anspruch nicht als Mechanismen gesellschaftlicher Selbstorganisation, sondern als Infrastrukturen der organischen Zirkulation und Neuorganisation von Hegemonie, die zugleich das Auftreten von Brüchen in der gesellschaftlichen Kohäsion erschweren (Jessop 2006: 55). Insbesondere Nicos Poulantzas betont die Prekarität dieser Verfahren, indem er im Rückgriff auf Marx, Gramsci und Franz Neumann argumentiert, dass in dem Moment, da politische und ideologische Krisen nicht durch das normale, demokratische Spiel der Kräfte überwunden werden können, so Jessop, »demokratische Institutionen aufgehoben und die Krisen durch einen offenen »Bewegungskrieg« aufgelöst«

werden (ebd.). Aber auch jenseits eines solchen Ausnahmeregimes konstatiert Poulantzas beginnend mit der Krise des Fordismus eine neue Normalform des kapitalistischen Staatstyps, die er »autoritären Etatismus« nennt. Darunter versteht er das durch das Krisenmanagement bedingte Anschreißens sämtlicher Bereiche durch den Staat – die bereits zu Beginn von Foucault erwähnte Etatisierung – bei gleichzeitigem Verfall der Institutionen der politischen Demokratie und der Einschränkung formaler Freiheiten (Poulantzas 2002/1978: 231f.; ausführlich Kannankulam 2008).

Mit der Bezugnahme auf Gramsci werden die eher strukturalistisch argumentierenden materialistischen Ansätze mit einer Perspektive der Kämpfe gesellschaftlicher Kräfte verbunden. Es kommt zu einem dialektischen Verständnis von Struktur und Handlung beziehungsweise Struktur und Konjunktur, welches es ermöglicht, raum-zeitlich verschiedene Varianten des Kapitalismus auf der Grundlage unterschiedlicher Kräfte, Kampfzyklen und Strategien zu unterscheiden. Gesellschaftliche Strukturmomente können auf diese Weise auf soziale Praxis zurückgeführt werden. Die permanente Wiederholung und Reproduktion routinierter Praxis verstetigt sich zu gesellschaftlichen Strukturen. Letztere sind in diesem Sinne Praxis in einem anderen Aggregatzustand. Strukturen konstituieren stumme Zwänge, eine »Sozialität ohne Autor_in« (Butler 2004: 1, übers. d. Verf.), welche die *longue durée* gesellschaftlicher Verhältnisse gewährleisten. Strukturen sind also sowohl die Basis aktueller als auch zugleich das Resultat vergangener Handlungen (Gerstenberger 1988: 146). Die durch die gesellschaftlichen Konflikte und Antagonismen angetriebene Praxis reproduziert Strukturen und verschiebt sie zugleich, da Wiederholungen stets schon strategische oder nicht intendierte Verschiebungen sind. So erweisen sich letztlich sogar die sozialen Formen trotz ihrer fetischisierten Abdichtung gegen Veränderung als »tobende, blutige Schlachtfelder« (Holloway 2002: 110).

In diesem Prozess der Verstetigung sozialer Praxis zu gesellschaftlichen Strukturen gerät ihr offener, kontingenter und umstrittener Charakter in Vergessenheit – wird de-politisiert (Wullweber 2012: 35). Auf Dauer gestellte Praxen werden nicht mehr hinterfragt und gelten als schlicht alternativlos. So erscheinen etwa Grenzkontrollen oder »Ausländerpolitik« als evidente Größen (Karakayali 2008: 33). Sie sind »tief in das soziale Gefüge, in Wissensformen und alltägliche Handlungen eingeschrieben« (Wullweber 2012: 38). Handelt es sich um Strukturprinzipien, das heißt um jene Strukturmomente, die am weitesten in Raum und Zeit ausgreifen und so zu Organisationsprinzipien gesellschaftlicher Totalitäten werden (Giddens 1992: 69 und 235), so ist die De-Politisierung am stärksten ausgeprägt, indem sich Mechanismen herausbilden, die jeden Verweis auf ihre gesellschaftliche Konstruiertheit tilgen. Solche Mechanismen sind vor allem die Biologisierung/Naturalisierung sozialer Verhältnisse – zum Beispiel als Zweigeschlechtlichkeit – oder die Verdingli-

chung jener Verhältnisse zu sozialen Formen. Die in den Strukturprinzipien verfestigten Praxen verfügen über eine tief verankerte Hegemonie. Politische Projekte, die darauf aufbauen, werden strukturell privilegiert und affirmieren und reproduzieren sie zugleich.

Lange Zeit wurden schließlich die rechtlichen Verfahren in der materialistischen Theorie schlicht dem Staat untergeordnet. Doch auch das Recht ist eine soziale Form mit eigenen Institutionalisierungsweisen, spezifischen juristischen Intellektuellen und einer relativen Autonomie gegenüber der politischen Form und ihren Institutionen, sprich: ein eigenes Terrain der Organisation von Hegemonie (ausführlich Buckel 2007). Da insbesondere Gerichte, das Zentrum der Rechtsform, als rechtliche Staatsapparate institutionalisiert sind, Gesetze in juristischer Form abgefasst werden und staatliche Macht formal auf einer Verfassung ruht, konnte durch diese Verkopplung von Rechtsform und politischer Form die Eigenständigkeit beider Formen übersehen werden. Erst im Zeitalter der Transnationalisierung und der Herausbildung vielfältiger neuer Gerichte und Quasi-Gerichte, die jenseits der Nationalstaaten entstanden, wurde die immer schon vorhandene relative Autonomie sichtbar. Dass Recht eine eigenständige soziale Form ist, bedeutet auch, dass es einer eigenständigen Logik folgt, die sich gegen staatliche Machtausübungen richten kann (vgl. hierzu die Beiträge von Meyerhöfer et al. sowie Pichl/Vester in d. Bd. und Buckel 2013).

2.3 Transnationalisierung

Die Globalisierungsprozesse der letzten Dekaden haben den Nationalstaat grundlegend verändert. Sie lassen sich aus einem einschneidenden Wandel der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse seit den Krisenprozessen der 1970er Jahre verstehen. Vor dem Hintergrund erschöpfter Produktivitätsreserven der tayloristischen Arbeitsorganisation erwies sich der gesellschaftlich-institutionelle Rahmen des keynesianischen Wohlfahrtsnationalstaates zunehmend als »Hemmnis der Kapitalverwertung« (Hirsch/Roth 1986: 80), gegen den auf der einen Seite sowohl die Arbeiter_innenklasse in Form sich massierender Streiks als auch die Neuen Sozialen Bewegungen mit vielfältigen Kritiken opponierten. Auf der anderen Seite forcierte das Kapital mit der räumlichen Verlagerung und Zerlegung der Produktion die »Neue Internationale Arbeitsteilung« (Fröbel/Heinrichs/Kreye 1977), was neben dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems der fixen Wechselkurse den fordistischen Staat unter weiteren Druck setzte (vgl. Helleiner 1996). Neo-liberal ausgerichteten Akteuren gelang es in der Folge zusehends erfolgreicher, die Kräfteverhältnisse innerhalb des »atlantischen Fordismus« zu ihren Gunsten zu verschieben, was auch an den Wahlerfolgen Margaret Thatchers oder Ronald Reagans erkennbar wurde (Jessop 2002: 55ff.; Kannankulam 2008: 107ff.).

Staaten und staatliche Politiken stehen diesen Prozessen nicht äußerlich gegenüber, sondern es sind, wie an den finanzökonomischen Liberalisierungsschritten beziehungsweise der Implementierung monetaristischer Politiken erkennbar, politische Entscheidungen und Weichenstellungen in den fordistischen Wohlfahrts-Nationalstaaten selber, die zu den skizzierten Prozessen geführt haben. Materialistische Staatstheorie hat früh darauf hingewiesen, dass diese Veränderungen sich mit dem Dualismus zwischen »externen« und »internen« Prozessen nicht angemessen verstehen lassen. Schon Gramsci erkannte, dass sich im Nationalstaat immer auch internationale gesellschaftliche Kräfte verdichten (H 13, § 17, 156ff.). Die Internationalisierungsprozesse im Fordismus und die Transnationalisierung seit den 1990er Jahren haben eine dichotome Scheidung von innerstaatlichen Prozessen und globalen Machtkonstellationen unplausibel gemacht. Weder kommen die Globalisierungsprozesse von außen über die Nationalstaaten, noch lassen sich Machtverhältnisse im globalen Staatensystem ausschließlich auf Nationalstaaten und nationalstaatliche Kräfteverhältnisse zurückführen. Beide Sphären haben sich gegenseitig durchdrungen, sodass die Internationalisierungsprozesse sich sowohl als Ausdruck gewandelter Kräfteverhältnisse innerhalb der Nationalstaaten als auch als Folge einer gewandelten globalen Konstellation deuten lassen (Poulantzas 2001/1975; Kannukulam/Wissel 2004; Wissel 2007).

An der zuvor beschriebenen Grundkonstellation, der Notwendigkeit des Staates für die Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft, hat sich auch durch die kapitalistische Globalisierung nichts geändert. Was sich jedoch verändert hat, ist die Institutionalisierung der politischen Form (Hirsch/Kannukulam 2009). Inzwischen ist ein flexibles Netzwerk entstanden, bestehend aus globalen Institutionen wie der WTO, dem IWF, dem Internationalen Strafgerichtshof und aus regionalen Institutionalisierungen wie der EU, der NAFTA oder des ASEAN, welches angesichts einer globalen (Re)produktion ebenfalls Regulationsfunktionen eingenommen hat (Brand 2007; Cox 1998; Wissel 2007).

In der neogramscianisch orientierten Internationalen Politischen Ökonomie wurde diese Entwicklung als neuer Konstitutionalismus gedeutet (Gill 2000; siehe auch Bieling 2004: 136). Das transnationale regulative Arrangement, so wird argumentiert, sei weitgehend der demokratischen Kontrolle entzogen. Es schaffe aber einen Rahmen, der politische Akteure zunehmend einer globalen Marktdisziplin unterwerfe. Dazu gehören eine rigide, monetaristisch geprägte, Wirtschafts-, Geld-, und Finanzpolitik ebenso wie eine Liberalisierung der Handelspolitik. Dieser neue Konstitutionalismus wird im Zusammenhang einer Transnationalisierung der Zivilgesellschaft diskutiert, die weitgehend von einer neu entstandenen »transnationalen Kapitalfraktion« (Gill 1990; Cox 1987, 357ff.) beherrscht werde.

Die Internationalisierungsprozesse, die schon im Fordismus einsetzen, haben sich in der Folge seit den 1990er Jahren noch einmal verstärkt. Produktions- sowie Akkumulationsstrategien der großen Konzerne richteten sich zunehmend transnational aus. Dies führte auch zu einer Veränderung der internationalen Arbeitsteilung. Die alte internationale Arbeitsteilung zwischen globalem Norden und globalem Süden ist nicht verschwunden, aber sie wird überlagert durch eine neue, sehr viel komplexere und in Ansätzen transnationale Form der flexiblen Ausnutzung globaler Verwertungsbedingungen. Der globale Süden fungiert keineswegs nur wie im Fordismus als Rohstofflieferant für die verarbeitenden Industrien des Nordens. Vielmehr sind auch in der ›Peripherie‹ Hochtechnologiezentren entstanden. Gleichzeitig sind durch die Illegalisierung sowie den allgemeinen Abbau von Rechten der Lohnabhängigen, in manchen Bereichen des globalen Nordens Arbeits- und Lebensbedingungen entstanden, die sich nur geringfügig von denen des Südens unterscheiden.

Während zu beobachten ist, dass einige semiperiphere Länder in der globalen Hierarchie aufsteigen, sind ganze Regionen der Plünderung preisgegeben oder fallen gänzlich aus dem Verwertungszusammenhang heraus. Anknüpfend an den Marxschen Begriff der ursprünglichen Akkumulation und Rosa Luxemburgs Imperialismusanalyse zeigt David Harvey, dass die ursprüngliche Akkumulation keineswegs nur eine Phase in der Entstehung des Kapitalismus war. Prozesse der unmittelbar gewaltförmigen Aneignung sind vielmehr grundlegend mit der kapitalistischen Gesellschaftsformation verbunden. Solche Prozesse der »Akkumulation durch Enteignung« haben nach Harvey im Neoliberalismus nach einer Phase der inneren Expansion des Kapitalismus wieder zugenommen (vgl. Harvey 2005; sowie Luxemburg 1969, 430f.; siehe auch Dörre 2009).

Als eigensinnige, relativ autonome Reaktionen auf diese Enteignungsprozesse kam es zu globalen Migrationsbewegungen, die für den Norden und seine »imperiale Lebensweise« (Brand/Wissen 2011) eine Herausforderung darstellen (Benz/Schwenken 2005; Bojadžijev/Karakayali 2007), weil sie die durch die Grenze stabilisierte Trennung des globalen Nordens vom globalen Süden in Frage stellen. Mit dem Begriff der imperialen Lebensweise beschreiben Ulrich Brand und Markus Wissen spezifische »Produktions-, Distributions- und Konsumtionsmodelle, die tief in die Alltagspraktiken der Ober- und Mittelschichten im globalen Norden und zunehmend auch in den Schwellenländern des globalen Südens eingelassen sind« (Brand/Wissen 2011: 80). Die imperiale Lebensweise hat ihre Grundlage in einem tendenziell globalen Zugriff auf Ressourcen und Arbeitskräfte und verallgemeinert sich »über räumlich spezifische Klassen und Geschlechterverhältnisse sowie entlang von ethnischen beziehungsweise ethnisierten Linien« (ebd.: 82). Mit der internationalen Arbeitsteilung hat sich auch die über die Geschlechterverhältnisse strukturierte Arbeitsteilung verändert. Im globalen Norden hat eine geschlechterhierar-

chisch strukturierte Integration in den Arbeitsmarkt stattgefunden, während globale Versorgungsketten (Ehrenreich/Russell Hochschild 2003) entstanden sind, mit der die Reproduktionsarbeit transnationalisiert und kommerzialisiert wurde (ausführlich Buckel 2012: 84ff.).

2.4 Die Europäische Integration

Den europäischen Integrationsprozess begreifen wir als eine regionale Antwort auf diese Internationalisierungsprozesse, die in den 1990er Jahren eine neue Qualität angenommen haben. Insbesondere in Bezug auf die Europäische Union kann inzwischen von einer Transnationalisierung gesprochen werden: Es entstanden »dauerhafte und dichte sozialräumliche Verflechtungszusammenhänge, die über mehrere nationalstaatliche Räume beziehungsweise Territorien hinweg aufgespannt sind« (Pries 2008: 45). Patrick Ziltener forderte daher 1999 als einer der Ersten aus einer materialistischen Perspektive, die Europäische Integration staatstheoretisch zu fundieren und die EU nicht mehr nur als zusätzliche Ebene zu betrachten, sondern als »zunehmend zentrale ›Schnittstelle‹« mit einer spezifischen strategischen Selektivität zu erfassen (Ziltener 1999: 10). Die Europäische Integration sei ein komplexer Prozess, in dem nationalstaatliche Funktionen teilweise ersetzt, abgeschafft oder schleichend unterminiert sowie kompetitiv mit anderen staatlichen Räumen artikuliert wurden (ebd.: 206).

Wir schlagen eine noch weitergehende Perspektive vor, welche den Dualismus zwischen der EU einerseits und den Mitgliedsstaaten andererseits überwindet – ohne allerdings einen neuen Staat zu unterstellen: Wir betrachten die Europäische Union als Teil und besondere Ausprägung eines postfordistischen europäischen Staatsprojektes. Das heißt, wenn Staaten keine substantiellen Einheiten sondern Ensembles heterogener und zum Teil konkurrierender Staatsapparate sind, deren Kohärenz durch ein Staatsprojekt organisiert werden muss, lässt sich diese Neukonfiguration als Entstehung eines europäischen Staatsapparate-Ensembles bei gleichzeitigem Übergang des Staatsprojektes des Fordismus in ein neues postfordistisches Staatsprojekt interpretieren. Im Unterschied zu den Auseinandersetzungen darüber, ob Europa ein Staatenbund, ein Bundesstaat oder eine Organisation »sui generis« (Jachtenfuchs 1997) ist, untersuchen wir keinen Zustand, sondern einen Prozess. Wir gehen davon aus, dass sich die nationalen Staatsapparate-Ensembles nicht nur innerlich transformieren, sondern sich auch im europäischen Rahmen neu anordnen. In diesem Prozess verändern sich die Hierarchien der einzelnen Apparate zueinander, und es entstehen kontinuierlich neue europäische (Quasi)-Staatsapparate wie die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank oder Frontex. Diese verschiedenen Apparate stehen in einem neuen Verflechtungszusammenhang, welcher noch nicht durch ein stabiles

europäisches Staatsprojekt als Einheit verbunden wurde. Wir werden aber in den empirischen Untersuchungen dieses Bandes Suchprozesse eines solchen europäischen Staatsprojekts dokumentieren.

Diese Konzeption lässt sich exemplarisch an dem Gefüge europäischer Gerichte skizzieren: Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) ist inzwischen »die wahrscheinlich einflussreichste existierende internationale Rechtsinstitution« (Alter 2001: 229, Übers. d. Verf.). Zugleich haben sich sämtliche mitgliedsstaatlichen Gerichte durch ihre Einbindung in die Durchsetzung europäischen Rechts in erstinstanzliche Gerichte des Europarechts, also in europäische Gerichte verwandelt (Tohidipur 2008: 134f.). Der zentrale institutionelle Mechanismus, über den dies ermöglicht wurde, ist das sogenannte Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV). Darüber können mitgliedsstaatliche unterinstanzliche Gerichte ihre nationale Gerichtshierarchie durchbrechen, die Rechtsfälle aussetzen und eine genuin europarechtliche Fragestellung direkt dem EuGH zur Auslegung vorlegen. Dessen Entscheidungen werden sodann in das mitgliedsstaatliche Urteil übernommen und über die nationalen Gerichte durchgesetzt. Es spielt daher keine wesentliche Rolle mehr, dass der Gerichtshof nicht auf ein europäisches Gewaltmonopol zurückgreifen kann.

Um Missverständnissen vorzubeugen, sei betont, dass wir nicht von einem europäischen *Staat* sprechen. Dies würde eine Kohärenz implizieren, die bisher nicht gegeben ist. Was wir aber beobachten können, ist die Entstehung eines *europäischen Staatsapparate-Ensembles*. Zu diesem Ensemble gehören nationale, europäische und transnationale Apparate, welche gemeinsam die Reproduktion des europäischen Kapitalismus zu gewährleisten versuchen.

Wie labil dieses Projekt ist, zeigt die aktuelle Krise. In ihr werden die Konflikte zwischen den unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen der Regulation offensichtlich. In diesem Kontext ist auch das europäische Staatsapparate-Ensemble in die Krise geraten. Zurzeit lässt sich selbst ein Auseinanderbrechen der EU nicht ausschließen. Ob diese Krise »nur« eine Durchsetzungskrise ist, in der die neoliberale Ausrichtung des entstehenden europäischen Staatsprojekts weitergehend durchgesetzt wird, oder ob die Krise in ein neues Integrationsprojekt münden wird, ist noch nicht absehbar. Denn das europäische Dilemma ist nur ein Ausschnitt der größten Krise des Kapitalismus seit 1929. Letztere äußert sich nicht nur als Finanzkrise oder in den Staatsverschuldungskrisen beziehungsweise der Krise des Euro und den wenig kohärenten Reaktionen im europäischen Staatsapparate-Ensemble. Es handelt sich vielmehr auch um eine Krise der weltweiten Verfügbarkeit von Lebensmitteln, eine Krise der Lohn- und Reproduktionsarbeit, von Energieproduktion, Klimawandel und anderen Dimensionen der ökologischen Krise wie etwa der Verlust der biologischen Vielfalt (Bader et al. 2011; Brand/Wissen 2011; Demirović et al. 2011). Um die massiven Widersprüche prozessier-

bar zu machen, die in diesen Krisen zutage treten, wäre es nötig, auch den mächtigen neoliberalen Akteuren Zugeständnisse abzuverlangen und sie in ein neues politisches Projekt einzubinden, welches eine einigermaßen stabile Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft gewährleisten könnte (vgl. Buckel et al. 2012; Georgi/Kannankulam 2012). Ob die relative Autonomie des europäischen Staatsapparate-Ensembles stark genug ausgeprägt ist, um das in Angriff zu nehmen, bleibt fraglich.

3. MIGRATIONSKONTROLLPOLITIKEN

Die europäischen Re-Bordering-Prozesse sind Effekte dieser Transnationalisierungsprozesse. Denn Migrations- und Grenzpolitiken sind strukturell mit dem kapitalistischen Staat verbunden. Sie konstituieren sowohl den staatlichen Raum als auch die regierte Bevölkerung – und entsprechend die »Nicht-Bevölkerung« (Meyer/Purtschert 2008: 165). Das Nord-Südverhältnis in Form der imperialen Lebensweise findet seinen materiellen Ausdruck in der staatlichen Apparatur der Grenze. Diese ist eine Herrschaftstechnik, die mit der Konstruktion von Innen und Außen, von Bevölkerung und Nicht-Bevölkerung, von Staatsbürger_innen und Migrant_innen die Wahrnehmung des ungleichen Verstrickungszusammenhangs zwischen dem globalen Norden und Süden verdrängt und dadurch stabilisiert: Denn die politischen und ökonomischen Verhältnisse eines jeden Staates werden so auf dessen innere Entwicklung und nicht auf die Stellung in der globalen Vergesellschaftung zurückgeführt. Auf diese Weise (re)produzieren Migrationskontrollen und Grenzen die Vorstellung einer Unzuständigkeit für das Schicksal der Nicht-Bevölkerung. Der national-soziale Staat privilegiert zudem seine Angehörigen materiell, sodass sie ein Interesse an dessen Erfolg und Stabilität entwickeln. Er beruht darauf, dass der Zugang zu seinem Territorium und den sozialen Rechten und Privilegien *beschränkt* ist. So finden rassistische oder nationalistisch-chauvinistische Positionen der Ausgrenzung von Nicht-Staatsbürger_innen und der Abschottung der Grenzen in der materiellen Struktur des Staates eine Grundlage.

Die Invisibilisierungstechniken der europäisierten Migrationskontrolle operieren in Form einer zweifachen Externalisierung: Zunächst verlagern die nördlichen Mitgliedsstaaten die Zuständigkeit für die europäische Grenzkontrolle über Regelungen wie die Dublin II-Verordnung (VO (EG) 2003/343) in die südlichen² Mitgliedsstaaten (vgl. den Beitrag von Meyerhöfer et al. in d. Bd.), woraufhin diese wiederum die Kontrollmaßnahmen an die nord- und westafri-

2 | Das Gleiche gilt für die Sicherung der osteuropäischen Grenzen in Kooperation mit den nicht-europäischen »Beitrittskandidaten« an der osteuropäischen Peripherie (Forschungsgruppe Transit Migration 2007).

kanischen Staaten »outsourcen«. Dies lässt sich paradigmatisch an der zu Beginn skizzierten spanischen Grenzkontrolle zeigen. Denn der Schlüssel zum Verständnis des »Erfolges« des spanischen Grenzschutzes liegt in der Kooperation mit den postkolonialen nord- und westafrikanischen Küstenstaaten. Keinem anderen südeuropäischen Staat – und schon gar nicht der Europäischen Kommission oder Frontex – ist es bisher gelungen, ein derart feinmaschiges Netz diverser Abkommen mit den afrikanischen Exekutiven zu schließen wie dem spanischen unter dem bis 2011 regierenden *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). Dieser hatte es verstanden, Angebote zur Zusammenarbeit und materielle Zugeständnisse, wie die Erhöhung der »Entwicklungshilfe«, für die Integration afrikanischer Staatsapparate in den europäischen Grenzschutz nutzbar zu machen. Bilaterale Abkommen regeln Sachverhalte von gemeinsamen Patrouillenfahrten in den Küstengewässern Marokkos, Mauretaniens und des Senegals, über »Kooperationszentren« auf dem Territorium Mauretaniens, des Senegals, Gambias, Guinea Bissaus, Marokkos und der Kap Verden im Rahmen des spanischen Projekts »Seahorse«, Rückübernahmen »eigener« und fremder Staatsbürger_innen, die Anpassung und Schaffung migrationsrechtlicher Straftatbestände in den afrikanischen Rechtsordnungen, die Einrichtung exterritorialer Internierungslager bis hin zur Ausbildung von Grenzschutzbeamten dieser Länder durch die spanische *Guardia Civil*. Ohne diese »Kooperationsbereitschaft« wären sämtliche spanischen und europäischen Schiffe, Satellitenanlagen, Nachtsichtgeräte, Helikopter und Überwachungszentren chancenlos in dem Versuch, die Bewegung der Migration aufzuhalten (Buckel 2013; Wolff in d. Bd.).

Die Internierungslager in Libyen oder Mauretanien sind mehr oder weniger rechtsfreie Willkürzonen, und die gemeinsamen Patrouillenfahrten in den Küstengewässern der nord- und westafrikanischen Staaten, die rechtlich deren Staatsgebiet zugeordnet werden (Art. 2 Abs. 1 Seerechtsübereinkommen), sind kaum verhüllte Versuche, flüchtlings- und menschenrechtliche Normen zu unterlaufen (vgl. Pichl/Vester in d. Bd.). Über die Technik der Externalisierung werden infolgedessen sowohl nord- und westafrikanische Staatsapparate zum unverzichtbaren Bestandteil der europäischen Grenze, wie im selben Atemzug der strukturelle Zusammenhang zwischen der imperialen europäischen Lebensweise und dem Schicksal jener postkolonialen Subjekte unsichtbar wird, die diese Grenzen überschreiten und in die EU einreisen wollen.

Die derart in die staatliche Materialität eingelassenen Migrationskontrollen unterliegen einem »Wahrnehmungsraster tief verankerter Orientierungen« (Brand/Wissen 2011: 91), einer tief verankerten Hegemonie. Dies ist der Grund dafür, dass sich nahezu alle gesellschaftlichen Kräfte in den Staaten des globalen Nordens strategisch auf diese Selektivität des national-sozialen Staates beziehen (vgl. die Beiträge von Georgi, Kannankulam und Wolff in d. Bd.). Der Konsens schließt Streit über den Grad von Liberalität und Restriktion

der Kontrollpolitiken nicht aus, doch wird der Konsens selbst nicht in Frage gestellt. Solche tief verankerten hegemonialen Praxen müssen durch eine Reaktivierung ihres politischen, das heißt kontingenten Ursprungs wieder der gesellschaftlichen Auseinandersetzung zugänglich gemacht werden (Wullweber 2012: 37). Dies lässt sich als das zentrale Anliegen der *Noborder*-Bewegung ausmachen (vgl. Georgi 2013a, 2013b).

Wenn es nun zu einem Re-Bordering in Europa kommt und die Migrationskontrolle europäisiert wird, das heißt, die Apparate der national-sozialen Staaten Europas in ein europäisches Staatsapparate-Ensemble eingewoben werden, dann handelt es sich um einen massiven staatlichen Transformationsprozess. Dieser verläuft, wie die einzelnen Beiträge zeigen werden, widersprüchlich und krisenhaft.

II. Historisch-materialistische Politikanalyse

Die Operationalisierung materialistischer Staatstheorie
für die empirische Forschung

1. HISTORISCH-MATERIALISTISCHE POLITIKANALYSE

Wie lassen sich diese Einsichten materialistischer Staatstheorie in der empirischen Arbeit umsetzen? Wie genau lassen sich die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die tendenziell unendlichen Akteurs- und Kräftekonstellationen mit ihren Myriaden von Handlungen, Taktiken und Strategien analytisch fassen? Ein vorläufiges Ergebnis unserer Auseinandersetzung mit diesem Problem ist die Entwicklung eines methodischen Ansatzes, den wir in Anlehnung an Ulrich Brand (2013) als *historisch-materialistische Politikanalyse* (HMPA) bezeichnen.

1.1 Materialistisch und historisch

Wir sprechen von Politik- und nicht Policy-Analyse, weil wir – obwohl es uns darum geht, Entstehung und Reproduktion von konkreten *Policies* zu rekonstruieren – einen analytischen Schwerpunkt auf die darin wirksamen macht- und herrschaftsstrukturierten Prozesse legen. Diese herrschaftsanalytische Perspektive fehlt der Policy-Forschung fast vollständig (eine Ausnahme bilden Janning 1998; siehe auch Schneider/Janning 2006: 217).¹ *Historisch-materialistisch* nennen wir unser Verfahren zur Politikanalyse, da wir von der *Materiali-*

1 | In der Policy-Analyse herrscht im Wesentlichen ein technokratisches Politikverständnis vor. Policy-Forschung analysiert Politikprozesse, um Handlungsempfehlungen an Politik, Verwaltung und Verbände zu geben (Blum/Schubert 2009: 16f.). Ihre Ausgangsfragen sind, wie politische Prozesse ablaufen und wie sich der Ablauf und die Ergebnisse verbessern lassen. Ihr *raison d'être* ist Politikberatung. Auch für die Policy-Forschung ist deshalb unsere im vorherigen Abschnitt entwickelte Kritik an der Governance-Forschung gültig: Problemlösungsbias; Verständnis des Staates als Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen/Funktionen; Abwesenheit von Macht- und

tät gesellschaftlicher Praxis ausgehen und die kapitalistische Vergesellschaftung und den ihr innewohnenden Objektivitätsüberhang als grundlegend für die Analyse von Realität erachten. Darüber hinaus teilen wir die Grundeinsicht des Historischen Materialismus, dass dieser Überhang gesellschaftlicher Materialität zwar gegenüber den Akteur_innen eine Konstante aller bisherigen grundlegend durch Herrschaft strukturierten Gesellschaften ist, seine konkrete Ausgestaltung jedoch einem *historischen* Wandel unterzogen ist, der sich in der *Praxis* und den konkreten Auseinandersetzungen der gesellschaftlichen Akteur_innen begründet. »Die Menschen machen ihre eigene Geschichte, aber sie machen sie nicht aus freien Stücken, nicht unter selbstgewählten, sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen.« (Marx, 18. Brumaire, MEW 8: 115). Die kapitalistischen, sexistischen und ethnozentristischen beziehungsweise rassistischen Strukturprinzipien tauchen in konkreten Konflikten nicht *an sich*, nicht unvermittelt auf. Auch wenn diese Herrschaftsverhältnisse Gesellschaft strukturieren, konkretisieren sie sich in spezifischen Kräftekonstellationen, je nach Konflikt beziehungsweise Politikfeld räumlich und zeitlich unterschiedlich. Die Strukturprinzipien materialisieren sich in Institutionen, die von den gesellschaftlichen Kämpfen und Auseinandersetzungen »ununterbrochen überflutet« werden (Poulantzas 2002/1978: 172).

1.2 Der Begriff der ›Hegemonieprojekte‹

1.2.1 Begriffsabgrenzung: Hegemoniale Projekte und Hegemonieprojekte

Von diesen Prämissen ausgehend ging es uns darum, eine Forschungsmethode zu entwickeln, die genau diese Kräftekonstellationen in ihrer Dynamik vermittelt mit den grundlegenden und vergleichsweise stabilen Sozialstrukturen, in den Blick bekommt. Zurückgreifen konnten wir dabei auf Ansätze, die Gramscis hegemonietheoretischen Einsichten für die Staats- und Europaforschung weiterentwickelt haben (siehe Bieling/Deppe 1996; van Apeldoorn et al. 2003; für eine ausführliche Auseinandersetzung siehe Kannankulam/Georgi 2012).

Darüber hinaus hat insbesondere Bob Jessop bereits in den 1980er und 1990er Jahren Gramscis Hegemonietheorie mit den staatstheoretischen Einsichten Nicos Poulantzas', Foucaults Diskurstheorie und regulationstheoretischen Konzepten zusammengeführt. Jessop unterscheidet innerhalb der gesellschaftlichen Auseinandersetzung drei miteinander verbundene Sphären, innerhalb derer Akteur_innen darum kämpfen, ihre Partikularinteressen zu verallgemeinern, das heißt, sie hegemonial werden zu lassen. So ringen inner-

Herrschaftsbegriffen. Brand (2013) setzt sich aus materialistischer Perspektive ausführlich mit der Policy-Forschung auseinander.

halb der ökonomischen Sphäre unterschiedliche, in Konkurrenz zueinander liegende Kapitalfraktionen darum, ihre spezifischen *Akkumulationsstrategien*, verstanden als je spezifische ökonomische Wachstumsmodelle, durchzusetzen. Gesamtgesellschaftlich betrachtet besteht das Problem innerhalb dieser Auseinandersetzungen darin, die unterschiedlichen Formen im Kapitalkreislauf wie Geldkapital, industrielles Kapital und Handelskapital unter der Hegemonie einer Fraktion zu ›einen‹ (Jessop 1990: 198f.). Dies umfasst, über Jessop hinausgehend, auch die spezifische Aneignung unbezahlter Arbeit in der Reproduktion, also auch die geschlechtsspezifische und vielfach rassistische Arbeitsteilung. Bezogen auf die zivilgesellschaftliche Sphäre zielen unterschiedliche soziale Kräfte darauf, ihre Interessen, die sich auf breitere gesellschaftliche Problemlagen beziehen, als *hegemoniale Projekte* durchzusetzen (ebd.: 207f.). Darüber hinaus unterscheidet Jessop hegemoniale Projekte von sogenannten *Staatsprojekten*. Staatsprojekte beziehen sich, wie oben ausgeführt, vornehmlich auf die juristisch-politischen Aspekte der Legitimation (ebd.: 219, Fn.) beziehungsweise auf die Abläufe innerhalb des staatsapparativen Gefüges. Sie zielen darauf, die miteinander konkurrierenden und konfligierenden Staatsapparate in eine halbwegs kohärente Form zu bringen und darüber hinaus die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft zu konstituieren.

Problematisch an dieser Konzeptionalisierung ist, dass unklar bleibt, inwieweit es den verschiedenen um gesellschaftliche Führung kämpfenden ›hegemonialen Projekten‹ bereits gelungen ist, ihre Strategien durchzusetzen und so hegemonial zu werden. Tatsächlich *hegemoniale* Projekte müssen unterscheidbar sein von jenen Projekten, die Hegemonie zwar anstreben, diese jedoch nicht erreicht haben. Wir schlagen deshalb vor, die (noch) nicht hegemonial gewordenen Projekte als *Hegemonieprojekte* zu bezeichnen, um sie somit von ›erfolgreichen‹ hegemonialen Projekten unterscheiden zu können. Demnach ringen verschiedene Hegemonieprojekte im integralen Staat darum, zu hegemonialen Projekten zu werden. Hegemonieprojekte müssen nicht notwendig eine Akkumulationsstrategie oder eine konkrete Strategie zur Anordnung der politischen Institutionen verfolgen. Wir gehen aber davon aus, dass sie diese benötigen, um *gesamtgesellschaftlich* hegemonial zu werden. Neben einer Akkumulationsstrategie, einem Bezug auf das Staatsprojekt, der Einbindung anderer Akteur_innen, wird hierfür zudem ein Bezug auf die vorherrschenden institutionellen Selektivitäten benötigt (vgl. Jessop 1990: 209-211).

1.2.2 Hegemonieprojekte als Bündel von Strategien

Eine zentrale Frage ist, nach welchen Kriterien sich die verschiedenen und miteinander konkurrierenden Hegemonieprojekte voneinander unterscheiden lassen. Unser Vorschlag ist, die Vielfalt von gesellschaftlichen und politischen Kämpfen entlang jener *Strategien* analytisch zu ordnen, die Akteur_innen in dem durch die Forscherin untersuchten Konflikt verfolgen. Diese Strategien

bilden sich vor dem Hintergrund der jeweiligen Situations- und Problemanalysen (siehe unten) von Akteur_innen heraus, aus denen wiederum spezifische politische Rationalitäten zur Erreichung ihrer – auch längerfristig angelegten – Ziele resultieren. Um diese Ziele etappenweise zu erreichen, wenden die Akteur_innen bestimmte Taktiken an.

Mit dem Fokus auf Strategien wollen wir vermeiden, das Handeln von Akteur_innen ›objektiv‹ aus ihrer Stellung innerhalb der gesellschaftlichen Herrschaftsstrukturen abzuleiten. Dem entgegen können Strategien (u.a. durch Medien- oder Diskursanalysen) empirisch nachgewiesen werden. Hegemonieprojekte sind somit *begrifflich* entwickelte Abstraktionen, die zwar durchaus organisierte Bündnisse wie *Advocacy Coalitions*, *Policy Communities* oder andere bewusst hergestellte Netzwerke beinhalten können, hierin aber keinesfalls aufgehen. Entsprechend lassen sich in Hegemonieprojekten Strategien von Akteur_innen zusammenfassen, die sich teils bewusst aufeinander beziehen, sich aber auch voneinander abgrenzen und sich selbst nicht als Teil eines ›gemeinsamen Projektes‹ begreifen würden, etwa die *Noborder*-Bewegung und professionelle Flüchtlings-NGOs oder die Kapitalfraktionen des Finanzsektors und der nationalen Kleinbourgeoisie. Das entscheidende Zuordnungskriterium ist die Frage, ob die Strategien von Akteur_innen in einem Konfliktfeld signifikant übereinstimmen, ob sie eine bestimmte, gemeinsame Richtung teilen. Hegemonieprojekte sind also Bündel von Strategien, die ähnliche Ziele verfolgen.

Auf diese Weise wird in Hegemonieprojekten eine tendenziell unendliche Anzahl von Handlungen, Praktiken und Taktiken zahlloser Akteur_innen gebündelt und zusammengefasst. Solche Handlungen reichen von Veranstaltungen politischer Kleingruppen bis hin zur Lobbyarbeit von Kapitalverbänden, Investitionsentscheidungen und zu Gesetzesvorlagen von politischen Akteur_innen im engeren Sinne. Die Frage, ob bestimmte gesellschaftliche Projekte hegemonial werden, hängt nicht primär an den konkreten Handlungen bestimmter großer Akteur_innen, sondern vor allem davon ab, ob deren Handlungen in den hegemonialen Vorstellungen und Praxen in der Zivilgesellschaft und im Alltagsverstand konsensual verankert sind und dort eine Entsprechung haben (vgl. Bruff 2008; Brand 2011). Eine besondere Rolle bei dieser Verallgemeinerung und Aggregation der unzählbaren Handlungen, Taktiken und Strategien zu Hegemonieprojekten spielen die *Intellektuellen*. Sie verknüpfen die Teilelemente eines Projekts, rationalisieren seine Ziele und Interessen und formulieren Kompromisse in spezifischen Problemdefinitionen, Situationsanalysen und Lösungsvorschlägen, kurz, sie schaffen eine übergreifende politische Erzählung. Gelingt dies, so wird aus dem Hegemonieprojekt im Laufe der Auseinandersetzungen ein Zusammenhang, der sich zunehmend auch bewusst als ein solcher begreift. Ein Teil ihrer Wirkmächtigkeit hängt gerade davon ab, inwiefern es gelingt, die disparaten Vorstellungen davon, wie

die eigenen Ziele erreicht werden können, in einer gemeinsamen Strategie zu vereinen. Hegemonieprojekte haben somit einen Doppelcharakter: Sie sind einerseits begriffliche Konstruktionen und bilden andererseits real vorfindbare Aggregationen von Akteursstrategien ab; beide Ebenen stehen in einem durch gesellschaftliche Praxis vermittelten Artikulationsverhältnis und sind aufeinander verwiesen.

1.2.3 Hegemonieprojekte: Fraktionierungen und Dynamik

Wir begreifen Hegemonieprojekte als politikfeldübergreifende Kräftekonstellationen. Zwar weisen sie in unterschiedlichen Politikfeldern große Ähnlichkeiten auf, die verfolgten Strategien prägen sich jedoch in unterschiedlichen Politikfeldern und Konflikten spezifisch aus. Mit anderen Worten: Die Akteur_innen unterschiedlicher Hegemonieprojekte verfolgen in unterschiedlichen Konflikten spezifische Teilziele, und je nach Konflikt treten unterschiedliche Akteur_innen und Spektren der sozialen Basis der politikfeldübergreifenden Hegemonieprojekte in den Vordergrund. Es ist daher durchaus möglich, dass Hegemonieprojekte in einzelnen Konflikten in Fraktionen gespalten sind. Hegemonieprojekte sind also intern nicht einheitlich und homogen – gerade weil sie die Strategien unterschiedlicher Akteur_innen miteinander verknüpfen, die im Rahmen desselben übergreifenden Ziels unterschiedliche Taktiken verfolgen können (vgl. Jessop 1990: 204ff.). Diese Fraktionen können Klassen- beziehungsweise Kapitalfraktionen mit spezifischen Interessen sein, aber auch Akteur_innen mit unterschiedlichen Vorstellungen über das Geschlechterarrangement innerhalb eines Hegemonieprojekts. Es kann sich aber auch um Fraktionierungen aufgrund von räumlich unterschiedlichen Verankerungen der Akteur_innen eines Hegemonieprojektes handeln (vgl. Macartney 2009) und schließlich um unterschiedlich radikale politische Strategien, die dennoch eine gemeinsame Richtung oder Komplementarität teilen. Poulantzas hat herausgearbeitet, dass der Zusammenhalt der herrschenden Kapitalfraktionen immer fragil ist und davon abhängt, ob es einer Fraktion gelingt, die eigenen Vorstellungen hegemonial durchzusetzen und die konkurrierenden Fraktionen erfolgreich einzubinden (Poulantzas 2002/1978: 168). Analog dazu lässt sich sagen, dass es auch *innerhalb* eines Hegemonieprojekts einer Fraktion gelingen muss, unterschiedliche Protagonist_innen unter ihre Führung und mit spezifischen Kompromissen und Diskursen gemeinsam in Stellung zu bringen, damit von einem einigermaßen kohärenten Hegemonieprojekt gesprochen werden kann.

Auch deshalb ist es entscheidend, Hegemonieprojekte nicht statisch zu konzeptionalisieren. Sie sind immer Aggregationen von Strategien, mit denen bestimmte Kräfte auf *spezifische historische Situationen* rekursiv (also erfahrungsinduziert) reagieren.

1.2.4 Hegemonieprojekte und Raum

Die Internationalisierung und insbesondere die Europäisierung von Staat und Ökonomie haben die zentrale Position des Nationalstaates ökonomisch wie politisch relativiert. Nach wie vor ist der Nationalstaat aber ein privilegierter Ort, in dem Hegemonie organisiert und herausgebildet wird. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass für den Zwang, durch den der Konsens gepanzert wird, das nationalstaatliche Gewaltmonopol immer noch eine zentrale Rolle spielt. Andererseits ist es geradezu ein Kennzeichen von supranationalen Gebilden wie der EU, dass die Zivilgesellschaft, die als zentrale Sphäre in der Hegemonie hergestellt wird, allenfalls rudimentär existiert. Gleichwohl verfolgen alle von uns identifizierten Hegemonieprojekte multiskalare Strategien innerhalb des Europäischen Staatsapparate-Ensembles (und anderer transnationaler Strukturen). Transnationalisierung und Europäisierung haben also das Terrain, auf dem um Hegemonie gerungen wird, erweitert (vgl. Demirović 2001; Wissel 2007).

Der Territorialbezug der Hegemonieprojekte ist besonders wichtig, wenn man wie wir eine räumliche Transformation untersucht. Die von uns untersuchten Hegemonieprojekte unterscheiden sich in der Frage, welche territoriale Verfasstheit Europas angestrebt wird (Primat des Nationalstaats, Staatenbund, supranationaler oder föderaler europäischer ›Staat‹). Entsprechend muss die Raumdimension der jeweiligen Hegemonieprojekte in den Blick genommen werden: Welche skalaren Strategien werden verfolgt? Welcher Raum wird angestrebt/verteidigt? Wie sind die Akteur_innen innerhalb des multiskalaren europäischen Staatsapparate-Ensembles vertreten und organisiert?

1.2.5 Hegemonieprojekte und politische Projekte

Um hegemonial zu werden, versuchen Hegemonieprojekte begrenzte, konkrete politische Vorhaben durchsetzen, die wir in Anlehnung an Bieling/Steinhilber (2000) als ›politische Projekte‹ bezeichnen. Wir gehen davon aus, dass es sich bei politischen Projekten »um besondere, konkrete politische Initiativen handelt, die sich selbst als Lösungen von drängenden sozialen, ökonomischen und politischen Problemen darstellen« (ebd.: 106). Beispiele sind der europäische Binnenmarkt und die Währungsunion, aber auch Projekte wie ein europäischer Grenzschutz oder die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik. Um hegemonial zu werden, muss es einem Hegemonieprojekt gelingen, eine Reihe solcher begrenzter politischer Projekte so in Stellung zu bringen, dass diese zum politisch-strategischen ›Terrain‹ werden, auf dem sich ein hegemoniales Projekt verdichten kann. Das Hegemonieprojekt schafft hierdurch eine neue Selektivität des Apparat-Ensembles. Im Kampf um Hegemonie sind politische Projekte zugleich Terrain und Durchsetzungsvehikel. Analytisch ist entscheidend, dass Hegemonieprojekte nur anhand des Engagements ihrer

Akteur_innen im Kampf um konkrete Projekte analysiert werden können. Hegemonieprojekte existieren nur in der Auseinandersetzung.

1.2.6 Hegemonieprojekte im Kräfteverhältnis

Um politische Projekte hegemonial werden zu lassen, muss es den daran beteiligten Akteur_innen gelingen, verschiedene Dimensionen des sozialen und politischen Handelns zu verbinden: »materielle Interessen, strategische Orientierungen, diskursive und kulturelle Bedeutungen, ideologische Überzeugungen, Gefühle etc.« (ebd.: 106). Diese verschiedenen Aspekte verweisen darauf, dass sowohl gesellschaftliche Kräfteverhältnisse als auch Hegemonie multidimensional sind. Sie lassen sich nicht auf Klassenverhältnisse reduzieren. Kapitalistische Gesellschaften sind nicht allein durch Warenproduktion, Mehrwertaneignung und Klassenkämpfe gekennzeichnet. In Hegemonieprojekten verdichten sich Strategien entlang vielfältiger Herrschaftsverhältnisse. Diese Multidimensionalität wird deutlich, wenn man die Machtressourcen analysiert, die Hegemonieprojekten aufgrund ihrer sozialstrukturellen Verortung und ihrer strategisch-relationalen Bezugnahme auf die bestehende Selektivität des Apparate-Ensembles zur Verfügung stehen, um sich im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis durchsetzen zu können. Eine Herausforderung der Analyse besteht darin, anzugeben, worin sich diese Unterschiede begründen, welche Ressourcen im Rahmen eines erweiterten sozio-strukturellen Kontextes spezifischen Akteur_innen und Hegemonieprojekten innerhalb der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zur Verfügung stehen. Wir gehen davon aus, dass die folgenden Ressourcen berücksichtigt werden müssen.

(a) *Organisatorische Ressourcen. Bürokratien, Finanzen, Militär etc:* Zunächst kann man sogenannte organisatorische Ressourcen unterscheiden, unter anderem Bürokratien (Zahl und Qualifizierung von Angestellten), Kontaktnetzwerke beziehungsweise Zugang zu Medien, Staatsapparaten, Eliten (soziales Kapital); finanzielle Ressourcen; Wissen/kulturelles Kapital, aber auch die Fähigkeit Gewalt anzudrohen oder anzuwenden. Diese unterschiedlichen Ressourcen sind mehr oder weniger direkte Charakteristika, Fähigkeiten oder Attribute von Akteur_innen selbst und können von ihnen vergleichsweise unkompliziert eingesetzt oder mobilisiert werden. Zu den kontingenten organisatorischen Ressourcen gehört auch der Erfindungsreichtum bezüglich des taktischen Vorgehens, zur Wahl des richtigen Zeitpunktes und des Geschicks in der Umsetzung. Claus Offe (2006/1969: 33) hat darauf hingewiesen, dass gesellschaftliche Bedürfnisse und Interessen dann organisationsfähig sind, wenn es überhaupt abgrenzbare Gruppen von Personen gibt, die an der politischen Vertretung ihrer spezifischen Bedürfnisse interessiert sind. Diese Bedürfnisse müssen ihren Mitgliedern zudem hinreichend deutlich und wichtig sein, so dass sie bereit sind, die benötigten Ressourcen beizusteuern.

(b) *Systemische Ressourcen*: Mit systemischen Ressourcen beschreiben wir die Fähigkeit von Akteur_innen, Entscheidungen zu treffen, die systemrelevante Konsequenzen haben. Wir stützen uns damit auf ein weiteres Argument von Offe (2006/1969: 34) zum Begriff der »Konfliktfähigkeit«. Danach sind jene Akteur_innen konfliktfähig, die in der Lage sind, »eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen«. Offensichtliches Beispiel ist die Kapazität von Kapitalakteuren, Entscheidungen über Investitionen zu treffen, über Arbeitsplätze, Standortansiedlungen und -verlagerungen. Offe argumentiert, dass neben dem Kapital auch die organisierte Arbeiterschaft (Gewerkschaften) in Schlüsselbranchen in diesem Sinne konfliktfähig ist, weil sie durch Streiks in der Lage ist, eine systemrelevante Tätigkeit vorzuenthalten. Daneben können Akteur_innen konfliktfähig werden, die nicht direkt mit dem kapitalistischen Produktionsprozess verbunden sind, aber zum Beispiel die Zirkulation von Waren und Verkehr stören, beispielsweise Straßenblockaden von »Piqueteros« in Argentinien² oder streikende LKW-Fahrer_innen. Denkbar wäre auch, dass Frauen die von ihnen geleistete, unentgeltliche Reproduktionsarbeit verweigern oder dass migrantische Arbeiter_innen sich gegen die rassistischen Gesellschaftsstrukturen zu Wehr setzen, in denen sie schlecht bezahlte und mit wenig Anerkennung verbundene Arbeiten übernehmen müssen (vgl. Bojadžijev 2008; Karakayali 2008). Ganze Sektoren könnten so lahmgelegt werden.

(c) *Diskursive, ideologische und symbolische Ressourcen*: Eine dritte Gruppe von Machtressourcen beschreiben wir als diskursive, ideologische oder symbolische Ressourcen. Damit meinen wir die Fähigkeit von Akteur_innen, ihre Anliegen, Interessen, Vorschläge, Strategien mit akzeptierten, anerkannten Diskursen mit hohem symbolischen Kapital zu verbinden, etwa mit dem Menschenrechtsdiskurs. Diskursive oder symbolische Ressourcen beschreiben die Fähigkeit, die eigene Situationsanalyse, die Ziele und Strategien in einer Weise zu artikulieren, die akzeptiert ist, die durch möglichst große Gesellschaftsteile oder entscheidende Akteur_innen, soziale Kräfte oder Institutionen anerkannt ist. Wenn es Akteur_innen gelingt, ihre spezifischen politischen Projekte mit vertrauten Symbolen, dominanten Diskursen oder Massenloyalität zu verbinden, dann wird ihre Stellung im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis gestärkt.

(d) *Institutionelle beziehungsweise strategische-strukturelle Selektivitäten*: Eine weitere Ressource sind »institutionelle Selektivitäten«. Aufbauend auf Poulantzas' Begriff der »strukturellen Selektivitäten« und Bob Jessops Weiterentwicklung als »strategische Selektivitäten«, denken wir, dass die Machtressourcen eines Projektes auch davon abhängen, inwiefern beziehungsweise zu

2 | Damit sind Demonstrant_innen gemeint, die durch Straßen- und Unternehmensblockaden auf ihre hoffnungslose ökonomische Situation aufmerksam machen wollen. Die zentralen Aktionsformen sind die »Piquetes«: illegale Straßenblockaden.

welchem Grad die Ziele und Strategien seiner Akteur_innen mit jenen Selektivitäten korrespondieren, die tief verankert sind in sozialen, politischen und ökonomischen Institutionen. Diese institutionellen Selektivitäten müssen als formbestimmte materielle Verdichtungen früherer Konfigurationen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, Strategien und Kämpfe verstanden werden. Strategische Selektivitäten können auf unterschiedlichen Scales operieren, unter anderem durch den Grad ihrer Verbindung zu Selektivitäten, die in Gesetzen, Regeln, Normen, Staatsapparaten, Verwaltungsvorschriften, Märkten oder anderen Institutionen verankert sind. Entscheidend ist zudem die Verankerung in Alltagspraktiken und Dispositiven wie Heteronormativität oder hegemonialem Weißsein.

1.2.7 Hegemonie und Nicht-hegemonieorientierte Praktiken

Schließlich ist es nötig, die analytische Reichweite, die Geltung des Begriffs der Hegemonieprojekte zu präzisieren und einzuschränken. Hegemonieprojekte sind nicht als Entitäten zu begreifen, in denen die Dynamik gesellschaftlicher (Kräfte-)Verhältnisse vollständig aufgeht. Nicht alle gesellschaftlichen Kräfte, nicht alle Handlungen, Praktiken und Strategien lassen sich begrifflich in Hegemonieprojekte zusammenfassen. Nicht alle Akteur_innen handeln hegemonieorientiert und viele Praktiken und Handlungen gehen nur sehr indirekt in die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ein. Herrschaft lässt sich nicht auf intentionale Strategien verkürzen. Bourdieu hat mit seinem Habitusbegriff zu Recht darauf hingewiesen, dass es strategische Praktiken gibt, die weitgehend unbewusst und implizit vollzogen werden (vgl. Bourdieu 1982, 283).

Gesellschaftliche Akteur_innen können unterschiedlich auf eine von ihnen abgelehnte hegemoniale Konstellation reagieren. Wir haben vier mögliche Verhaltensweisen ausgemacht:

1. *Gegenhegemoniale Strategien.* Hierbei handelt es sich um den Versuch, eine alternative Form der Hegemonie in der Gesellschaft zu erlangen. Ein Projekt des radikalen Reformismus, in dem auch grundlegende gesellschaftliche Strukturen thematisiert und verändert werden sollen, könnte hier verortet werden. Gegenhegemonial ist aber auch jede andere Strategie zur Etablierung einer anderen Hegemonie, ob progressiv, konservativ oder reaktionär.

2. *Antihegemoniale Strategien.* Hierbei geht es um Strategien, die Hegemonie als Form bürgerlicher Herrschaft grundsätzlich ablehnen. Hegemonie impliziert politische Führung und damit ein hierarchisches Verhältnis. Antihegemoniale Bewegungen müssen sich gleichwohl im Modus der Hegemonie bewegen, wollen sie politisch relevant werden und die eigene Position verallgemeinern. Es handelt sich etwa um radikal herrschaftskritische, anarchistische Strategien, die sich den Verfahren bürgerlicher Politik verweigern und stattdessen versuchen, »außerhalb« der kapitalistischen Gesellschaftsformation alter-

native Räume, Lebensweisen und Praktiken der Produktion und Reproduktion zu etablieren (Subsistenzwirtschaft, Kommunen, Soziale Zentren, Tauschringe etc.). Diese Kämpfe können als antihegemoniale Kämpfe um Hegemonie bezeichnet werden. Hierin drückt sich das alte Problem aus, dass ›Aufklärung‹ Hierarchien abbauen will, selbst aber ein hierarchisches Verhältnis impliziert. Es geht um Führung, ohne zu führen, darum, ›die Welt zu verändern, ohne die Macht zu übernehmen‹ (Holloway 2002).

3. *Escape-Strategien*. Neben solch politisch gezielten antihegemonialen Strategien, existieren vielfältige, (alltägliche) Praktiken, die sich einer hegemonialen Ordnung, ihren Regeln und Zwängen zwar verweigern, sie umgehen, vermeiden, austricksen oder untergraben, ohne jedoch die Verallgemeinerung dieser Praktiken gezielt politisch anzustreben. In unserem Untersuchungsfeld ging es hierbei vor allem um migrantische Praktiken der Mobilität, ihre »Eigensinnigkeit« (Benz/Schwenken 2005) beziehungsweise die relative »Autonomie der Migration« (Bojadžijev/Karakayali 2007), mit der Migrant_innen Grenzen überqueren, sich Rechte aneignen und ihr Überleben organisieren. Die Bewegungen der Migration versuchten nicht, ihre Interessen und eine spezifische Weltanschauung zu universalisieren oder politische Projekte durchzusetzen. Sie agieren nicht politisch gegen die Migrationskontrollen. Papadopoulos, Stephenson und Tsianos (2008) fassen dies als »Flucht« oder »Escape«: »Escape-Praktiken stehen nicht im Widerspruch zu oder sind gegen die Kontrollregime, in denen sie entstehen; Escape-Praktiken verraten die Kontrollregime, indem sie ihr Terrain evakuieren« (ebd.: 75, Übers. d. Verf.). Entscheidend ist hier, dass solche Praktiken zwar nicht direkt in die Hegemonieprojekte eingehen, dass sie aber dennoch wirkmächtig sind, indem sie die gesellschaftlichen Kräfte und ihre Hegemonieprojekte zwingen, auf sie zu reagieren: »Das Entkommen von Menschen, ihre Flucht, Subversion, Verweigerung, Desertion, Sabotage oder schlicht Handlungen, die jenseits oder unabhängig von existierenden politischen Machtstrukturen stattfinden, zwingen die Souveränität, auf neue Situationen zu reagieren, die ›flüchtende‹ Menschen hervorbringen, und sich so zu reorganisieren.« (ebd.: 43, Übers. d. Verf.)

4. *Resignation*. Schließlich können große Teile der Bevölkerung auf eine hegemoniale Ordnung durch Passivität reagieren. Sie sind nicht mehr Teil des aktiven Konsenses der Hegemonie, als Passivierte aber gleichwohl herrschaftsstabilisierend (vgl. Adolphs/Karakayali 2007). Es handelt sich um diejenigen, die sich weder in einem Hegemonieprojekt finden noch in einer der anderen Strategien.

Da der Schwerpunkt unserer empirischen Forschung die Kämpfe um staatliche Politik sind, fokussiert der Begriff der Hegemonieprojekte, auf hegemonie-orientierte und gegenhegemoniale Strategien. Antihegemoniale Praktiken, Escape-Strategien und Resignation stehen nicht im Mittelpunkt. Diese

Einschränkungen sind zu berücksichtigen, um Reichweite und Aussagekraft des Begriffs nicht zu überschätzen.

2. OPERATIONALISIERUNG DER HMPA

Ausgehend von dem Konzept der Hegemonieprojekte ergibt sich die forschungspraktische Frage, wie dieser komplexe theoretische Begriff für die empirische Forschung nutzbar gemacht, wie er operationalisiert werden kann. Dies ist ein Problem, das Vielen, die mit materialistischer Staatstheorie empirisch arbeiten (wollen), vertraut sein dürfte. Konzepte kritischer Gesellschaftstheorie führen in der empirischen Forschung zu einem fundamentalen Problem von Überkomplexität. Wie genau lassen sich die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die tendenziell *unendlichen* Akteurs- und Kräftekonstellationen, die unzählbaren Akteur_innen mit ihren Myriaden von Handlungen und Taktiken und Strategien analytisch fassen und auf den Begriff bringen? Ein zentrales Problem für die Weiterentwicklung materialistischer Staatstheorie besteht somit darin, in der empirischen Forschung einen produktiven, heuristischen Umgang mit der Komplexität gesellschaftlicher Verhältnisse zu finden. Ein vorläufiges Ergebnis unserer Auseinandersetzung mit diesem Problem ist der von uns entwickelte Ansatz einer *historisch-materialistischen Politikanalyse* oder HMPA (vgl. Brand 2013). Dieser Ansatz operationalisiert die empirische Analyse von politischen Konflikten aus materialistischer Sicht in drei Schritten: Kontextanalyse, Akteursanalyse und Prozessanalyse.

Je nach Fokus stehen unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche mit ihren spezifischen Selektivitäten und Eigenlogiken im Mittelpunkt einer Untersuchung: Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse, apparative Verdichtungen in politischen Apparaten und im Staat, oder in den juristischen Apparaten. Die HMPA muss diesen Schwerpunkten angepasst werden. Das heißt, je nach Untersuchungsschwerpunkt, verändern sich die drei Schritte der HMPA. Stehen die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Vordergrund, gehören die materiellen Verdichtungen in den politischen Apparaten und in den juristischen Apparaten zum Kontext. Stehen die politischen Apparate im Vordergrund, gehören die gesellschaftlichen und die juristischen Verdichtungen und Auseinandersetzungen in den Kontext der Untersuchung, und so weiter. Der Kontext kann, wie dargelegt, sekundäranalytisch rekonstruiert werden.

Auch die Akteurs- und Prozessanalyse verändert sich mit dem Fokus. Bei der Analyse von Auseinandersetzungen in den politischen Apparaten rücken andere Akteur_innen und Prozesse ins Zentrum als bei der Analyse der juristischen Auseinandersetzungen oder der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse.

2.1 Kontextanalyse

Der erste Schritt der HMPA ist die Kontextanalyse. Die Kontextanalyse hat das Ziel, den historisch-dynamischen und strukturellen Kontext des jeweils untersuchten Konfliktes herauszuarbeiten. Es geht darum, jene Elemente einer *historischen Situation* zu identifizieren, auf die soziale Kräfte und politische Akteur_innen unterschiedlich und gegensätzlich reagieren. Die Kontextanalyse muss die formbestimmte und institutionelle Pfadabhängigkeit verstehbar machen, die die strategischen Reaktionen innerhalb von Konflikten nicht determinieren, aber ko-konstituieren und strukturieren. Ihr Ziel ist es, die tieferen geschichtlichen und strukturellen Schichten des untersuchten Konflikts sichtbar zu machen, in dem beispielsweise ›Migrationspolitik‹ grundlegend mit der bestehenden Regulation des Nord-Süd-Verhältnisses zusammenhängt und sich keineswegs bloß durch abstrakte ›Push-und-Pull-Faktoren‹ begründet.

Das zentrale Anliegen der HMPA ist Herrschaftskritik. Voraussetzung hierfür ist es, Herrschaftsverhältnisse sichtbar zu machen. Ein positivistisches Forschungsverständnis, das die Politikfelder isoliert betrachtet, würde dem durch die Ausblendung des historischen und materiellen Kontextes zuwiderlaufen. Es geht aber nicht nur darum, Herrschaft zu thematisieren, sondern auch darum zu zeigen, dass Herrschaft, so sehr sie auf gesellschaftlichen Strukturen beruht, auch das Ergebnis von kontingenten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen ist, dass es also auch ganz anders hätte kommen können. »Diese Doppelschlächtigkeit«, die Gesellschaft durch Strukturen bestimmt sieht und diese zugleich entmystifiziert »ist es, die den Schlüssel zum Marxverständnis als kritischer Theorie bildet« (Adorno 2001: 170).

Um dieses Ziel im Rahmen der Kontextanalyse zu erreichen, schlagen wir ein Vorgehen in mehreren Schritten vor. *Erstens* geht es darum, jene dynamischen historischen *Situationen* zu rekonstruieren, die den untersuchten Konflikt hervorgebracht haben und ihn so in seinem weiteren historischen, ökonomischen und sozialen Kontext zu verorten. Forschungsleitende Fragen könnten beispielsweise sein: Aus welcher umkämpften Dynamik entstand das politische Projekt der europäischen Währungsunion? Auf welche historische Situation reagierten Akteur_innen mit dem politischen Projekt der Unionsbürgerschaft? Aus welcher historischen Situation und Dynamik heraus reagierten Akteur_innen Anfang der 1990er Jahre in der BRD mit unterschiedlichen migrations- und asylpolitischen Strategien?

Es geht uns also um eine doppelte Kontextualisierung, bei der die Analyse von Strukturfaktoren mit einer Analyse konjunktureller Dynamiken verbunden wird. Dabei soll die Wirkmächtigkeit grundlegender sozialer Strukturen erkennbar gemacht und der untersuchte Konflikt zugleich als kontingent-konjunkturell begriffen werden. Gesellschaftliche Akteur_innen können

durch organisatorische Ressourcen, kluge Strategien und günstige Gelegenheiten die strukturellen Bedingungen verändern.

In der Kontextanalyse wird *zweitens* die Bedeutung des herausgearbeiteten Kontextes für die Kräfteverhältnisse im untersuchten Konflikt zusammengefasst und werden Schlussfolgerungen gezogen. Je nach Gegenstand und Erkenntnisinteresse der eigenen Studie, muss die Kontextanalyse unterschiedliche Formen annehmen beziehungsweise unterschiedlich gewichtet werden. Eine Möglichkeit ist, sich auf breitere gesellschaftliche Kämpfe und Kräfteverhältnisse zu konzentrieren. Auf dieser Ebene lassen sich im Rahmen der Kontextanalyse unterschiedliche *historisch-strategische Prozesse* identifizieren, welche zusammengenommen zentrale Elemente der historischen Situation benennen, auf die Akteur_innen mit politischen Projekten institutioneller Veränderung strategisch-rekursiv reagieren. Bei der Analyse von politischen und juristischen Apparaten erscheinen die Hegemonieprojekte meist nicht in unmittelbarer Form. Sie werden vielmehr unter der Dominanz eines bestimmten Hegemonieprojektes durch juristische und Staatsintellektuelle vermittelt.

2.2 Akteursanalysen

Der zweite Schritt der HMPA ist die Akteursanalyse. Sie stellt die entscheidende Frage, wie und warum gesellschaftliche Kräfte und politische Akteur_innen *unterschiedlich* und *gegensätzlich* auf diese Situation, auf das in ihr angelegte ›Problem‹ *reagiert* haben. Vereinfacht gesagt, recherchiert die Akteursanalyse, was gesellschaftliche Akteur_innen in Bezug auf den untersuchten Konflikt gesagt und getan haben und arbeitet so die im Konflikt präsenten und konfligierenden Strategien heraus. Die Herausforderung liegt hierbei darin, die ›innere Heterogenität‹ von Akteur_innen wie Gewerkschaften, Verbänden oder den politischen Parteien einzufangen. So steht beispielsweise die progressive migrationspolitische Position von Gewerkschaften (beziehungsweise der entsprechenden Abteilung) im Widerspruch zur (stillschweigenden) Befürwortung von Abschottungsstrategien im gesamtökonomischen Kontext (vgl. den Beitrag von Ressel in d. Bd.). Eine Zuordnung von Akteursstrategien zu Hegemonieprojekten muss dieser Heterogenität Rechnung tragen. Dies kann dazu führen, dass verschiedene Akteur_innen innerhalb einer Organisation unterschiedlichen Hegemonieprojekten zugeordnet werden müssen. Hiervon ausgehend identifiziert und analysiert die Akteursanalyse mehrere Konstellationen oder implizite Koalitionen oder Verknüpfungen von gesellschaftlichen Kräften, die im untersuchten Konflikt relevant waren. Das unmittelbare Ziel der Akteursanalyse ist es, Komplexität zu reduzieren. In der Akteursanalyse werden Thesen aufgestellt über die spezifische Konstellation von sozialen Kräften, die in einem spezifischen Kontext aufeinandertreffen, sich verbünden, bekämpfen und Kompromisse schließen.

2.2.1 Strategieanalyse.

Die Akteursanalyse beginnt damit, die gegensätzlichen Strategien zu identifizieren, mit denen gesellschaftliche Kräfte rekursiv auf die in der Kontextanalyse herausgearbeitete historische Situation beziehungsweise auf die zentralen Probleme und Fragen im Mittelpunkt des Konfliktes reagiert haben. Dazu gehört auch, die spezifischen ›Situationsanalysen‹ und Ziele (Wissen, Diskurs) herauszuarbeiten, welche die gegensätzlichen Strategien durchdringen und die daraus resultierenden politischen Rationalitäten konstituieren. Auf der Basis der recherchierten konfliktbezogenen Aussagen, Handlungen, Taktiken und Analysen muss die Forscherin die unterschiedlichen und konfligierenden Strategien herausarbeiten.

2.2.2 Analytische Aggregation zu Hegemonieprojekten

Anschließend müssen die herausgearbeiteten Strategien und ihre Protagonist_innen in unterschiedliche Hegemonieprojekte zusammengefasst werden. Indem die Forscherin eine Reihe von Hegemonieprojekten unterscheidet, stellt sie die These auf, dass die unter diesem Hegemonieprojekt begrifflich gefassten Handlungen, Praktiken und Akteur_innen komplementäre Strategien verfolgen. Eine solche Unterscheidung von Hegemonieprojekten muss auf einer empirischen Erforschung beziehungsweise einer tiefen Kenntnis des untersuchten Konflikts beruhen. Ein solches Verständnis kann nur teilweise auf der Basis von Sekundärquellen erlangt werden, obwohl forschungspraktische Gründe teils keine andere Wahl lassen. Wenn möglich, sollte sich die Unterscheidung von Hegemonieprojekten auf Primärquellen (Presse und andere Medien; Positionspapiere; Presseerklärungen; Protokolle), graue Literatur und möglicherweise ›Feldforschung‹ (Expert_innen-Interviews,³ teilnehmende Beobachtung) stützen.

2.2.3 Analysieren der Hegemonieprojekte

Drittens müssen die identifizierten Hegemonieprojekte entlang einer Reihe von Kategorien analysiert und beschrieben werden:

(1) Zunächst muss dafür die spezifische *Situationsanalyse* eines Hegemonieprojektes skizziert werden, also jene Elemente eines Diskurses, die beschreiben, was und wer eigentlich als Problem gilt und was als Ursache des Problems identifiziert wird. Dazu gehört die Frage, auf welcher räumlichen Bezugsebene das Problem gelöst werden soll. Damit fokussiert die Analyse auf das spezifische ›Wissen‹ der Akteur_innen. (2) Danach muss das grundlegende strategische *Ziel* des Hegemonieprojekts herausgearbeitet werden. Darunter verstehen wir nicht das taktische Ziel innerhalb des untersuchten

3 | Unter Expert_innen verstehen wir alle an den Auseinandersetzungen beteiligten Akteur_innen (vgl. Bogner/Littig/Menz 2005: 7ff.; Meuser/Nagel 1991: 443)

Konfliktes. Zum Beispiel zielt das neoliberale Projekt zwar auf eine liberalisierte Migrationspolitik, doch ist dies letztlich nur Mittel zum Zweck der Bereitstellung flexibler und billiger Arbeitskräfte. (3) Aus der Situationsanalyse und dem grundlegenden *Ziel* ergibt sich die zentrale Strategie des Hegemonieprojekts. So bildet sich eine eigene politische Rationalität heraus, die sich auf den untersuchten Konflikt und die eingeschlagene skalare Ausrichtung bezieht. Analytisch erkennbar wird die zentrale Strategie eines Hegemonieprojekts in den politischen Projekten, die wichtige Akteur_innen in einem oder mehreren Politikfeldern verfolgen. Es ist diese *konfliktbezogene Strategie*, die letztlich die ›Zugehörigkeit‹ eines Akteurs zu einem jeweiligen Hegemonieprojekt bestimmt. Mit ›Strategie‹ bezeichnen wir hier die zentrale Reaktion der Kräfte auf das in der Kontextanalyse herausgearbeitete Problem, auf die spezifische historische Situation. (4) Schließlich sollten die zentralen Akteur_innen des Hegemonieprojekts benannt werden, also Gruppen, Organisationen, Verbände, Parteien beziehungsweise Vereinigungen oder Flügel innerhalb von Parteien, soziale Bewegungen, Medien, Think Tanks, Netzwerke, Unternehmen, Kapitalfraktionen und deren Sprecher_innen. Bezogen auf die Darstellung von Situationsanalysen, Zielen und Strategien muss die Klassifizierung dieser Akteur_innen begründet und belegt werden.

Zur Frage der (zentralen) Akteur_innen eines Hegemonieprojekts gehört auch das Problem der Konfliktlinien und räumlichen wie politischen Fraktionierungen innerhalb eines solchen Projekts. Innerhalb eines Hegemonieprojekts wird es in jedem Fall unterschiedliche Situationsanalysen und zu einem gewissen Grad auch unterscheidbare Ziele geben. Es ist wahrscheinlich, dass solche Differenzen unterschiedliche ›Fraktionen‹ innerhalb eines Hegemonieprojekts umreißen.

2.2.4 Analyse des Kräfteverhältnisses

Viertens geht es bei der Akteursanalyse darum, eine Einschätzung der relativen Position der Hegemonieprojekte im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis im untersuchten Konflikt zu entwickeln. Die Machtressourcen der Hegemonieprojekte spielen hier eine wichtige Rolle. Dies ist aus mehreren Gründen schwierig: Die Stellung im Kräfteverhältnis ist immer eine relationale, abhängig von und bezogen auf andere Kräfte und den konkreten Konflikt sowie auf die Verhältnisse *zwischen* den verschiedenen Akteur_innen und Hegemonieprojekten. Trotz der prominenten Stellung des Begriffs der ›Kräfteverhältnisse‹ ist aus materialistischer Sicht kaum systematisch erforscht worden, woraus genau sich diese Kräfte speisen oder wie genau sich die relationale Stellung im Kräfteverhältnis bestimmen lässt. Bereits Gramsci hat auf dieses Problem hingewiesen:

»Man liest in den Geschichtserzählungen oft den allgemein gehaltenen Ausdruck: für diese oder jene Tendenz günstige oder ungünstige Kräfteverhältnisse. Derart abstrakt erklärt diese Formulierung nichts oder fast nichts, weil damit nur die Tatsache wiederholt wird, die erklärt werden soll, indem sie einmal als Fakt und einmal als abstraktes Gesetz und als Erklärung hingestellt wird. Der theoretische Fehler besteht darin, eine Forschungs- und Interpretationsregel als ›geschichtliche Ursache‹ auszugeben.« (Gramsci 1991ff.: 1559)

Wie gezeigt, ›besitzen‹ Hegemonieprojekte und ihre Akteur_innen äußerst unterschiedliche Machtressourcen, und ihre Positionen im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis sind ungleich. Eine Herausforderung der Analyse besteht vor diesem Hintergrund darin, anzugeben, wie sich diese Ungleichheiten äußern und welches die Mechanismen und Dynamiken sind, die dazu geführt haben, dass einige Akteur_innen eine stärkere Position in den Kräfteverhältnissen haben und andere marginalisiert sind. Kurz: Die Forscherin muss beurteilen, bewerten oder einschätzen, welche Position ein Hegemonieprojekt innerhalb der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse einnimmt. Ein solches Urteil kann auf der Analyse der ›Machtressourcen‹ basieren und auf den Ergebnissen der oben dargestellten historisch-materialistischen ›Kontextanalyse‹.

2.3 Prozessanalyse

Der dritte Teil der HMPA ist die Prozessanalyse. Die Prozessanalyse kombiniert die ersten beiden Schritte in einer Rekonstruktion des untersuchten Konflikts in seiner Dynamik. Die Prozessanalyse rekonstruiert die komplexen Kampfprozesse, in denen sich der Konflikt durch verschiedene Phasen entwickelt. In der Einteilung der verschiedenen Konfliktphasen müssen unterschiedliche Faktoren und Dynamiken berücksichtigt werden: die rekursiv-strategischen Handlungen, Praktiken und Taktiken der Protagonist_innen des Konflikts; die Signifikanz und spezifische ›Artikulation‹ von strukturellen Bedingungen, die in der Kontextanalyse identifiziert wurden; und schließlich Erkenntnisse über die relative Position der am Konflikt beteiligten Hegemonieprojekte im Kräfteverhältnis.

Je nach der gewählten Perspektive und dem spezifischen Erkenntnisinteresse der Untersuchung (gesellschaftliche, politische oder juristische Ebene) muss die Prozessanalyse unterschiedliche Formen annehmen. Der Fokus kann also unterschiedlich gesetzt werden: Von den verschiedenen Problemdefinitionen beteiligter Akteur_innen über die gegensätzlichen politischen Projekte zu ihrer Lösung und den sich daraus ergebenden Konflikten bis zur vorläufigen und dann mehr oder minder stabilen Verdichtung der Kräfteverhältnisse in diesem Konflikt in den Institutionen, Gesetzen oder Staatsapparaten.

2.4 Forschungspraktische Einschränkungen

In den vorhergehenden Abschnitten haben wir versucht, die Ergebnisse der von uns geführten Diskussionen über eine historisch-materialistische Politikanalyse darzustellen. Diese Vorgehensweise stellt zunächst nicht die Frage nach den Ressourcen der Forscherin oder des Forschungsprojekts. Wir sind uns bewusst, dass viele der vorgeschlagenen Analyseschritte in der Praxis an den limitierten Ressourcen scheitern. Insofern sind sie als Vorschläge zu betrachten, die je nach Perspektive und den zur Verfügung stehenden Ressourcen umgesetzt werden oder für spätere Präzisierungen zurückgestellt werden müssen. Dies gilt auch für unsere eigenen Forschungsarbeiten. Wir konnten bei Weitem nicht alle von uns aufgeführten Schritte in der von uns gewünschten Tiefe durchführen. Daran weiter zu arbeiten, obliegt kommenden Forschungsprojekten.

III. Hegemonieprojekte im Kampf über die Migrationspolitik und Europäische Integration

Ziel unserer Fallstudien war es, die politischen und institutionellen Veränderungen auf dem Feld der Migrationspolitik als Ausdruck und Resultat gesellschaftlicher Kämpfe und sich dynamisch verschiebender Kräfteverhältnisse verstehbar zu machen. Im Mittelpunkt der folgenden Abschnitte steht die Analyse von den fünf Hegemonieprojekten, die in diesen Kämpfen eine zentrale Rolle einnahmen.

Mit dieser Darstellung verfolgen wir drei Ziele: Erstens wollen wir die Ausführungen zur Methode der HMPA und ihrer Operationalisierung illustrieren und anschaulich machen, welche Art von Wissen und Argumenten mit der HMPA entwickelt werden kann. Zweitens streben wir an, das Verständnis der gesellschaftlichen und politischen Kämpfe um Migrationspolitik in Europa und den Prozess der Europäischen Integration zu vertiefen. Drittens sind die folgenden Ausführungen für das Verständnis der Einzelartikel des Bandes Voraussetzung. Doch bevor wir auf die Hegemonieprojekte eingehen, ist es wichtig, im Sinne einer »Kontextanalyse« die historische Dynamik und den ökonomischen und sozialen Kontext zu skizzieren, auf den die beschriebenen Hegemonieprojekte reagierten.

1. KRISE UND GLOBALISIERUNG ALS KONTEXT EUROPÄISCHER INTEGRATION UND EUROPÄISCHER MIGRATIONS POLITIK

Die zentrale Frage, um die in den von uns untersuchten migrationspolitischen Konflikten gerungen wurde, war, ob und wie die EU-Staaten die verschiedenen Bereiche ihrer nationalen Migrationspolitik europäisieren sollten. Da Migrationspolitik immer auch Kernfragen anderer Politikbereiche betrifft (etwa die Grenz-, Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik), ging es in diesen Konflikten auch um die Form und Richtung der Europäischen Integration insgesamt.

Aus einer materialistischen Perspektive ist der Prozess der Europäischen Integration in seiner dominant wettbewerbsstaatlichen Form seit Mitte der 1980er Jahre eine strategische Reaktion auf die Transnationalisierung von Produktion und Handel in der Krise des Fordismus (Ziltener 1999). Dabei bleibt die Art und Weise der Europäisierung abhängig von gesellschaftlichen und politischen Kämpfen um das europäische Projekt (Statz 1979: 21). Bastian van Apeldoorn, Vertreter des »Amsterdamer Ansatzes« des transnationalen historischen Materialismus (vgl. van Apeldoorn 2000; Overbeek 2004) unterscheidet daher drei »Integrationsprojekte«, die in den 1980er und 1990er Jahren in den Konflikten über die europäische Wirtschafts- und Währungsunion um Form und Richtung der Europäischen Integration rangen: Erstens das neoliberale Projekt, das darauf zielte, durch Weltmarktöffnung, Deregulierung und Privatisierung die »nutzenbringenden« Marktkräfte von den Fesseln der Regierungsintervention [...] zu befreien« (van Apeldoorn 2000: 200). Zweitens das neo-merkantilistische Projekt, das darauf zielte, durch einen großen europäischen Binnenmarkt die Etablierung von Schlüsselkonzernen als »Euro-Champions« und größere »economies of scale« der Triadenkonkurrenz zu begegnen (ebd.: 200f.). Drittens das sozialdemokratische Projekt, das einen »supranationalen Rahmen der sozialen Regulation« durchsetzen wollte, um so das »europäische Sozialmodell« zu verteidigen (ebd.: 201).

Diesen Analysen folgend lässt sich konstatieren, dass das neoliberale Hegemonieprojekt im Laufe der 1980er und 1990er Jahre seine zentralen politischen Projekte durchsetzte – Binnenmarkt, Währungsunion, Wettbewerbsfähigkeit – und es seinen Protagonist_innen trotz wiederkehrender Krisen (vgl. Deppe/Felder 1993) gelang, ihre partikularen Interessen zu universalisieren und so zu einem hegemonialen Projekt zu werden. Das hegemoniale neoliberale Projekt strukturierte somit den grundlegenden Rahmen, innerhalb dessen um die Europäisierung weiterer Politikbereiche einschließlich der Migrationspolitik gerungen wurde. Auf dieser Grundlage führte der Prozess der Europäischen Integration zu einer Situation, in der sich die EU zwar nicht als neuer Staat konstituierte, in der aber die Vernetzung und Integration der nationalen und europäischen Institutionen und Staatsapparate durch viele kleine und einige große politische Projekte (Binnenmarkt, Währungsunion, Schengen, Osterweiterung, Maastricht/Amsterdam/Lissabon) derart stark wurde, dass von einem multiskalaren und fragmentierten »europäischen Staatsapparate-Ensemble« gesprochen werden muss, das dominant durch eine neoliberale, wettbewerbsstaatliche Integrationsweise gekennzeichnet ist.

Im Zuge der Dynamik des Binnenmarktprojektes und seinen Regulationsanforderungen lassen sich auch Elemente eines auf dieses komplexe Apparate-Ensemble bezogenen »Staatsprojekts Europa« identifizieren. Zu diesen Bestrebungen, das europäische Apparate-Ensemble in eine (halbwegs) kohärente Struktur zu bringen, gehört auch der Versuch, die Migrations- und

Grenzpolitik zu europäisieren. Hinter diesen Bestrebungen stehen wiederum als übergeordneter Kontext vier historische Dynamiken, die den Konflikt über eine Europäisierung von Migrationspolitik antrieben und strukturierten (vgl. Georgi 2013a):

Die *erste* historische Dynamik hatte ihren Ursprung in den Mobilitätspraktiken, mit denen subalterne Bevölkerungsgruppen aus peripheren Räumen auf (Bürger-)Kriege, gesellschaftlichen Zerfall und Krisen reagierten, die häufig mit Prozessen der Vertreibung und Enteignung zusammenhingen, die durch den neoliberalen Globalisierungsschub ab Ende der 1970er Jahre in Gang gesetzt wurden, darunter Schuldenkrise, IWF-Strukturanpassungsprogramme, Privatisierungen, Landraub, Überfischung usw. (vgl. Harvey 2005). Diese Prozesse sind die jüngsten Folgen der imperialen Lebensweise.

Die *zweite* historische Dynamik entstand aus den tendenziell restriktiven Reaktionen auf diese relativ autonome Praktiken von Flüchtlingen, Wanderarbeiter_innen und anderen Migrant_innen, die ab den 1980er Jahren in größerer Zahl in die EU einwanderten. Starke gesellschaftliche Kräfte in (West-)Europa und ein Großteil der EU-Bevölkerungen befürworteten eine tendenziell restriktive Politik gegenüber dieser Mobilität (vgl. die Beiträge von Georgi, Kannankulam und Wolff in d. Bd.). Die national-soziale Dynamik zur Sicherung der imperialen Lebensweise, die auf einer tief verankerten Hegemonie hinsichtlich der Existenz und Notwendigkeit von Grenzen ruhte und aus ihr entsprang, bestimmte und strukturierte diese restriktiven Reaktionen unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte auf die neuen Migrationsdynamiken, wobei die spezifische Form und Ausprägung räumlich unterschiedlich und ungleichzeitig erfolgte.

Drittens wurde die Europäisierung der Migrationspolitiken durch arbeitskraftpolitische Konflikte angetrieben und strukturiert. Zum einen ging es um die Versuche, auf niedrige Wachstumsraten und der Suche nach Möglichkeiten zur profitablen Verwertung des überakkumulierten Kapitals mit arbeitskraftpolitischen Lösungen zu reagieren. Ausgehend vor allem von den jeweils von den Arbeitskraftproblemen betroffenen Kapitalfraktionen und ihren Unterstützer_innen in Zivilgesellschaft und Staatsapparaten, drängte diese politische Dynamik zu erhöhter und flexibler Einwanderung, zu einer regulierten Offenheit und der Nutzung der Potenziale gesteuerter oder nach utilitaristisch-ökonomischen Kriterien gemanagter Migration. Zum anderen entwickelte sich durch Migrantinnen geleistete Haushaltsarbeit aufgrund der expandierenden Nachfrage nach billigen Dienstleistungen in privaten Haushalten der Mittelschicht im globalen Norden sowie den reichen Haushalten im globalen Süden zum weltweit größten Arbeitsmarkt (Lutz 2008: 11). Diese wird zumeist illegalisiert im Privathaushalt organisiert (vgl. Buckel 2012; Ressel i. d. Bd.)

Die *vierte* Dynamik entsprang schließlich dem Prozess der Europäischen Integration selbst, aus den Institutionen und Staatsapparaten der EU und derjenigen der europäischen Nationalstaaten, die zunehmend einsehen mussten, dass Migrationskontrollpolitik unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarktes und seiner vier Freiheiten nicht mehr einzelstaatlich betrieben werden kann. Bedeutsam waren hier die Eigendynamik und Eigenlogik der europäischen Bürokratien, die danach strebten, sich selbst und ihren Einfluss zu vergrößern, indem immer mehr politische Bereiche (u.a. Migrationspolitik) vergemeinschaftet wurden. Das Interesse der europäischen Staatsapparate an sich selbst, der Wachstumswunsch der anfangs noch kleinen migrationspolitischen Gremien und Institutionen der EU setzte eine Dynamik in Gang, in der die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik aus dem Interesse der Apparate heraus forciert wird.

Zusammenfassend: Subalterne Mobilität in die EU, die tief verankerte Hegemonie der Grenzen und die national-soziale Dynamik der Restriktion, auf Einwanderung zielende Arbeitskraftpolitiken sowie die Eigendynamik der EU-Institutionen – vor allem diese vier Dynamiken konstituierten die historische Situation, in denen die Kämpfe über europäische Migrationspolitik ab den 1990er Jahren geführt wurden. Doch die Entstehung einer europäischen Migrationspolitik kann nicht aus dieser Kontextanalyse abgeleitet werden. Für ein Verständnis ihrer Form und Richtung ist es nötig, die gesellschaftlichen und politischen Kräfte zu analysieren, die vor diesem Hintergrund um das europäische Staatsprojekt insgesamt und die Europäisierung der Migrationskontrollpolitik im Besonderen rangen. Diese lassen sich als fünf unterschiedliche Hegemonieprojekte konzeptionalisieren: ein neoliberales, ein konservatives, ein national-soziales und ein proeuropäisch-soziales sowie ein linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt.

2. HEGEMONIEPROJEKTE IM KONFLIKT UM EUROPÄISCHE INTEGRATION UND EUROPÄISCHE MIGRATIONS POLITIK

Die Hegemonieprojekte werden im Folgenden entlang von fünf Dimensionen beschrieben: (1.) der Strategie in Bezug auf die Europäisierung; (2.) der sozialen Basis des Projektes; daran anschließend (3.) durch die migrationspolitische Konkretisierung der allgemeinen Strategie; (4.) die Benennung der zentralen Akteur_innen; und (5.) schließlich entlang der Machtressourcen dieser Akteur_innen.

2.1 Neoliberales Hegemonieprojekt

Das neoliberale Hegemonieprojekt konnte sich im Zuge der fordistischen Krisenprozesse der 1970er Jahre als erfolgreiches und dominantes Gegenprojekt zum bis dahin hegemonialen keynesianischen national-sozialen Hegemonieprojekt durchsetzen. Hintergrund hierfür war neben einer relativ erfolgreichen diskursiven Offensive, die den öffentlichen Schuldenstand, die grassierende Massenarbeitslosigkeit, die zunehmenden Arbeitskämpfe und das Auftauchen der Neuen Sozialen Bewegungen thematisierte (vgl. Gamble 1994; Saage 1983), der Umbau der fordistischen Ökonomien. Die Internationalisierung der Produktion bildete zusammen mit der zunehmenden Finanzialisierung infolge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems fixierter Wechselkurse und Kapitalverkehrskontrollen die polit-ökonomische Machtbasis dieses Hegemonieprojekts, das seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre in die Defensive geraten war und seitdem in Netzwerken wie der Mont Pelerin Society »überwinterte« (Helleiner 1996; Walpen 2004; Kannankulam 2008, 107-131).

Die grundlegende Strategie des neoliberalen Hegemonieprojekts, das den Europäischen Integrationsprozess seit den achtziger Jahren maßgeblich beeinflusste, ist der wettbewerbsstaatliche Umbau nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche und aller staatlichen Aufgaben unter dem Primat ökonomischen Wachstums, hoher Profite und Wettbewerbsfähigkeit. Im Kontext der Europäischen Integration konnte das neoliberale Hegemonieprojekt erfolgreich das politische Projekt des Binnenmarktes und der stabilitätsorientierten Währungsunion durchsetzen. Politische Leitlinien sind die Flexibilisierung von (Re-)Produktions- und Arbeitsverhältnissen, die Finanzialisierung der Ökonomie sowie der Abbau staatlicher Regulierungen. Im Kern geht es um die Internationalisierung von Kapital, Handel, Produktions- und Versorgungsketten und die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit im Kontext einer neokolonialen internationalen Arbeitsteilung, die auf der Ausnutzung von globalen Niedriglohnsektoren basiert.

Die soziale Basis des neoliberalen Projekts sind die Schlüsselsektoren des globalisierten, postfordistischen Akkumulationsregimes: die »exklusiven Männerclubs« (Young/Schuberth 2010: III) der Finanzwirtschaft und der großen Transnationalen Konzerne und deren Netzwerke (vgl. van Apeldoorn 2009). Hinzu kommen privilegierte und hochqualifizierte Arbeiter_innen, Selbständige sowie Teile der Staatsbürokratie und Vermögensbesitzer_innen (Gill 1998: 12f.). Das neoliberale Hegemonieprojekt wird getragen von europäischen und in Ansätzen transnationalen inneren Bourgeoisien, die aus den Transnationalisierungsprozessen der letzten beiden Jahrzehnte hervorgegangen sind (vgl. Wissel 2007: 108ff.). Diese haben auf einer ideologisch-diskursiven Ebene eine Führungsrolle inne, organisiert zentral durch neoklassisch dominierte Think Tanks und den wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream.

Neoliberale Akteur_innen sehen in der europäischen Migrationspolitik ein Feld »ungenutzter Potenziale«, gekennzeichnet durch »irrationale Abschottung«, geringe Flexibilität und zu viel Bürokratie. In Deutschland machen sie einen »Fachkräftemangel« aus, in Großbritannien war zu Boomzeiten von »skill starved regions« die Rede, und in Spanien gilt gesteuerte Migration als Bedingung für ein neues Wachstumsmodell. Ihre migrationspolitische Vision ist eine »rationale Migrationspolitik«, die es der Wirtschaft ermöglicht, die Arbeitskraftstrategie des Einsatzes migrantischer Arbeiter_innen flexibel zu nutzen, wenn und sobald ihnen dies im Rahmen ihrer Akkumulationsstrategien nötig erscheint. Sie beschreiben ihre migrationspolitischen Ziele als »regulierte Offenheit« (Gosh 2000: 25), in betriebswirtschaftlichen Worten als »gemanagte Migration«, die Wachstumshemmnisse aus dem Weg räumen und Wachstumspotenziale realisieren soll. Ein solches Migrationsregime müsste unbürokratisch sein, »user-driven«. Für sie ist Migrationspolitik ein Baustein im umfassenden Ziel einer »dynamischen« hochprofitablen Ökonomie, ein Beitrag etwa zur Lissabon-Strategie, die Europäische Union ursprünglich bis 2010 und nun bis 2020 zum »dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen.

Um diese migrationspolitischen Ziele zu erreichen, initiierten und unterstützen Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts ab Ende der 1990er Jahre zahlreiche politischen Projekte, die »regulierte Offenheit«, erhöhte Arbeitsmigration, flexibel gesteuert, umsetzen sollten: In Deutschland gehörten dazu das »Zuwanderungsgesetz« (2004, 2007), in Großbritannien erst der Diskurs zu »managed migration« (ab 2001), dann das punktebasierte Einwanderungssystem (2008). Auch in Spanien war es die Einführung der »managed migration«, die – ähnlich dem Punktesystem in England, aber doch anders – unter anderem mit der Einführung verschiedener Instrumente zur geregelten Einwanderung – einherging: Das Cupo-System, der »Catálogo de Ocupaciones de difícil Cobertura« oder die Gründung der »Unidad de Grandes Empresas« zur einfacheren Einbindung hochqualifizierter Migrant_innen in den spanischen Arbeitsmarkt (vgl. d. Beitrag v. Wolff in d. Bd.). Neoliberale Kräfte, die versuchen, Arbeitsmigrationspolitik auf europäischer Ebene regeln zu lassen, betrieben die Erwerbstätigenrichtlinie (2002), später abgespeckt zu mehreren Einzelrichtlinien u.a. zur Blue Card, und sie forcierten eine höhere inner-europäische Mobilität von Arbeitskräften, wofür sie selbst den Ausbau sozialer Rechte für EU-Bürger_innen im Rahmen der Unionsbürgerschaft in Kauf nahmen (vgl. Buckel 2013). In den heftigen gesellschaftlichen Konflikten über Asyl und irreguläre Migration hielten sich neoliberale Akteur_innen zurück: »If you don't have to stick your head on that block, why would you?!« (Interview CBI 2010). Und obwohl »offene Grenzen« auch für Arbeitskräfte dem neoklassischen Ideal der Regulation aller gesellschaftlichen Verhältnisse über den freien Markt entsprechen, akzeptierten die Protagonist_innen des

neoliberalen Hegemonieprojekts aus strategischen Gründen, um konservative Kräfte in ihre Arbeitskraftstrategie einzubinden, die Kombination von Anwerbepolitiken mit Elementen einer traditionellen repressiven Migrationspolitik: Wenn man »den Arbeitsmarkt fluten würde, ja, das kann politisch verheerende Folgen haben. [...] Jetzt quasi einmal zu sagen, alle Mauern schleifen und mal gucken, was passiert, ja, dafür ist Gesellschaft und sind Kollektivmentalitäten eine zu fragile Sache« (Interview BITKOM 2010).

Aufbauend auf den eher partikularen Forderungen bestimmter Unternehmen und Kapitalfraktionen nach deutlich mehr und flexiblerer Einwanderung, entwickelten Expert_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts das politische Projekt eines umfassenden »Migrationsmanagements«, eines Regimes, das zentral darauf zielte, die nach ökonomischen Interessen flexibel gesteuerte Migration von Arbeitskräften dadurch politisch durchsetzbar zu machen, indem bestimmte migrationspolitische Forderungen anderer Hegemonieprojekte (nach repressiver Abschottung, nach dem Schutz genuiner Flüchtlinge, nach national-sozialer Privilegierung) kompromisshaft integriert wurden.

Zu den zentralen Akteur_innen dieser migrationspolitischen Konkretisierung grundlegender neoliberaler Strategien zählen Branchenverbände einzelner Kapitalfraktionen, europa- sowie migrationspolitische Think Tanks, internationale Organisationen wie IOM, OECD, ICMPD und die europäischen, teils globalen Expert_innen-Netzwerke, in denen sich diese migrationspolitische Expert_innen-Community organisiert (Metropolis-Netzwerk etc.). Dabei sind die Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts im Feld der Migrationspolitik mehrfach gespalten. Erstens entlang des branchenspezifischen Bedarfs an Arbeitskraft von »niedrigqualifizierten« im Gegensatz zu »hochqualifizierten« Arbeitskräften, die unterschiedliche Politiken erfordern, die sich teils widersprechen. Zweitens entlang der Frage, auf welchem Scale die neoliberalen Migrationspolitiken primär umzusetzen sind. Während die meisten Arbeitgeberverbände etwa in Großbritannien und Deutschland auf ein nationales Regime setzen, streben neoliberale Kräfte in der europäischen Kommission ein europäisches Regime an (unterstützt von einzelnen Branchen wie der IT-Industrie und Akteur_innen aus peripheren EU-Staaten wie Spanien). Internationale Organisationen wie die IOM streben langfristig an, die »Arbeitskräfteallokation« in einem verbindlichen, globalen Migrationsregime zu regulieren (vgl. Georgi 2010: 65). Im Fall der europäischen Blue Card führte dies dazu, dass das neoliberale politische Projekt der Blue Card wegen der Scale-Fraktionierung des neoliberalen Hegemonieprojekts letztlich ein Formelkompromiss wurde, durch den die Nationalstaaten die Anzahl derjenigen, die sie mit einer Blue Card in ihr Land lassen, auch auf Null setzen können (vgl. Georgi/Huke/Wissel in d. Bd.). Diese Scale-Spaltungen verweisen auf fundamental unterschiedliche »Territorialbezüge«, auf die verschiedenen nationalen Verankerungen neoliberaler Fraktionen, das heißt auf die Spaltungen eines

neoliberalen Hegemonieprojekts in »national-neoliberale« und »euro-neoliberale« Fraktionen.

Die Machtressourcen des neoliberalen Hegemonieprojekts sind außerordentlich hoch. Das Projekt wird von einer großen Zahl einflussreicher Intellektueller in Think Tanks, Wissenschaft und Medien unterstützt, unter anderen bieten die (Wirtschafts-)Redaktionen von *FAZ*, *Welt*, *Financial Times* und *El Mundo* Autor_innen dieses Projekts eine Plattform. Aufgrund ihrer Stellung sind viele Akteur_innen, die neoliberale Strategien verfolgen, in der Lage, Entscheidungen über Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen und Investitionen von der Annahme auch ihrer Forderungen abhängig zu machen. Daneben verfügen sie auch über die größten materiellen Ressourcen. Der Umsatz Transnationaler Konzerne entspricht dem Bruttosozialprodukt mittlerer Volkswirtschaften (Gill 1998: 7), die ihre Ressourcen nicht zuletzt in extensive Lobbyisten-Netzwerke investieren, die mit Büros in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten in der Lage sind, staatliche Politiken bis ins Detail hinein zu beeinflussen. Allerdings ist die Fraktionierung in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Finanz- und Industriekapital als auch bezüglich der sozialräumlichen Positionierung eine strukturelle Schwäche des Projekts: Während die deutsche Industriestruktur neben vielen kleinen und mittleren Industriebetrieben von großen Weltkonzernen getragen wird, sich auf gewachsene Netzwerke zwischen Herstellern, Zulieferern und industrienahen Dienstleistungen stützt (Allespach/Ziegler 2012: 10) und so zum Weltmeister des industriellen Exports wurde (Vester 2013: 12), ist Großbritannien aufgrund seiner Strategie der »postindustriellen Dienstleistungsgesellschaft« inzwischen von einer Abhängigkeit vom Finanzkapital gekennzeichnet und zum Verlierer im Wettbewerb um Wirtschaftsentwicklung, Export und Arbeitsplätze geworden. In Spanien wiederum hatten Kapitalanleger auf die Spekulation mit Immobilien gesetzt, für die inzwischen die Käufer fehlen (ebd.: 26). Einige Volkswirtschaften, wie etwa Österreich, sind fast ausschließlich durch nationale Kapitalfraktionen, andere wie Irland wiederum fast ebenso ausschließlich durch transnationale innere Bourgeoisien dominiert.

2.2 Konservatives Hegemonieprojekt

Die Akteure des konservativen Hegemonieprojekts gingen, wie Andrew Gamble (1994) für Großbritannien herausgearbeitet hat, im Zuge der Gegenoffensive gegen das in die Krise geratene keynesianische national-soziale Projekt und den fordistischen Wohlfahrtsnationalstaat vielfach Bündnisse mit dem neoliberalen Hegemonieprojekt ein. Unter dem Diktum der *Free Economy*, die durch den *Strong State* (ebd.) gegen die fordistischen »Besitzstandswahrer und Leistungsverweigerer« durchgesetzt werden sollte, gelang es, die an sich gegenläufigen Hegemonieprojekte strategisch zusammenzuführen. Gleich-

wohl, auch das kann man an Großbritannien deutlich sehen, ist das konservative Hegemonieprojekt hinsichtlich der Europäischen Integration vielfach ablehnend. Der grundlegende Bezugspunkt dieses Projekts ist der starke Staat und die Nation, die als Selbstzweck und Eigenwert verstanden werden – nicht als Mittel zum Zweck einer Gerechtigkeit ermöglichenden Solidargemeinschaft wie beim national-sozialen Projekt (siehe unten). Das konservative Projekt assoziiert Nation mit Ethnizität, gemeinsamer Sprache, Geschichte, Kultur und bestimmten, traditionell-konservativen Werten wie Familie, einem traditionellen Geschlechterrollenbild, Heimat, Sicherheit und Christentum. In Großbritannien geht von ihm die Debatte über ›british values‹ aus, in Deutschland der vergleichbare Leitkultur- und Integrationsdiskurs. Am rechten Rand dieser Strategien bemühen Akteur_innen explizit fremdenfeindliche und rassistische Ressentiments, um gegen den drohenden ›Souveränitätsverlust‹ der Nationalstaaten zu mobilisieren. Die grundlegende Strategie in der Europäischen Union ist somit im Kern die unterschiedlich scharfe Ablehnung eines vertieften europäischen Integrationsprozesses. Das konservative Hegemonieprojekt bleibt primär auf das nationale Territorium bezogen und steht einer vertieften Integration skeptisch bis ablehnend gegenüber. Stattdessen befürworten die jeweiligen Akteur_innen ein ›Europa der souveränen Nationen‹.

Die soziale Basis des konservativen Projekts bilden vielfach landwirtschaftliche Sektoren, Teile kleiner und mittelständischer Unternehmen und Sektoren, die vor allem oder ausschließlich national beziehungsweise sogar lokal ausgerichtet sind und keinen oder nur einen schwachen internationalen Bezug haben. Hinzu kommen Teile der autochthonen Arbeiter_innenklasse und der unteren Mittelschicht, die von Deklassierung bedroht oder bereits in die ›Unterschichten‹ abgerutscht sind. Dazu gehören sowohl ehemalige Unterstützer_innen der Sozialdemokratie als auch klassische Milieus konservativer Parteien, unter anderem religiös-konservative Milieus, und schließlich Akteur_innen an den Rändern, die sich nach rechts radikalisieren.

Konservative Akteur_innen sehen die migrationspolitische Situation gekennzeichnet durch zu viel Einwanderung. Aus ihrer Sicht sind traditionelle nationale Werte durch kulturelle »Überfremdung« bedroht. Zusätzlich zu kulturalistischen Motiven betrachten konservative Akteur_innen den Verlust national-sozialer Privilegien durch hohe Einwanderung als zentrale Gefahr. Sie befürchten, durch »Einwanderung in die Sozialsysteme« könnte die nationale Bevölkerung benachteiligt werden. Beide Motive fielen seit den 1980er Jahren in einer Reihe migrationspolitischer »Krisen« zusammen, in denen es Protagonist_innen des konservativen Hegemonieprojekts gelang, »moral panics« zu inszenieren und ihre Situationsanalyse und Strategien gesellschaftlich zentral zu verankern, darunter die »Asyldebatte« von 1991 bis 1993 in Deutschland, die »Sangatte-Krise« 2001/2002 in Großbritannien und die »Cayuco-Krise« 2006 in Spanien (vgl. die Beiträge von Georgi; Kannankulam; Wolff in d. Bd.). In

jüngerer Zeit wird die Situationsanalyse konservativer Akteure stärker durch einen antimuslimischen Rassismus strukturiert, etwa in der Sarrazin-Debatte 2010 in Deutschland.

Die migrationspolitische Vision der Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts ist ein Europa effektiver und strikter Grenz- und Migrationskontrollen, wo Einwanderung von außerhalb wie innerhalb Europas, wenn nicht komplett verhindert, so doch massiv reduziert werden soll (»Deutschland ist kein Einwanderungsland«). Die migrationspolitischen Ziele schwanken dabei von »zero immigration« und der »Rückführung hier lebender Ausländer« auf dem rechten Flügel des Projekts bis zu Positionen, die Einwanderung reduzieren wollen, in die »ten of thousands, not of hundreds of thousands«, wie von britischen Konservativen propagiert (vgl. Georgi in d. Band). »Mehr, die uns nützen und weniger, die uns ausnützen«, so der ehemalige bayrische Innenminister Günther Beckstein.

Um diese Ziele politisch und operativ durchzusetzen, verfolgen viele national verankerte konservative Akteur_innen europäische Scale-Strategien, also die Implementierung repressiver Migrationspolitik auf europäischer Ebene unter anderem durch Frontex, das Dublin-Regime, Hochtechnologie-Systeme wie die Fingerabdruckdatenbank Eurodac, das biometrische Entry-Exit-System und das unter anderem aus Drohnen und Satelliten bestehende Grenzüberwachungssystem Eurosur. Aus konservativer Sicht ist es entscheidend, dass diese gemeinsame europäische Grenzpolitik durch die nationalen Regierungen gesteuert wird und keine tatsächliche Souveränitätsabgabe etwa an die EU-Kommission stattfindet. Diese nationale Orientierung zeigt sich nicht nur in der Abschottung nach Außen. Auch einer Stärkung der sozialen Rechte von Unionsbürger_innen stehen konservative Protagonist_innen häufig ablehnend gegenüber. In der Arbeitsmigrationspolitik setzen sie meist auf nationale Regelungen.

Eine wichtige Rolle hinsichtlich der migrationspolitischen Positionierung des konservativen Hegemonieprojekts nehmen rechtspopulistische Parteien und Gruppierungen ein, in Großbritannien der rechte Think Tank »Migration Watch UK« und die euroskeptische »UK Independence Party«, in Deutschland die »Schill Partei« (bis 2003) oder Pro Deutschland. Im Gegensatz zu anderen Ländern konnte sich dieses Potenzial in Deutschland und Spanien bislang nicht in eigenständigen Parteien festigen.¹ Einen einflussreichen Stützpunkt hat das konservative Hegemonieprojekt in den repressiven Staatsapparaten,

1 | In anderen EU-Staaten existieren starke rechtspopulistische Parteien, etwa in Österreich (FPÖ, BZÖ), Frankreich (*Front National*), Belgien (*Vlaams Belang*), den Niederlanden (*Partij voor de Vrijheid*), Ungarn (*Jobbik*), Dänemark (*Dansk Folkeparti*) Italien (*Lega Nord*) und Finnland (*Perussuomalaiset* oder *Wahre Finnen*) (vgl. Forschungsgruppe Europäische Integration 2012).

den nationalen Innenministerien, Polizeien, im Grenzschutz und den Ausländerbehörden. Bestimmte konservative Positionen ruhen derart auf der tief verankerten Hegemonie der Grenze auf, dass sie kaum explizit artikuliert werden müssen, etwa dass Sozialleistungen und Arbeitsplätze zunächst denjenigen zustehen, die die »richtige« Staatsbürgerschaft besitzen.

Die Fraktionslinien im konservativen Hegemonieprojekt verlaufen vor allem entlang nationaler Grenzen. Es handelt sich eher um eine Verknüpfung national-konservativer Projekte als um ein gemeinsames euro-konservatives Projekt. Die nationale Spaltung äußert sich, wenn konservative Akteur_innen aus Südeuropa das Dublin II-System ablehnen und solche aus Deutschland, Großbritannien und Skandinavien es leidenschaftlich unterstützen. Gerade weil konservative Hegemonieprojekte stark in »ihren« Nationalstaaten verankert bleiben, sind sie in ihren konkreten Zielen und Ressentiments gegen innere »Minderheiten« und verschiedene »Zuwanderergruppen« unterschiedlich.² Generell bestehen die konservativen Hegemonieprojekte aus Fraktionen, von liberalkonservativen bis zu rechtsradikalen Flügeln.

Die Machtressourcen des konservativen Projekts sind vor allem in der Verankerung in den repressiven Staatsapparaten begründet, einem nationalen, konservativ-traditionalistischen Milieu und der Fähigkeit, dieses über rechtspopulistische Kampagnen, Wahlkämpfe und Debatten zu mobilisieren, nicht zuletzt aufgrund der Unterstützung durch diverse Zeitungsredaktionen (*FAZ*, *Welt*, *Bild* und andere Springer-Zeitungen in Deutschland, *Daily Telegraph*, *Daily Mail* und *The Sun* in Großbritannien, *La Razón* und *El Mundo* in Spanien). Doch auch die ökonomischen Ressourcen und damit der taktische Spielraum des Projekts dürfen nicht unterschätzt werden. Einerseits erfährt es direkte Unterstützung von regional und national ausgerichteten Kapitalfraktionen, andererseits geht es in vielen Ländern im Rahmen konservativer Parteien und Stiftungen enge Bündnisse mit Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts ein und profitiert von deren Ressourcen. So finden sich in den drei konservativen Parteien in Deutschland (CDU/CSU), Großbritannien (Conservative Party) und Spanien (Partido Popular) jeweils neoliberal ausgerichtete »Wirtschaftsflügel« und stärker national-konservative Strömungen.

2.3 National-soziales und proeuropäisch-soziales Hegemonieprojekt

Für die sozialen Hegemonieprojekte steht sozialer Ausgleich und soziale Umverteilung im Mittelpunkt der politischen Strategie. Zentral für die Ak-

2 | Zu diskutieren wäre, ob in Ländern, in denen rechtsradikale Bewegungen und Parteien einen großen Einfluss erlangt haben (Ungarn, Griechenland), von faschistischen Hegemonieprojekten auszugehen ist.

teur_innen, die wohlfahrtsstaatliche Strategien verfolgen, ist eine Verteidigung des europäischen Sozialmodells mit relativ hohen wohlfahrtsstaatlichen Standards, korporatistischen Arrangements zwischen Kapital und Arbeit und einer insgesamt konsensorientierten politischen Auseinandersetzungskultur. Allerdings sind diese Akteur_innen angesichts der seit Jahrzehnten erfolgreichen Gegenoffensive und Dominanz des neoliberalen Hegemonieprojekts und dessen erfolgreicher Strategie der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, der Schwächung der Gewerkschaften und der Rücknahme sozialer Rechte massiv in die Defensive geraten. Über die zentralen Taktiken des neoliberalen Projekts, die Internationalisierung und Europäisierung von Produktion, Handel und Arbeitskraftstrategie konnten nationale Arrangements ausgehebelt werden. Dies hatte einen Spaltungseffekt zur Folge: So sind die Fraktionen, die soziale Strategien verfolgen, hinsichtlich der skalaren politischen Ausrichtung zur Verteidigung des europäischen Sozialmodells so grundlegend gespalten, dass sich zwei Hegemonieprojekte herausbildeten: ein national orientiertes und ein pro-europäisches.

Nach unserer Analyse besteht die sozialstrukturelle Basis beider Projekte in jenen gesellschaftlichen Kräften, die aufgrund der Kämpfe der Arbeiter_innenbewegung im 19. und 20. Jahrhundert in den fordistischen Kompromiss inkorporiert worden waren: über den Ausbau sozialer Rechte, Aufstiegschancen für die unteren Klassen, die asymmetrische Integration von Frauen und Migrant_innen in den Arbeitsmarkt und eine ausgedehnte kulturindustrielle Freizeitindustrie; die öffentlichen Angestellten, die gewerkschaftlich organisierten Kernbelegschaften aus Facharbeiter_innen, die von korporatistischen Strukturen sowie einer geschlechtshierarischen Arbeitsteilung und engen Kontakten zu regionalen und nationalen Staatsapparaten profitierten. Durch die »neoliberale Konterrevolution« (Milton Friedman) haben sich deren Arbeits- und Lebensbedingungen heute grundlegend verändert, so dass inzwischen ein großer Teil des Projekts prekarisiert ist. Die Leih- und Teilzeitarbeitnehmer_innen, die Minijobber_innen und Sozialleistungsbezieher_innen sind zu einem großen Anteil weiblich und migrantisch. Ihre Interessen kollidieren teils massiv mit denjenigen der noch korporatistisch abgesicherten Facharbeiter_innen.

Für die Akteur_innen, die wohlfahrtsstaatliche Strategien verfolgen, ist die migrationspolitische Situation durch widersprüchliche Entwicklungen gekennzeichnet: Einerseits lehnen viele Gewerkschaften und Sozialverbände die repressive europäische Migrationspolitik ab, da sie Menschenrechte von Flüchtlingen missachtet und selbst langjährig in der EU lebenden »ausländischen« Arbeitnehmer_innen zu wenige politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rechte zugesteht. Andererseits verweisen sie, stärker als das im Folgenden skizzierte linksliberal-alternative Projekt, auf problematische Aspekte der Migration, darunter »unfaire« Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt

(niedrige Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen) und die (potenzielle) Überlastung von Sozialsystemen.

Wie ihre Situationsanalyse sind auch die migrationspolitischen Visionen der Akteur_innen der sozialen Hegemonieprojekte durch zwei Elemente gekennzeichnet. Einerseits ist dies das Ideal einer fairen und offenen Migrationspolitik, die Flüchtlinge schützt, migrantischen Arbeitnehmer_innen weitgehende Rechte zugestehet und im Geiste internationaler Solidarität Menschen aus Entwicklungsländern die Möglichkeit gibt, in Europa zu arbeiten. In Spanien, Großbritannien und Deutschland hat sich auf unterschiedliche Weise die Haltung durchgesetzt, dass Gewerkschaften für die Rechte und gegen die Diskriminierung von »ausländischen« Lohnabhängigen eintreten. Doch andererseits stützen Gewerkschaften, Sozialverbände usw. die tief verankerte Hegemonie von Grenzen; sie fungieren gleichsam als Repräsentant_innen des national-sozialen Kompromisses. Ausgehend davon verfolgen sie Projekte, die sich gegen neoliberale europäische Politiken wie Lohndumping und den Unterbietungswettbewerb bei Arbeitsbedingungen richten, wie etwa die Dienstleistungs- oder die »Entsenderichtlinie«. Darüber hinaus fordern sie menschenrechtskonforme Modifikationen in der Grenz- und Asylpolitik (Frontex, Dublin II) und starke soziale Rechte für alle EU-Bürger_innen.

Zentrale migrationspolitische Akteur_innen der sozialen Hegemonieprojekte sind Abteilungen und Initiativen größerer Organisationen, etwa die Referate für »Migration und Integration« bei Gewerkschaften und Sozialverbänden, die Netzwerke migrantischer Arbeiter_innen innerhalb wie außerhalb der Gewerkschaften, auch Basisgruppen etwa von Care-Arbeiterinnen oder von Sans Papier in verschiedenen Branchen (*Respect Berlin* in Deutschland, *Kalayaan* in Großbritannien, *Servicio Doméstico Activo* in Spanien). Während die Unterstützung illegalisierter Arbeiter_innen in Großbritannien und Spanien schon länger etabliert ist, hat sich in Deutschland erst ab 2009 ein Netz von Beratungsstellen entwickelt, in denen etablierte Gewerkschaften und Aktivist_innen antirassistischer Basisgruppen kooperieren. Die soziale Basis dieser migrationspolitischen Akteur_innen liegt zwar in den genannten Sektoren der ehemals fordistischen Massenproduktion; gleichwohl operieren die entsprechenden Referate und Abteilungen innerhalb von Gewerkschaften und Parteien vielfach gegen latente und offene Widerstände »von unten« und seitens des »shop floors«. Die Referent_innen fungieren angesichts dieser Konstellation vielfach als organische Intellektuelle innerhalb ihrer Organisationen, die versuchen, das partikulare »korporativ-ökonomische« Bewusstsein der Mitglieder hin zu einem »Bewusstsein der Interessensolidarität« zu transformieren (Demirović 2007, 30; Gramsci 1991ff., 1559-62).

Die fraktionellen Spaltungen und Auseinandersetzungen sind insbesondere entlang des Konflikts über die Scale-Strategie gegensätzlich, sodass es angebracht ist, von zwei Hegemonieprojekten zu sprechen. Der zentrale Konflikt

dreht sich dabei um die Frage, ob die grundlegenden als auch die migrationspolitischen Ziele des Projekts eher auf dem nationalen oder auf dem europäischen Scale durchgesetzt werden können. Für einige Protagonist_innen ist der Europa-Bezug nicht nur taktisch-strategisch, sondern Ausdruck eines von der Nationalebene weg auf Europa verschobenen »Territorialbezugs«. Eine weitere Spaltungslinie sind klassen- und branchenspezifische Interessen und Dynamiken, etwa der Grad der »Bedrohung« durch Unterbietung von Löhnen und Arbeitsstandards durch ausländische Subunternehmen auf dem Bau. Darüber hinaus existiert in Bezug auf die Migrationspolitik eine Spaltung zwischen einer eher progressiven und moderat-internationalistischen Gewerkschaftsbürokratie und der stärkeren Präsenz rassistischer und chauvinistischer Positionen an der Basis. Die jeweilige Konstellation bestimmt, wie Gewerkschaften und andere Akteure in ihrem strukturellen Spannungsfeld von Internationalismus und Chauvinismus agieren.

Die unterschiedlichen Strategien der beiden Hegemonieprojekte stellen sich wie folgt dar: Das *national-soziale Hegemonieprojekt* verfolgt angesichts einer Analyse, welche die Europäische Union als grundlegend durch neoliberale Politiken strukturiert und dominiert sieht, keine gesamteuropäische Perspektive. Vielmehr wird durch das Festhalten an bestehenden nationalen Systemen, auch der von Balibar beschriebene sozialstaatliche Kompromiss (notgedrungen) verteidigt, der grundlegend darauf basierte, die *nationale Arbeiterklasse* in diese »*Form der privilegierten Gemeinschaft*« zu integrieren (Balibar 2010: 25). Angesichts des bestehenden neoliberalen Globalisierungs- und Europäisierungsdrucks sieht dieses Hegemonieprojekt auf der nationalen Ebene am ehesten die Möglichkeit, sozialpolitische Errungenschaften zu schützen. Der Grund für diese Skepsis gegenüber dem europäischen Scale ist keine grundsätzlich anti-europäische oder nationalistische Haltung, sondern die Einschätzung, dass eine Strategie der Europäisierung kaum Erfolgsaussichten hat. Der nationale Wohlfahrtsstaat, die nationale Arbeitsgesetzgebung, die staatliche Unterstützung einheimischer Unternehmen unter anderem durch Subventionen, Außenwirtschaftspolitik usw. sowie entsprechende korporatistische Strukturen sind das zentrale Terrain des Projekts. Im migrationspolitischen Bereich unterstützt dieses Hegemonieprojekt die »leider notwendigen« strikten Kontrollen des Zugangs zu Arbeitsmarkt und Sozialsystemen, um die Privilegien der eigenen, »nationalen« Basis in der globalisierten Ökonomie zu sichern.

Demgegenüber lässt sich ein gegenläufiges Projekt identifizieren – das *proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt*, dessen Strategien vor der gleichen Situationsanalyse einer Gefährdung des europäischen Sozialmodells durch neoliberale Politiken dessen Rettung nur durch eine gesamteuropäische Sozialpolitik gewährleistet sieht. Deren Taktiken und Strategien verdichten sich in der proeuropäisch-sozialen Fraktion. Anders als das national-soziale legt das

proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt somit weniger Gewicht auf den Nationalstaat. Die Grundannahme ist, dass der Krise des Wohlfahrtsstaates im Kontext neoliberaler Globalisierungsprozesse nur durch eine Europäisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik und einer europäischen Tarifpolitik begegnet werden kann. Wenn sich Kapitalakteure internationalisieren und politische und ökonomische Prozesse längst auf Scales ›oberhalb‹ des Nationalstaates stattfinden, dann, so das zentrale Argument, könne eine sozial ausgleichende Politik sich nicht auf die nationale Ebene beschränken. Die proeuropäische Strategie wird als Ausweg aus der Schwächeposition innerhalb des Nationalstaates gesehen. Ein ›soziales Europa‹ wird als Gegenbild zum neoliberalen Integrationsprozess in Stellung gebracht. Es ist der linke Flügel dieses proeuropäischen Projekts, der ernst machen will mit dem Kampf für eine europäische – auch geschlechtergerechte – Sozialpolitik, wohingegen der radikal linke Flügel keine bloße Ablösung der neoliberalen Politiken anstrebt, sondern die Überwindung der kapitalistischen Vergesellschaftung durch das Weitertreiben der Kritik in der Krise.

Die Ressourcen beider Projekte sind seit der Krise des Fordismus durch die Schwächung der organisierten Arbeiter_innenschaft gekennzeichnet. Während mit NGOs wie *Attac* und der Sozialforenbewegung neue transnationale Akteure entstanden, unterlagen Gewerkschaften einem umfassenden »Prozess der Erosion ihrer Machtressourcen« (Urban 2012: 26): Rückläufige Mitgliederzahlen und damit auch geringere finanzielle Ressourcen, ein Rückgang in der gewerkschaftlichen Verankerung in den Betrieben und dadurch bedingt auch der gewerkschaftlichen Verhandlungs- und Lobbykraft (Deppe 2012). Darüber hinaus weigern sich die EU-Arbeitgeberverbände, Koordinierungsregeln für Lohnpolitik einzuführen, während das »Verbleiben der Gewerkschaften in den nationalen Sozialpakten die überfällige Transnationalisierung der gewerkschaftlichen Politik hemmt« (Urban 2012: 27). Schließlich schwächt die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse (insbesondere in Deutschland als größter europäischer Volkswirtschaft) die gewerkschaftliche Mobilisierungsfähigkeit. Gerade für Gewerkschaften, Verbände und soziale Bewegungen besteht daher ein strategisches Problem: Trotz ihrer prinzipiell proeuropäischen Haltung sind diese Akteur_innen durch die existierenden politischen Strukturen gezwungen, weitgehend auf nationaler Ebene zu agieren: Es gibt keine europäischen Tarifverträge, es gibt kaum eine europäische Öffentlichkeit, und viele Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten verbleiben auf der nationalen Ebene. Aus diesem Grund sind die immer wieder betonten europäischen Perspektiven in den Alltagskämpfen über Tarifabschlüsse, Gesetzesvorlagen, Sozialabbau und öffentliche Kampagnen relativ schwach ausgeprägt. Dennoch sind die Akteur_innen dieser Projekte noch immer konfliktfähig, werden durch die redaktionelle Linie zahlreicher Medien unterstützt (unter anderen *Frankfurter Rundschau*, *Neues Deutschland*, *The Guardian*, *The Independent*, *El Público* und

zum Teil *El País*), verfügen über Gewerkschaftsapparate, Think Tanks und eigene Zeitschriften und finden zudem weiterhin Unterstützung innerhalb der linken oder arbeitnehmerorientierten Flügel sozialdemokratischer, sozialistischer und sogar konservativer Parteien.

2.4 Linkliberal-alternatives Hegemonieprojekt

Schließlich ließ sich auf der Basis unserer Recherchen das linkliberal-alternative Hegemonieprojekt identifizieren. Zu diesem Projekt gehört ein liberaler normativer und politischer Citizenship-Ansatz. Es ist der Träger eines politischen Liberalismus, der Toleranz mit Menschen- und Bürger_innenrechten mit Minderheitenrechten und sozialem Ausgleich verbinden will. Unsere These ist, dass sich im linkliberal-alternativen Hegemonieprojekt die Taktiken und Strategien jener zivilgesellschaftlichen Kräfte verdichten, die nicht primär an ökonomischen Fragen im engeren Sinne ansetzen. Es sind die Strategien des politischen Liberalismus auf der einen Seite und der Neuen Linken auf der anderen: Akteur_innen, die aus der dritten Welle der Frauenbewegung kommen, sich für Antirassismus, Umweltschutz und die Rechte von Kindern, behinderten oder alten Menschen einsetzen. Dass diese Akteur_innen nicht vorrangig auf den Produktionsprozess bezogene, sondern eher postmaterielle Interessen vertreten, heißt allerdings nicht, dass sie ökonomisch indifferent agierten. Gerade weil Umverteilung und soziale Rechte nicht ihre Kernforderungen sind, können sie durchaus Allianzen mit dem neoliberalen Projekt eingehen. Darüber hinaus verfügt auch dieses Projekt über relevante ökonomische Akteure, nämlich über »grüne Kapitalfraktionen« (Haas/Sander 2013), bestehend aus jenen alternativen Unternehmen, die explizit als politische Projekte zur Durchsetzung einer Alternativökonomie gegründet wurden, vor allem im Bereich der regenerativen Energien. Die »kulturrevolutionären« Veränderungen in Folge von »1968« und die damit verbundenen Bewegungen und Milieus bilden allerdings die zentrale soziale Basis dieses Projekts. Entsprechend der postnationalen und postmateriellen Werte dieser Milieus vertreten seine Akteur_innen eine ausgesprochen proeuropäische Strategie, welche die EU als Konstellation postnationaler Bürger_innenschaft ansieht und versucht, über europäische Richtlinien, etwa im Antidiskriminierungsbereich, progressive Veränderungen durchzusetzen, die auf nationaler Ebene nicht möglich wären.

Linkliberal-alternative Akteure sehen die migrationspolitische Situation durch eine unmenschliche Abschottungspolitik gekennzeichnet, die Menschenrechte von Migrant_innen systematisch verletzt. Diese sind für sie Opfer der Aushebelung des Flüchtlingsschutzes in Europa durch militärische Grenzabschottung, Drittstaatenregelungen, Dublin II und restriktive Visavergabe, sprich durch die »Festung Europa«. Dagegen betonen sie, dass Migration der

Normalfall sei, eine historische Konstante, dass es verständlich und legal sei, wenn Flüchtlinge nach Europa kommen wollten. Ihnen gelten Transnationalität, Mobilität und kulturelle Vielfalt als positive Werte.

Die linksliberal-alternative Zielvorstellung für die europäische Migrationspolitik ist ein kosmopolitisches Europa, in dem die Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen und Migrant_innen im Zentrum stehen. Auch wenn der Schwerpunkt linksliberal-alternativer Akteur_innen auf den Feldern Asyl und Grenzabschottung liegt, stehen sie einer liberalisierten Arbeitsmigrationspolitik offen gegenüber und betonen, wie eine »rechtebasierte« Migrationspolitik eine Win-Win-Situation schaffen könnte. Zugleich bringen sie Fragen internationaler Entwicklung (Brain Drain usw.) in die Diskussion. Sie wollen ein starkes Asylrecht, liberale Regelungen für Wanderarbeiter_innen, die durch Arbeit in Europa zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen (zirkuläre Migration; development by migration) und eine Entwicklungsarbeit sowie eine internationalen Handels- und Wirtschaftspolitik, die die tieferen Ursachen von Armutsmigration bekämpft. Dabei stellt die Mehrheit linksliberaler Akteur_innen Grenzen nicht grundsätzlich in Frage, sondern versucht, eine rechtsstaatliche und menschenrechtliche Absicherung durchzusetzen. Ausgehend von dieser Situationsanalyse und diesen Zielen verfolgen sie (migrations-)politische Projekte, die sich implizit oder explizit an einem »rechtebasierten Ansatz« orientieren: Frontex abschaffen oder stark parlamentarisch kontrollieren und öffentlich überwachen; das Dublin-System aushebeln und Menschen das Recht geben, dort einen Asylantrag zu stellen, wo sie möchten oder wo Verwandte leben; eine EU-Staatsbürgerschaft für langjährig in der EU lebende Drittstaatenangehörige mit vollen sozialen Rechten. Der linke Flügel dieses Projekts, die *Noborder*-Bewegung, linke Intellektuelle und Flüchtlingsrechtsanwält_innen sowie einzelne Aktivist_innen in verschiedenen pro-migrantischen NGOs gehen darüber hinaus und fordern eine »globale Bewegungsfreiheit« oder »offene Grenzen«.

Im Konfliktfeld Migration existieren eine Vielzahl von Gruppen, Bewegungen und NGOs, die dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zugerechnet werden können, darunter in Deutschland *ProAsyl*, in Großbritannien das *Joint Council for the Welfare of Immigrants* (JCWI) und in Spanien die *Comisión Española de Ayuda al Refugiado* und *SOS Racismo*. Diese Organisationen sind in verschiedenen Milieus verankert, von liberalen Kirchenkreisen über humanistisches Bürgertum bis zu linken Bewegungsspektren und werden von kritischen Migrationsforscher_innen unterstützt. Im Vergleich zum konservativen und auch zu den sozialen Hegemonieprojekten ist das linksliberal-alternative europäisch stark integriert. Handlungsfähige europäische NGO-Netzwerke wie ECRE, PICUM und *Amnesty International* zeugen davon. Trotzdem gibt es nationale Unterschiede, etwa den Grad der Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung, die Verankerung in Basisbewegungen, die Spaltung zwischen

migrantischen Selbstorganisationen unterschiedlich entrechteter Menschen und primär »autochtonen« beziehungsweise migrationspolitischen Organisationen, die primär aus zumindest juristisch gleichgestellten Menschen bestehen. Und während relativ viele und teils große und hochprofessionelle Organisationen sich für die Rechte von »Flüchtlingen« einsetzen, gilt dies für illegalisierte Arbeiter_innen und andere Migrant_innen deutlich weniger (vgl. Georgi 2009a; Georgi/Szczepanikowa 2010).

Die ökonomischen Ressourcen der Akteur_innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts bestehen zum einen aus den Ressourcen der grünen Kapitalfraktionen, die bei der Durchsetzung ihrer Interessen wiederum von der Einbindung in gesellschaftliche Netzwerke profitieren können (Haas/Sander 2013: 27) sowie der Technologie- und Kreativbranche. Diese ökonomischen Potentiale sind allerdings im Feld der Migrationspolitik weniger relevant. Die wesentlichen Ressourcen liegen im hohen sozialen und kulturellen Kapital und in der Unterstützung durch eine große Zahl organischer Intellektueller in Wissenschaft, Kunstbereich Bildung und Medien (unter anderen *Süddeutsche Zeitung*, *taz*, *Der Freitag* in Deutschland; *The Guardian* und *The Independent* in Großbritannien; *El Público* in Spanien). Darüber hinaus haben sich diese Strategien bereits in internationalen Apparaten (wie zum Beispiel dem UNHCR, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, den UN-Ausschüssen und zum Teil in der Europäischen Kommission) materialisiert, so dass diese als ihre Stützpunkte zu betrachten sind.

2.5 Minority Report: Linksradikales Hegemonieprojekt

Während der Arbeit an unserem Forschungsprojekt haben wir immer wieder die Frage diskutiert, welche Hegemonieprojekte in den von uns untersuchten Konflikten zu unterscheiden sind, und welche Strategien beziehungsweise Akteur_innen zu welchem Hegemonieprojekt gehören. An einem wichtigen Punkt konnten wir trotz intensiver Debatte keine Einigkeit erzielen: Ist es notwendig, in den gesellschaftlichen Kämpfen über die EU im Allgemeinen und die europäische Migrationspolitik im Besonderen ein eigenständiges ›linksradikales‹ oder ›kommunistisches‹ Hegemonieprojekt zu unterscheiden?

Die Mehrheit vertrat die Einschätzung, dass dies nicht angemessen sei. Die gesellschaftlichen Kräfte, welche linksradikale, antikapitalistische und radikal herrschaftskritische Positionen vertreten, verfügten in den europäischen Staaten vor allem über zu geringe organisatorische Ressourcen, so dass sie kein eigenständiges Hegemonieprojekt konstituierten. Stattdessen sei es geboten, wie in der obigen Darstellung geschehen, radikale Akteur_innen wie die *Noborder*-Bewegung, die ›Interventionistische Linke‹ oder die spanischen ›Indignados‹ und ihre Intellektuellen als den linken Rand des linksliberal-alternativen oder proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekts zu begreifen.

Demgegenüber vertrat eine Minderheit die Position, dass es nicht nur möglich, sondern analytisch geboten sei, ein linksradikales oder kommunistisches Hegemonieprojekt konzeptionell zu unterscheiden. Diese Minderheitenposition wird im Folgenden zusammengefasst. Die Strategien, die sich im linksradikalen Hegemonieprojekt bündeln lassen, gehen einerseits auf die verschiedenen Strömungen der revolutionären Arbeiter_innenbewegung des 19. und 20. Jahrhunderts zurück, auf anarchistische, kommunistische und linkssozialistische Bewegungen, die auf die weltweite Durchsetzung des industriellen Kapitalismus und seiner Krisen mit dem Ziel einer radikalemanzipatorischen, revolutionären Umgestaltung der Gesellschaft reagierten. Heute sind linksradikale Akteur_innen durch die herrschaftskritischen Bewegungen infolge des »globalen 1968« beeinflusst, die neben anderen Herrschaftsverhältnissen, Rassismus, Sexismus, Natur- und Nord-Süd-Verhältnisse fundamental kritisieren.

Aus diesen Traditionslinien heraus geht es Akteur_innen des linksradikalen Hegemonieprojekts nicht nur (aber teilweise auch) um Reformen und Verbesserungen im Rahmen der bestehenden Ordnung. Es geht ihnen unter anderem um eine Überwindung der kapitalistischen Produktionsweise und eine Form der Produktion und Reproduktion, die auf neuen Naturverhältnissen beruht; eine radikale Demokratisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, weit jenseits der Staatsform; eine völlig andere Form von Geschlechterverhältnissen, die Heteronormativität oder sogar die Matrix der Zweigeschlechtlichkeit überwindet; um einen Antirassismus, der symbolische, institutionelle und strukturelle Artikulationen des Rassismus angreift. Das von uns untersuchte Feld der Migrationspolitik analysieren linksradikale Akteur_innen mit Begriffen wie »globale Apartheid« als ein System der brutalen Kontrolle der subalternen Mobilität von Flüchtlingen und international mobilen Arbeiter_innen, das durch grundlegende kapitalistische Dynamiken (Arbeitskraftpolitik) und die inhärent rassistische nationalstaatliche Ordnung angetrieben und strukturiert wird. Die Protagonist_innen der *Noborder*-Bewegung reagieren darauf, indem sie die tiefe Hegemonie von Grenzen und ungleicher Staatsbürgerschaft fundamental in Frage stellen und dem das Projekt »globaler Bewegungsfreiheit« entgegensetzen (vgl. Georgi 2013b).

Die gesellschaftlichen Kräfte, die derartige Strategien verfolgen, sind in allen europäischen Staaten kleine Minderheiten. Ohne Zweifel ist die gesellschaftliche Wirkmächtigkeit dieser Akteur_innen schwach, ihre Stellung im Kräfteverhältnis marginalisiert. Aus analytischer Perspektive sprechen dennoch drei Argumente dafür, diese gesellschaftlichen Kräfte als Träger_innen eines eigenständigen linksradikalen Hegemonieprojekts zu konzeptionalisieren.

Erstens wäre es undifferenziert, radikal agierende Kräfte wie *Ums Ganze* in Deutschland, die spanischen *Indignados*, britische *Noborder*-Gruppen und griechische Anarchist_innen als linken Rand des reformistischen linksliberal-

alternativen oder des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekts zu fassen. Die politischen Unterschiede zwischen linksradikalen und etablierten linksliberalen Kräften sind um ein Vielfaches größer als zwischen linksliberalen und sozial(demokratisch) orientierten oder gar konservativen Akteur_innen. Meint man es ernst damit, Hegemonieprojekte entlang der politischen Strategien ihrer Akteur_innen analytisch zu unterscheiden, muss man anerkennen, dass die Strategien linksradikaler Akteur_innen sich derart grundlegend von denen linksliberaler Kräfte unterscheiden, dass eine Konzeptionalisierung als Teil desselben Hegemonieprojekts inhaltlich irreführend wäre.

Zweitens unterschätzt die Mehrheitsposition die gesellschaftliche Relevanz der linksradikalen Kräfte. In den meisten europäischen Staaten verfügen diese ›kleinen radikalen Minderheiten‹ über eine komplexe Infrastruktur von Organisationen, eigenen Orten und Räumen, vielfältigen Publikationen und Netzwerken. Sie konstituieren ein eigenes soziales Milieu, das – trotz aller Prekarität – tief verankert ist in Initiativen der außerparlamentarischen Linken und als Minderheit auch in Gewerkschaften, Universitäten, Stiftungen, linken Parteien und NGOs präsent ist. Gerade die massiven Krisen- und Sozialproteste der vergangenen Jahre, unter anderem in Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und Frankreich wurden von Kräften und Milieus der außerparlamentarischen und gewerkschaftlichen radikalen Linken vorangetrieben, die deshalb als machtvoller und eigenständiger Faktor in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen konzeptionalisiert werden muss.

Drittens schließlich erscheint es aus forschungspolitischer Sicht unabdingbar, linksradikale Hegemonieprojekte genauer zu betrachten: Wenn man linksradikale Kräfte nicht als eigenständiges Projekt unterscheidet und somit in den Mittelpunkt von Analysen stellt, reproduziert man ihre gesellschaftliche Isolation – und dies läuft den Zielen kritischer Wissenschaft fundamental entgegen.

3. DAS PROJEKT »MIGRATIONS-MANAGEMENT«

Als hegemoniales politisches Projekt, das die große Linie europäischer Migrationspolitik bestimmt, ging aus diesen Auseinandersetzungen das ›Migrationsmanagement‹ hervor. Einem hegemonialen politischen Projekt muss es gelingen, in einer krisenhaften Situation eine ›Lösung‹ zu präsentieren, die möglichst viele Strategien, Diskurse und Subjektpositionen miteinander kombiniert – insbesondere solche, die eher von gegnerischen Strategien unterstützt werden. Diese Elemente müssen zu einem kohärenten Projekt verbunden und durch einen antagonistischen Bruch von anderen Möglichkeiten abgegrenzt werden. Dies gelang mit dem ›Migrationsmanagement‹:

Seit der Krise des Fordismus, die sich migrationspolitisch in Europa im Anwerbestopp für sogenannte ›Gastarbeiter_innen‹ ausdrückte, waren die nationalen Migrationspolitiken Austragungsorte massiver gesellschaftlicher Konflikte. Die allmähliche Europäisierung der Migrationspolitik in den 1990er Jahren war eine Reaktion auf die dadurch forcierte »Krise der Migrationskontrolle« (Castles 2005: 16). Die Regierungen Europas gaben vor, die Gesellschaften des Nordens abschotten zu wollen. Der technokratische Glaube der Planungseuphorie fordistischer Staaten, ihre Regulierungsversuche könnten das Verhalten der »Steuerungsobjekte« unmittelbar beeinflussen, so dass man Migration »wie einen Wasserhahn durch angemessene Politik auf- und zudrehen« könne (Castles 2005: 13), stellte sich als Illusion heraus. Migration besitzt »ein Moment der Selbständigkeit gegenüber politischen Maßnahmen, die sie zu kontrollieren beabsichtigen« (Andrijasevic et al. 2005: 347). Und insbesondere die grundlegenden sozio-ökonomischen Unterschiede, hervorgebracht durch die imperiale Lebensweise, stellen solche Abschottungspolitiken in Frage. »Wenn man die Wohlstandsgefälle, den breiten Informationsfluss und die guten Transportverbindungen betrachtet, die jetzt zwischen den Weltregionen existieren, dann stellt sich eher die Frage, warum so wenige Menschen global wandern als umgekehrt die Frage, warum Menschen überhaupt grenzüberschreitend migrieren.« (Pries 2005: 20)

In dieser Situation gelang eine strategische Neuausrichtung der Migrationspolitik in Europa, die auf zwei Momenten basierte: zum einen auf der Europäisierung und zum anderen auf einer Ablösung der Abschottungslogik durch eine sehr viel flexiblere, utilitaristische Strategie. In den Mitgliedsstaaten der EU setzte sich nach und nach der Diskurs durch, dass die nationale räumliche Bezugsebene kein geeignetes Terrain mehr zur Lösung dieser Problematik darstelle, bis sie 1999 schließlich europäisiert wurde. Zeitgleich haben internationale Organisationen, an erster Stelle die Internationale Organisation für Migration (IOM), aber auch die OECD, das Konzept des ›Migrationsmanagements‹ geprägt. Damit haben sie eine Verschiebung des Diskurses von der konservativen Problematisierung von Migration als Bedrohung für Sicherheit, nationale Identität und Wohlstand hin zu einer neoliberalen Rahmung vorgenommen, die – nach Jahrzehnten des Abschottungsparadigmas – die Migrationspolitik wieder mit einer ökonomischen Rationalität verbindet. Wie in den Nachkriegszeiten erscheint Abschottung unter ökonomischen Kriterien ineffizient. Stattdessen kommt es darauf an, Wachstumspotenziale zu realisieren: Migration ist positiv, sofern sie nützlich ist (Georgi 2010: 153f.; vgl. Georgi 2007).

Nach und nach wurden sowohl der Begriff des Migrationsmanagements als auch die entsprechenden Praxen in den meisten europäischen Migrationspolitiken selbstverständlich. Diese politische Rationalität prägte schließlich die Diskurse, institutionelle Praxen, Gesetze und auch die Mehrheit der migra-

tionswissenschaftlichen Analysen in Europa: »Migration management« oder auch »gestión de flujos migratorios« hatte plötzlich in nahezu alle Texte und offiziellen Verlautbarungen Eingang gefunden. Was sich also allmählich durch die Auseinandersetzungen hindurch als strategische Neujustierung durchgesetzt hatte, war das hegemoniale politische Projekt des »Migrationsmanagements«, dessen Rationalität – Transnationalisierung plus utilitaristische Steuerung – auf die Kräfte des neoliberalen Hegemonieprojekts zurückzuführen ist. Es gelang ihnen, in einer krisenhaften Situation, einem diskursiv konstruierten »Notstand«, eine »Lösung« zu präsentieren, die viele Strategien, Diskurse und Subjektpositionen miteinander kombinierte. Die Strategie des neoliberalen Hegemonieprojekts bestimmte darüber den Modus des Regierens der Migration. Das Zentrum des Migrationsmanagements ist eine utilitaristische Arbeitskraftstrategie, die sowohl auf die Anwerbung (hoch)qualifizierter als auch auf die faktische Ausnutzung illegalisierter Arbeitskräfte setzt. Geht es um Politiken dieses Kernbereichs, also um die Politiken des globalen Arbeitsmarktes, so sind die Akteur_innen und Strategien des neoliberalen Hegemonieprojekts durch politische Forderungen und Kampagnen sowie juristische Interventionen präsent. Demgegenüber hat es sich in unserem Forschungsprozess gezeigt, dass sie sich auf den anderen migrationspolitischen Feldern, also der Asylpolitik, des Grenzregimes und den sozialen Rechten zurückhalten. Diesen Strategien ist es gelungen, die utilitaristische Arbeitskraftstrategie mit Forderungen des konservativen wie auch des national-sozialen Projekts nach stärkeren Kontrollen irregulärer Migration und im Bereich des vereinfachten Zuzugs migrantischer Arbeitskräfte mit solchen des linksliberal-alternativen Projekts zu verbinden. Dies geschieht zumeist darüber, dass sie in diesen Bereichen den anderen konkurrierenden Strategien das Feld der Auseinandersetzung überlassen.

Die utilitaristische Rationalität des Migrationsmanagements will Mobilität zur selben Zeit ermöglichen wie auch verhindern. Verhindern will sie nach wie vor die Mobilität all jener, die nicht ohne weiteres verwertbar sind (Georgi 2010: 153). Die Grenze wird daher als Filter konzeptioniert, der »nützliche« oder »erwünschte« Menschen durchlässt und allen anderen den Zugang zu verwehren sucht. Jene Migrant_innen, die das Grenzregime als Illegalisierte auswirft, fallen im Migrationsmanagement unter »ein hartes Regime, welches nicht bloß »sanft« reguliert und indirekt lenkt, sondern Handlungen direkt und gewaltsam« zu unterbinden versucht (Meyer/Purtschert 2008: 157).

In den Politiken der EU lässt sich die Durchsetzung des Migrationsmanagements auf das Jahr 2000 zurückdatieren. In diesem Jahr beendete die Kommission offiziell ihre »zero labour migration policy« in Bezug auf Nicht-OECD Staaten. Gegen den massiven Widerstand der Mitgliedsstaaten versucht sie seitdem, europäische Anwerbestrategien für nicht-europäische Migrant_innen durchzusetzen. Europa sei auf Migration angewiesen, weil die niedrige

Geburtenrate ohne Zuwanderung in den nächsten Jahren die Sozialsysteme und die Wirtschaft zusammenbrechen lasse (Europäische Kommission 2011). Damit bricht das Migrationsmanagement mit zentralen Vorstellungen des konservativen Weltbildes, wie dem Wert der Selbständigkeit und Homogenität von Nationalstaaten. Der abrupte Wechsel zu einem Post-Gastarbeitsregime (Karakayali 2008: 203) nach jahrzehntelangen staatlichen Abschottungsdiskursen barg allerdings die Gefahr negativer Reaktionen der europäischen Öffentlichkeiten (Hansen/Jonsson 2011: 264). Daher stellte die Kommission sicher, dass die neue Strategie mit einer stringenten Implementation verschärfter Maßnahmen gegen die illegalisierte Migration Hand in Hand ging (etwa Europäische Kommission 2002b: 8; Hansen/Jonsson 2011: 264). Die europäische Kommission kann, wie auch die OECD und die IOM, als Stützpunkt des Migrationsmanagements begriffen werden. Sie vermitteln die widersprechenden politischen Strategien und ermöglichten institutionell so die Herausbildung des hegemonialen politischen Projekts.

IV. RESÜMEE

Mit dem vorliegenden Text haben wir versucht, unsere Forschungsperspektive darzulegen. Ausgehend von den Prämissen materialistischer Staatstheorie, wonach der Staat aus den gesellschaftlichen Kämpfen heraus zu erklären ist, begreifen wir diesen als die auf die materielle Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft insgesamt gerichtete, außerhalb des Verwertungsprozesses stehende Tätigkeit. Dabei lautete die Fragestellung unseres Textes, wie sich die Europäisierung der national-sozialen Staaten Europas als Ergebnis von veränderten Kräfteverhältnissen analysieren lässt. Als Untersuchungsfeld wählten wir die Migrationskontrollpolitik, weil sich in dieser elementare Momente moderner Staatlichkeit kristallisieren: Bevölkerung, Territorium, Gewaltmonopol, Grenze.

Unsere These lautete, dass es unter der Hegemonie des neoliberalen Hegemonieprojekts zu einem strategischen Bruch mit dem nationalen Staatsprojekt des Fordismus kam. Die Transnationalisierung kann als skalare Exit-Strategie aus der Krise des Fordismus verstanden werden, deren Effekt die Herausbildung eines multiskalaren europäischen Staatsapparate-Ensembles ist. Wir haben daher die Frage gestellt, ob durch diese Kämpfe das Staatsprojekt Europa in entscheidender Weise – und wenn ja, in welcher – vorangekommen ist. Diese Frage ist letztlich nicht theoretisch, sondern nur empirisch zu beantworten.

Deswegen haben wir das Verfahren einer HMPA als Operationalisierung einer Kräfteverhältnis-Analyse entwickelt. Die Herausforderung bestand darin, die Annahmen materialistischer Staatstheorie für eine empirische Analyse fruchtbar zu machen. Die HMPA besteht aus den drei Schritten einer Kon-

text-, Prozess- und Akteursanalyse. Dabei war die zentrale Kategorie unserer Untersuchung der Begriff der »Hegemonieprojekte«, verstanden als Bündel von Strategien sozialstrukturell verorteter Akteur_innen.

Für den Prozess der Europäischen Integration konnten wir fünf Hegemonieprojekte identifizieren, die um die Art und Weise dieser Integration kämpfen: ein neoliberales, ein konservatives, zwei soziale Projekte und ein linksliberal-alternatives. In unserem Untersuchungsfeld verdichteten sich die Kämpfe zwischen diesen Projekten im hegemonialen politischen Projekt des »Migrationsmanagements«.

Die folgenden empirischen Studien werden nun die einzelnen Aspekte des »Migrationsmanagements« untersuchen und dabei sowohl die Beschaffenheit des europäischen Staatsapparate-Ensembles als auch des Staatsprojekts Europa ausleuchten.

Länderstudien

I. Multiskalare Kräfteverhältnisse in Europa

Vorbemerkung zu den ›Länderstudien‹

Fabian Georgi/John Kannankulam/Sebastian Wolff

Der politische Umgang mit Migration ist innerhalb der Europäischen Union seit Anfang der 2000er Jahre einer grundlegenden Revision unterzogen worden. Die von Beginn der 1970er bis Ende der 1990er Jahre dominierende Sichtweise, Einwanderung sei in erster Linie eine Bedrohung nationaler Integrität und Identität, ist von einer Perspektive abgelöst worden, die Migration vor allem auf ihre ökonomische Verwertbarkeit befragt. Der neoliberale »neue Konstitutionalismus« (Gill 2000), der die Steigerung internationaler ›Wettbewerbsfähigkeit‹ durch eine strikte Marktdisziplin zum Fixpunkt allen politischen Handelns hat werden lassen, ist mittlerweile ein zentrales Handlungsimperativ europäischer Migrationspolitik: Nicht in Abschottung und Vermeidung erkennt sie ihr vorderstes Ziel, sondern im Abschöpfen von Arbeitskraftreservoirs außerhalb des eigenen Territoriums – freilich um den Preis einer umso strikteren Zurückweisung all jener, die nach neoliberalen Maßgaben nicht zur Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Wie lässt sich dieser Paradigmenwandel in der europäischen Migrationspolitik erklären? Was hat dazu geführt, dass sich das Konzept eines pro-aktiven ›Migrationsmanagements‹ in den vergangenen Jahren innerhalb der Europäischen Union als hegemoniales politisches Projekt im Feld der Migrationspolitik durchsetzen konnte? Im ersten Teil des Buches (vgl. Buckel et al. in d. Bd.) haben wir diese Fragen theoretisch eingekreist: Staat und staatliche Politiken sind weder das Ergebnis funktionaler Problemlösung, noch lassen sie sich auf die Interessen und Strategien einzelner Akteur_innen zurückführen. Stattdessen müssen sie als formbestimmte, »materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse« (Poulantzas 2002/1978: 154) verstanden und daher aus den Dynamiken gesellschaftlicher Kämpfe heraus erklärt werden. Zur Operationalisierung dieser theoretischen Überlegungen haben wir den von uns entwickelten Ansatz einer ›historisch-materialistischen Politikanalyse‹ (vgl. auch Brand 2013) vorgestellt und seine grundlegenden Begriffe (›Hegemonieprojekt‹, ›politisches Projekt‹, ›Staatsprojekt‹) skizziert. Im Folgenden werden wir

diesen Vorschlag zur empirischen Untersuchung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse konkretisieren und anhand von drei Länderstudien exemplifizieren.

Das europäische Grenzregime stellt sich in jedem europäischen Land unterschiedlich dar: als Ensemble von Grenzregimen, die EU-Richtlinien jeweils eigenständig umsetzen, eigene Gesetze erlassen und Regulationsversuche machen. Unsere Fallauswahl ging daher von Ländern aus, die exemplarisch für je einen besonderen Integrationskontext stehen: Die Bundesrepublik steht für ein Land, das eine vorwärtstreibende Rolle in der Europäisierung *restriktiver* Migrationskontrollpolitiken einnimmt. Während Deutschland seit der EU-Osterweiterung 2004 so gut wie keine Grenze mehr zu Drittstaaten hat, liegt Spanien an einer EU-Außengrenze und bildet somit einen Brennpunkt des neuen europäischen Grenzregimes. Wie kaum ein anderes Land hat sich Spanien daher seit den 1990er Jahren für eine stärkere *Vergemeinschaftung* der Migrations- und Grenzkontrollpolitik eingesetzt. Dagegen präferiert Großbritannien, begründet durch seine migrationspolitischen Sonderrolle und die Stärke euroskeptischer Kräfte, *intergouvernementale* Regelungen. Die folgenden Beiträge konzentrieren sich jeweils auf eines dieser drei Länder.

John Kannankulam widmet sich vor dem Hintergrund des Umbruchs vom Fordismus zum Neoliberalismus der Frage, welche Kräfteverhältnisse hinter dem Wandel vom ›Gastarbeiterregime‹ zu ›Managed Migration‹ in der BRD stehen. Exemplarisch rekonstruiert er die Akteurs- und Kräftekonstellation, die hinter dem zentralen migrationspolitischen Ereignis – der Auseinandersetzung um das grundgesetzlich verbürgte politische Asylrecht – stand, und die die bundesdeutsche Position im Kontext des europäischen Staatsapparate-Ensembles seither maßgeblich strukturiert.

Fabian Georgi untersucht die heftigen gesellschaftlichen Kämpfe, die in Großbritannien die Transformation der Migrationspolitik ab Ende der 1990er Jahre vorantrieben. Nach einem Überblick zur Entwicklung der britischen Migrationspolitik nach 1945 rekonstruiert er die migrationspolitischen Auseinandersetzungen, vor deren Hintergrund die New Labour-Regierung (1997-2010) Restriktion und ökonomischen Utilitarismus auf radikale Weise kombinierte. Im Mittelpunkt dieser Konflikte stand der asyl- und grenzpolitische ›Sangatte-Konflikt‹ 2001-2003.

Abschließend richtet Sebastian Wolff den Blick nach Spanien und analysiert, wie die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die sogenannte ›Cayuco-Krise‹, die sich 2006 auf den Kanarischen Inseln ereignete, zur Transformation des spanischen Migrationsregimes geführt haben. War letzteres noch bis in die 2000er Jahre hinein durch eine weitgehende Nicht-Regulation der Migration und eine damit einhergehende Ausbeutung illegalisierter Migrant_innen geprägt, so ist es auch in Spanien in den vergangenen Jahren zur Einführung zentraler Parameter des ›migration management‹ gekommen.

So unterschiedlich die Untersuchungsgegenstände zunächst erscheinen mögen – sie besitzen eine Gemeinsamkeit: Sowohl die ›Asylkrise‹ in Deutschland Anfang der 1990er Jahre, als auch die ›Sangatte-Krise‹ in Großbritannien um 2002 und die ›Cayuco-Krise‹ in Spanien im Jahr 2006 bilden historische Schlüsselkonflikte in den Auseinandersetzungen um die politische Regulation von Migrationsbewegungen. Alle drei Konflikte markieren Momente des Umbruchs im bis dahin vorherrschenden Modus der Migrations- und Grenzpolitik; Momente, ohne die sich nicht verstehen lässt, warum Migrationskontrollpolitik auch auf der europäischen Ebene am Konzept des ›Migrationsmanagements‹ ausgerichtet wurde.

Es ergibt sich an dieser Stelle ein Problem: Die sich seit den 1970er Jahren vollziehenden Inter- und Transnationalisierungsprozesse haben die Geographie des globalen Kapitalismus tiefgreifenden Veränderungen unterworfen und die Raumökonomie der Europäischen Gemeinschaft (bzw. Union) weitreichend transformiert. Die politische Architektur Europas geht nicht länger im Bild der intergouvernementalen Kooperation souveräner Nationalstaaten auf. Vielmehr handelt es sich um eine neue, multiskalare Form von Staatlichkeit, um ein kooperativ-kompetitives Zusammenspiel unterschiedlicher räumlicher Maßstabebenen des sozialen und politischen Handelns (*scales*). Die Staatlichkeit der EU zeichnet sich heute, so unser Einsatz, durch die Entstehung eines *multiskalaren europäischen Staatsapparate-Ensembles* aus.

Doch wenn dem so ist, bedeuteten dann Analysen, die auf Auseinandersetzungen innerhalb eines nationalstaatlichen Raums fokussieren, nicht einen Rückfall in die Beschränktheit intergouvernementaler Erklärungsansätze? Anders gefragt: Wie vermeidet man eine Analyse, die Multiskalarität zwar postuliert, in der konkreten Forschungsarbeit aber erneut in die Fallstricke eines eindimensionalen ›methodologischen Nationalismus‹ zurückfällt?

Die Antwort auf diese Fragen steht und fällt damit, wie man die Beziehung zwischen den unterschiedlichen Scales konzipiert. Nach unserer Auffassung gibt es noch immer gute Gründe, gesellschaftlichen Auseinandersetzungen auf der nationalstaatlichen Ebene ein besonderes Gewicht in der Analyse einzuräumen: Das Gewaltmonopol und somit die verbindliche Um- und Durchsetzung der Europäisierungsprozesse verbleiben beim Nationalstaat. Die jeweiligen nationalen Pfadstrukturen, Konflikte und Kulturen bilden weiterhin das ›Nadelöhr‹ bzw. zentrale Knotenpunkte, durch die der Integrationsprozess hindurch muss. In kaum einem Politikfeld gilt das so sehr wie in der Migrationspolitik, wo sich machtvolle, primär auf das nationale Territorium bzw. ›die Nation an sich‹ fokussierte Akteur_innen in den vergangenen Jahren immer wieder heftig gegen eine weitergehende Vergemeinschaftung gewehrt haben. Die gesellschaftlichen Kampfdynamiken und Kräfteverhältnisse, die Migrationspolitik und mit ihr verbundene, Fragen von Staatsbürgerschaft und Souveränität bestimmen, bleiben in gewichtigem Maße national verankert.

Das bedeutet allerdings nicht, dass gesellschaftliche Auseinandersetzungen auf der nationalstaatlichen Ebene als rein nationale Kräfteverhältnisse verstanden werden könnten. Die Rede von der Multiskalierung des Staates verweist nicht nur auf eine Ver- bzw. Auslagerung von Staatlichkeit auf sub- und suprastaatliche Ebenen, sondern auf deren gegenseitige Durchdringung. Der Europäische Integrationsprozess bleibt den Nationalstaaten nicht äußerlich – als Vergemeinschaftung souveräner Nationalstaaten – sondern wirkt als »interiorisierte Transformation« (Poulantzas 1977: 20) gleichsam in ihr Innerstes und unterwirft die nationalen Kräfteverhältnisse und ihre institutionellen Verdichtungen einer nachhaltigen Europäisierung und Transnationalisierung:

In Deutschland nutzten Akteure des konservativen Hegemonieprojekts die neue territoriale Lage, die mit dem Zusammenbruchs des Ostblocks und der Verabschiedung des Schengener- bzw. Dubliner Abkommens entstanden war, um ihre Vorstellungen einer »Drittstaatenregelung« 1992 auch bei den entsprechenden Verhandlungen der EU-Innenminister durchzusetzen. Zugleich wurde bei den Auseinandersetzungen um den Asylkompromiss auf europäische Regelungen verwiesen, mit denen der §16 GG nicht mehr kompatibel sei. Mit dieser Strategie einer *politics of scale* konnten sie ihre migrationspolitischen Ziele mit Verweis auf die von nahezu allen im damaligen Konfliktfeld beteiligten Akteur_innen geforderte gesamteuropäische Komponente in der Migrationsabwehr erfolgreich forcieren (vgl. Schwarze 1999: 163ff.).

In Großbritannien übernahm die Regierung ihr zentrales Konzept der »managed migration« u.a. von der Europäischen Kommission bzw. entwickelte es in Auseinandersetzung mit europäischen und internationalen Debatten. Andersherum funktionierten Projekte einer europäischen Vergemeinschaftung als »negativer Katalysator« einer explizit nationalen britischen Migrationspolitik, etwa als die vermeintliche Ineffektivität des Dublin I-Regimes zur »San-gatte-Krise« und damit einer radikalen Verschärfung britischer Grenzpolitik beitrug. Schließlich reagierte die britische Regierung auf die Forderungen verschiedener Kapitalfraktionen nach erhöhter Zuwanderung, indem sie einen zentralen Integrationsschritt früher umsetzte als fast alle anderen EU-Staaten: Bereits 2004, direkt nach der EU-Osterweiterung, öffnete sie den britischen Arbeitsmarkt für osteuropäische Arbeitnehmer_innen. Einerseits trug dies zur großen Dynamik der britischen Ökonomie bis 2007 bei, andererseits gelang es den Konservativen in Folge einer deutlich höheren Zahl osteuropäischer Arbeiter_innen in Großbritannien, als dies die Labour-Regierung angekündigt hatte, diese in eine europa- und migrationspolitische Defensive zu treiben, was zu ihrer Wahlniederlage 2010 beitrug.

In Spanien ist die Migrationspolitik seit der Verabschiedung des ersten »Ausländergesetzes« im Jahr 1985 aufs engste mit gesamteuropäischen Kräfteverhältnissen verbunden. Als klassisches Auswanderungsland verfügte Spanien über wenig Erfahrung im Umgang mit Einwanderung und ihrer politischen

Regulation. Zudem bestand in den alten Mitgliedstaaten die Befürchtung, die Aufnahme Spaniens könne zu einem massiven Zuzug spanischer Emigrant_innen in ihre Wirtschafts- und Sozialsysteme führen. Zusammengefasst führte dies dazu, dass sich die spanische Migrationspolitik in ihren Anfängen fast ausschließlich an europäischen Vorgaben und Anforderungen orientierte. Dieser vorauseilende Gehorsam hat sich in den vergangenen Jahren zwar abgeschwächt – Spanien ist selbst zu einem der Protagonisten im europäischen migrationspolitischen *policy-making* geworden –, an der grundsätzlichen Orientierung der spanischen Migrationspolitik am europäischen Integrationsprozess hat sich jedoch nichts geändert.

Obwohl wir also zeigen können, dass und wie sehr ›nationale‹ und ›europäische‹ Kräfte in den migrationspolitischen Konflikten in Deutschland, Großbritannien und Spanien verwoben sind, genügen drei ›Länderstudien‹ nicht, um die ›gesamteuropäischen‹ Kräfteverhältnisse in der Migrationspolitik darzustellen. Stattdessen arbeiten die folgenden Studien exemplarisch zentrale Konstellationen und Muster dieser Kräfteverhältnisse heraus. Diese Muster sind wiederum entscheidend, um die gesellschaftliche Dynamik hinter den politischen Projekten der europäischen Migrationskontrollpolitik (Frontex, Dublin II, Blue Card u.a.) zu verstehen, die im dritten und vierten Teil des Buches analysiert werden.

II. Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik

Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration in der Bundesrepublik Deutschland

John Kannankulam

Mit dem 2005 in Kraft getretenen *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*,¹ mit der 1999 durch die Rot-Grüne Bundesregierung verabschiedeten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts² und der im Jahr 2000 eingeführten *Green Card* beschritt auch die Bundesrepublik den neoliberalen migrationspolitischen Kompromisspfad einer *Managed Migration*. Vor dem Hintergrund des ›demographischen Wandels‹ und des vielfach beklagten ›Fachkräftemangels‹ erschien nunmehr eine Migrationspolitik, die seit der Krise des Fordismus allein auf Abschottung setzt, als ineffizient.

Dieser »einwanderungspolitische Wandel« (Müller 2010: 173) ließ sich jedoch nur vielfach verwässert und gegen beträchtliche Widerstände durchsetzen. Was hier aufscheint und auch in der aktuellen populistischen Debatte um die Zuwanderung von Roma aus Rumänien und Bulgarien latent abgerufen wird, ist die nach wie vor wie ein Menetekel auf der bundesdeutschen Migrationspolitik lastende ›Asyldebatte‹ der 1990er Jahre als eine der »schärfsten, polemischsten und folgenreichsten innenpolitischen Auseinandersetzungen der deutschen Nachkriegsgeschichte« (Heck 2008: 76).

Im Folgenden soll dieser Konflikt vor dem Hintergrund des Wandels der Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik beleuchtet werden. Die zentrale These hierbei ist, dass die Asyldebatte im Kontext des kri-

1 | v. 30.07.2004 BGBl. I S. 1950 (Nr. 41).

2 | Die durch die ›Doppelpasskampagne‹ von Hessens Ministerpräsident Roland Koch jedoch nur in modifizierter Form durchkam.

seninduzierten Wandels vom Fordismus hin zum Postfordismus das zentrale Schlüsselereignis für die migrationspolitischen Positionen der Bundesrepublik innerhalb des Europäischen Apparate-Ensembles darstellt. Ziel ist vor diesem Hintergrund, die Genese und den Wandel der Hegemonieprojekte-Konstellationen herauszuarbeiten und zu zeigen, wie sich durch Kämpfe hindurch der Kontext- und Strukturzusammenhang des fordistischen Gastarbeiterregimes hin zum neoliberalen ›Migrationsmanagement‹ transformiert hat.

MIGRATIONS POLITIK IM FORDISMUS

Kontext- und Prozessanalyse

Die Anfänge der bundesdeutschen Migrationspolitik liegen bereits vor dem ersten Anwerbeabkommen mit Italien 1955. So hatten deutsche Unternehmen »schon früh versucht, auf eigene Faust direkt oder indirekt Arbeitskräfte vor allem aus Italien, Spanien oder Griechenland anzuwerben« (Bojadzijeve 2008: 100). Dahinter stand ein sich Anfang der 1950er Jahre abzeichnender Mangel an Arbeitskräften im Landwirtschafts-, Bau-, Hotel- und Gaststättensektor (vgl. Karakayali 2008: 100; Dohse 1985: 157).³ Entsprechend wandten sich landwirtschaftliche Organisationen an die Landesregierung von Baden-Württemberg, »weil sowohl das Bundesarbeitsministerium als auch die Bundesanstalt für Arbeit die Anwerbung von Arbeitsmigrant_innen ablehnte« (Karakayali 2008, 100). Ergebnis dieser Strategie war schließlich, dass sich – nachdem Überlegungen, Frauen vermehrt in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verworfen wurden, da der damit verbundene finanzielle Aufwand etwa zur Einrichtung von Halbtagsstellen oder Kindertagesstätten als zu »kostspielig« erschien (vgl. ebd. 101) – auch die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) sich in ihrem Jahresbericht im November 1955 in die Debatte einschaltete: »Da diese Reserven auf dem Inlandsmarkt nicht ausreichen, [ist die] Bundesvereinigung [...] gegenüber Bundesanstalt und Bundesregierung [...] für eine großzügige Handhabung der Bestimmungen über die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften [...] insbesondere mit Italien eingetreten« (zit. in Dohse 1985: 157).

Das Lobbying blieb nicht erfolglos, sodass das Bundeswirtschaftsministerium für die Anwerbung migrantischer Arbeitskräfte eintrat (vgl. Karakayali 2008: 101). Innerhalb dieses Staatsapparates spielten »auch lohnpoliti-

3 | Auch wenn die durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Jahr 1955 bei 5,1 Prozent lag, war dies regional deutlich ungleich verteilt. So lag die Arbeitslosigkeit in Baden-Württemberg bei 2,2, in Nordrhein-Westfalen bei 2,9, in Schleswig-Holstein jedoch bei 11,1 Prozent (Herbert 2003, 202).

sche Überlegungen eine Rolle«, da »durch den regionalen und strukturellen Arbeitskräftemangel [...] der Konkurrenzdruck zwischen den Unternehmen bei der Suche nach Arbeitskräften zu[nahm, was sich] in Lohnzugeständnissen an die Arbeiterschaft« ausdrückte (Herbert 2003: 203). Durch die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots »konnte dieser Entwicklung entgegengesteuert werden« (ebd.). Dies rief auf der anderen Seite die Kritik der Gewerkschaften auf den Plan, und auch innerhalb des Bundestages waren insbesondere seitens konservativer Politiker heftige Reaktionen zu vernehmen (vgl. Dohse 1985: 161, 167).

Der Kompromiss, der schließlich zustande kam, war die Durchsetzung eines ›Inländervorrangs‹, wonach freie Stellen zunächst mit deutschen Erwerbslosen oder durch EG-Verträge gleichgestellten Arbeitssuchenden besetzt werden mussten (vgl. Dohse 1985: 162ff.; Karakayali 2008: 101). Darüber hinaus setzten sich die Gewerkschaften dafür ein, dass die ausländischen Arbeitskräfte, die nach Deutschland kommen sollten, den deutschen Arbeitnehmer_innen »in arbeits-, tarif- und sozialrechtlicher Hinsicht gleichgestellt wurden, um lohndrückende Auswirkungen einer Ausländerbeschäftigung zu verhindern« (Herbert 2003: 203).

Aufgrund dieser ›Kompromissstruktur‹, die den Besitzstand wahrte und der einheimischen Bevölkerung den Klassenaufstieg sicherte, ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass es eine größere öffentliche Debatte in den frühen 1960er Jahren nicht gab (vgl. Herbert 2003, 208).⁴ Diese setzte erst mit der »kleinen konjunkturellen Krise« (Altwater/Hübner 1988: 15) von 1966/1967 ein. Bereits zuvor, zum Jahreswechsel 1964/1965, gingen die Resultate einer Meinungsumfrage durch die Presse, wonach eine Mehrheit der Deutschen bereit war, länger zu arbeiten, »um die Zahl der ausländischen Beschäftigten verringern zu können« (Schönwälder 2001: 185).⁵

In diesem Kontext war es zum einen der NPD, die »in den sechziger Jahren einen offen rassistischen Ton« (ebd.: 184) anschlug, gelungen, in sieben Land-

4 | So stieg die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zwischen 1968 und 1973 von 1,014 auf 2,595 Millionen. Die Beschäftigungsstruktur hatte sich, verglichen mit der Zeit vor 1967, nicht wesentlich verschoben: 35,7 Prozent waren in der Eisen- und Metallverarbeitung und -erzeugung tätig, 24,1 Prozent im verarbeitenden Gewerbe, 16,6 Prozent im Baubereich. Die höchste Quote ausländischer Beschäftigter hatte damals der Hoch- und Tiefbau (21,9 Prozent), das Gaststättengewerbe (20,5 Prozent) und die Kunststoff-, Gummi- und Asbestindustrie (20,6 Prozent) (vgl. Herbert 2003: 224f.). Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass nur 11 Prozent der migrantischen Arbeiter_innen »während ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik einen beruflichen Aufstieg erreich[t]en – meist vom Hilfs- zum Facharbeiter« (ebd.: 237).

5 | 1965 waren einer Emnid-Umfrage zufolge 51 Prozent und 1967 dann 67 Prozent der Meinung, dass zu viele Gastarbeiter_innen in die BRD gekommen seien (ebd.).

tage einzuziehen. Zum anderen machte die »Bild«-Zeitung Stimmung. Zu einer Tagung der BDA im März 1966, die sich dem Thema ›Gastarbeiter‹ widmete und zu dem Ergebnis kam, dass deren Arbeitsleistungen »keineswegs geringer als die ihrer deutschen Kollegen« seien (zit. in Herbert 2003: 223), titelte »Bild« am nächsten Tag: »GASTARBEITER FLEISSIGER ALS DEUTSCHE ARBEITER?« (zit. in ebd.; Herv. i.O.). Die Reaktion auf diese Schlagzeile war die Arbeitsniederlegung von Tausenden von deutschen Beschäftigten vor allem im Südwesten der Bundesrepublik. Es kam zu Proteststreiks, Betriebsversammlungen und tätlichen Auseinandersetzungen zwischen deutschen und migrantischen Arbeiter_innen (vgl. Schönwälder 2001: 157, 170ff.).

Entsprechend kippte auch die Argumentationsstruktur: Die Beschäftigung von Migrant_innen wurde nun angesichts steigender Zahlen und offenkundiger Bleibeintention nicht mehr als ökonomisch profitabel betrachtet, sondern im Gegenteil rechnete nun das Handelsblatt vor, dass die »Vollintegration« von Gastarbeiter_innen bei »Inanspruchnahme der Infrastruktur« 150.000 bis 200.000 DM koste (23. Januar 1971; zit. in Herbert 2003: 227).

Das hierbei von den Arbeitgeberverbänden vorgeschlagene und bereits 1961 vom Bundesinnenministerium als institutionelle Verdichtung durchgesetzte ›Rotationsprinzip‹ hatte sich jedoch bereits 1962 als nicht praktikabel erwiesen, da sich die ›Basis‹ der Kapitalverbände – die Betriebe selbst – dagegen zur Wehr setzten, denen es sinnlos erschien, eingearbeitete Beschäftigte »per Zwangsrotation zu verlieren, um erneut neue, ungelernte Gastarbeiter anlernen zu müssen« (Herbert 2003: 227; Schönwälder 2001: 251ff.).

Gleichwohl kam es infolge der sich abzeichnenden Strukturkrise des (bundesdeutschen) Fordismus, die auch einherging mit der Zunahme von ›Wilden Streiks‹⁶ – wie etwa bei Ford in Köln im August 1973, als 5.000 vornehmlich türkische Arbeiter_innen vor allem gegen die Entlassung von Kolleg_innen, die verspätet aus dem Urlaub kamen, streikten (Karakayali 2008: 156; vgl. Birke 2007: 196ff.) – zu einem deutlichen Positionswandel, der von Bundeskanzler Willy Brandt bereits zuvor in seiner Regierungserklärung vom Januar 1973 dahingehend ausgedrückt wurde, dass »wir sehr sorgsam überlegen [müssen], wo die Aufnahmefähigkeit unserer Gesellschaft erschöpft ist und wo soziale Vernunft und Verantwortung Halt gebieten« (Brandt 1973: 46).

6 | Karakayali weist darauf hin, dass es bereits 1969 in der Bundesrepublik Deutschland eine Welle spontaner Streiks gab, »an denen sich binnen 18 Tagen 140.000 ArbeiterInnen aus 69 Betrieben beteiligten [...]. Binahe überall in Europa standen Migrant_innen an der Spitze der Streikbewegung« (ebd.: 155).

Akteurs- und Kräfteverhältnisanalyse

Hegemoniales national-soziales Hegemonieprojekt

Was sich hier abzeichnete und mit dem Anwerbestopp vom November 1973 dann faktisch vollzogen wurde, war das Aufbrechen des instabilen Kompromissgleichgewichts innerhalb der *cross-class coalition* zwischen national-sozialem und konservativem Hegemonieprojekt. Gestützt auf die *soziale Basis* der hierin eingebundenen dominanten konservativen Kapitalfraktionen des Nachkriegsfordismus konnte mit den Gewerkschaften ein instabiles Kompromissgleichgewicht geschlossen werden, dessen apparative Verdichtung innerhalb des Staatsapparategefüges der frühen Bundesrepublik das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard darstellte. Das zentrale Ziel dieses Kompromissgleichgewichts war die Verteidigung dessen, was Étienne Balibar als »national-sozialen« Staat bezeichnet hat: Die Etablierung der Wohlfahrts- und Sozialstaaten seit dem Ende des 19. Jahrhunderts ging einher mit einer Regulierung der Klassenkämpfe durch Sozialpolitik, die »niemals möglich gewesen wäre ohne den Prozess der Einsetzung der Form Nation, *dieser Form der privilegierten Gemeinschaft*« (Balibar 2010: 25; Herv. i.O.). Denn die Konstitution des national-sozialen Staates, so Balibar, »mündete darin, eine Äquivalenz zwischen (Staats-)Bürgerschaft und *Nationalität* zu »zementieren« (ebd.; Herv. i.O.) mit der Konsequenz, dass im Gegenzug die nationale Zugehörigkeit »die Grundlage des Zugangs zu den sozialen Rechten, angefangen bei der Bildungs-, Wohnungs- und Gesundheitspolitik« darstellte (ebd.: 26). Oder anders ausgedrückt, dadurch, dass migrantische »Gastarbeiter_innen«, die aufgrund des unterstellten temporären Status nicht in den Genuss der gleichen sozialen Rechte kamen⁷, »Arbeitsplätze besetzten, für die deutsche Arbeiter nicht oder nur mit entsprechenden Lohnanreizen zu bekommen waren, ermöglichten sie den Aufstieg der Deutschen in qualifizierte oder beliebtere Positionen« (Herbert 2003: 213). Migrationspolitisches Ziel war somit die Beibehaltung und Verteidigung der »Unterschichtung« (ebd.: 197), die es einheimischen Arbeiter_innen ermöglichte, den »sozialen Fahrstuhl nach oben« (Karakayali 2008: 104) zu besteigen.

Durch die zunehmende »eigensinnige« (Benz/Schwenken 2005) Entscheidung zu bleiben, durch die das Kalkül auf die spezifische »Profitabilität« der Abschöpfung migrantischer Arbeitskraft sank, zerbrach der hegemoniale national-soziale Kompromiss in der Krise des Fordismus und eröffnete konkurrierenden Akteur_innen und Hegemonieprojekten das Feld der migrationspolitischen Auseinandersetzungen.

7 | Auch wenn den »Gastarbeiter_innen« in der Bundesrepublik durch die Intervention der Gewerkschaften grundsätzlich die gleichen sozialen Rechte zustanden, war die geringere Inanspruchnahme offenes Kalkül (vgl. Herbert 2003: 224).

Konservatives Hegemonieprojekt

Gestützt auf die rechte Boulevard-Presse und die rechtsradikale NPD scherte im Zuge der sich abzeichnenden Krise des national-sozialen Kompromissgleichgewichts auch der rechtspopulistische Flügel des konservativen Hegemonieprojekts aus der Hegemoniekonstellation des deutschen Nachkriegsfordismus aus. Stützte sich der Kompromiss auf die ökonomischen Leitsektoren des fordistischen Industriekapitals plus der daran partizipierenden Arbeiter_innen, war es in der Frühphase vor allem der Agrarsektor gewesen, der als eine traditionelle *soziale Basis* des konservativen Hegemonieprojekts den Bedarf an migrantischen Arbeitskräften erfolgreich gegen Widerstände in den eigenen Reihen durchsetzen konnte. Unter Minister Erhard war es offensichtlich gelungen, den rechten Flügel des konservativen Projekts dahingehend einzubinden, dass ›Gastarbeiter_innen‹ für Deutschland höchst profitabel waren, unter der Prämisse, dass diese Menschen nicht blieben und somit keine ›Gefahr‹ für das nationale Kollektiv und dessen Privilegien – als dem zentralen migrationspolitischen *Ziel* dieses Projekts – darstellten. Dieser Kompromiss brach im Kontext der kriseninduzierten ökonomischen Umbrüche auf, in der das Kapital – auch als Gegenteil zu den zunehmenden Kämpfen – mit Rationalisierungs- und Internationalisierungsstrategien reagierte (vgl. Kannankulam 2008: 133ff.; Wissel 2007: 102ff.). In diesem Kontext schien die ›Überlegenheit‹ der Deutschen gegenüber den migrantischen Arbeiter_innen infrage gestellt, und der national-konservativ dominierte ›Block an der Macht‹ schien sein utilitaristisches gegeneinander Auspielen der beiden Gruppen zu überreizen. Infolgedessen gingen Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts auch an der migrationspolitischen Front in der Krise des bundesdeutschen Fordismus in die Offensive und trieben einen immer tieferen Keil in den fordistischen national-sozialen Kompromiss.

KRISE DES FORDISMUS

Prozessanalyse

Markierte der Anwerbestopp das Aufbrechen des fordistischen Kompromissgleichgewichts, zeigte sich jedoch alsbald, dass sich Migration entgegen der Intention der politischen Akteur_innen keinesfalls wie ein ›Wasserhahn‹ auf- und zudrehen lässt (Bojadzijev 2008: 85). Entgegen der Intention nahm nach einem kurzen Rückgang trotz Anwerbestopps die Zahl der Migrant_innen in der Bundesrepublik zu, sodass 1979 der Anteil der migrantischen Wohnbevölkerung wie im Jahr 1974 wieder bei 6,7 Prozent lag (Bade/Oltmer 2010: 160f.). Der Grund lag vor allem darin, dass diejenigen Migrant_innen, die sich trotz oder wohl eher wegen des Anwerbestopps entschieden hatten, ›zu bleiben‹,

ihre Familien nachholten und somit versuchten, der prekärer gewordenen Situation entgegenzuwirken (ebd.). Trotz dieses offenkundigen Widerspruchs lautete die ausländerpolitische Leitlinie der sozialliberalen Koalition weiterhin: »Eingliederung ja – Einwanderung nein« (Herbert 2003: 238), und Arbeitsminister Walter Arendt (SPD) fand es laut Spiegel, einem der zentralen Organe des links-liberalen Hegemonieprojekts, »unerträglich, dass die gut zwei Millionen ausländischen Arbeitnehmer immer häufiger ihre Familien nachholen und damit die ›soziale Infrastruktur belasten‹« (Der Spiegel 26/1976: 34). Diese Politik war sicherlich auch ein Grund dafür, dass sich zunehmend rechtsradikale Positionen ausbreiteten, die sich wie die ›Deutsche Volksunion‹ für eine »überparteiliche und unabhängige Initiative für Ausländerbegrenzung« (Herbert 2003: 239) einsetzten. Zielgruppe dieser Kampagnen wurden zunehmend die türkischstämmigen Migrant_innen in der Bundesrepublik.⁸

Auch in Umfragen spiegelte sich diese rechtspopulistische Stimmung(smake) wider. So waren 1978 39 Prozent der befragten Deutschen dafür, dass die ›Gastarbeiter_innen‹ wieder in ihr Land zurückkehren sollten. Im März stieg die Zahl derjenigen, die dies befürworteten, auf 68 Prozent und bis zum März des Folgejahres sogar auf 80 Prozent (ebd.: 241), sodass der Spiegel (18/1982: 39) diese Ergebnisse dahingehend kommentierte, dass, was auch »immer von den Regierungen in Bonn und in den Bundesländern unternommen wird, um die Rückkehr von Gastarbeitern in ihre Heimatländer zu beschleunigen, [...] der Zustimmung großer Mehrheiten sicher [ist]. Das zeigen alle einschlägigen Infas-Umfragen«. Der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt wird in der gleichen Ausgabe mit den Worten zitiert, dass man den »Fehler, so viele Ausländer ins Land zu holen, nicht die Ausländer entgelten lassen« dürfe (ebd.: 35).

Was sich hier abzeichnet, ist zum einen ein *defensives Zurückrudern* der (sozialdemokratischen) Akteur_innen innerhalb des national-sozialen Hegemonieprojekts, denen der Spiegel angesichts dieser Umfragen und der Formierung von ›Ein-Punkt-Parteien‹ wie der ›Hamburger Liste für Ausländerstop‹ oder der ›Kieler Liste für Ausländerbegrenzung‹, die aus dem Stand in Kieler Arbeiter_innenvierteln 6,2 Prozent erreichte (ebd.), bescheinigte, »Furcht davor« zu haben, dass »der Wähler der SPD die Quittung für Versäumnisse in der Ausländerpolitik präsentieren könnte« (ebd.). Demgegenüber steht auf der anderen Seite die *Offensive* des konservativen Hegemonieprojekts, das die Krise des fordistischen Wohlfahrtsstaats auch an dieser Flanke für sich zu nutzen wusste. Andrew Gamble schrieb hierzu in seiner Studie zum Aufstieg der neu-

8 | In diese Stimmungsmache fügen sich auch Berichte, wonach Türken mit »Messern und Fäusten [...] in der Bundesrepublik einen politischen Zwist« austragen (Der Spiegel 35/1976) sowie Äußerungen vom damaligen Generalsekretär des Deutschen Roten Kreuzes, Jürgen Schilling, der sich über die angebliche Unvereinbarkeit »des Wesens der Türken« zu den »deutschen Stämmen« ausließ (Die Zeit 21.11.1980).

en Rechten in Großbritannien, dass auch Enoch Powells ausländerfeindliche Äußerungen Ende der 1960er Jahre (vgl. Georgi i.d. Band) sich auf eine sehr alte konservative Einsicht bezogen: »Making appeals to non-rational instincts and emotions could often elicit a much deeper response than a politics of incentives and material benefits« (Gamble 1994: 79).

Asylpolitik als neues Konfliktfeld

Neben den genannten Auseinandersetzungsfeldern ›Nützlichkeit von Gastarbeiter_innen‹ und ›kulturelle Differenz‹ zeichnete sich seit der offen zutage tretenden Krise des bundesdeutschen Fordismusmodells ein neues migrationspolitisches Konfliktfeld ab, das seit Mitte der 1970er Jahre »ihren angestammten Platz in den Wahlkämpfen und Sommerlöchern [hat]« (Roos 1991: 50); das der Asylpolitik.⁹ Hauptakteur_innen waren die CDU-regierten Bundesländer, »die damit in Opposition zur sozialliberalen Bundesregierung traten« (Müller 2010: 156). Prominent tat sich bereits im Februar 1976 – kurz vor den Landtagswahlen im April – Baden-Württembergs Ministerpräsident Filbinger hervor (vgl. Interview in: *Der Spiegel* 9/1976), sodass nach der von der CDU mit absoluter Mehrheit gewonnenen Wahl der Spiegel im Mai resümierte, dass die Regierung offenkundig ein »Wählerplazet für deutsch-nationale Standfestigkeit erhalten hat« (23/1976: 75) und ein Regierungsmitarbeiter mit den Worten zitiert wird, dass der Wahlausgang es Innenminister Karl Schiess erlaube, »per Fremdenpolitik ›nun so richtig hart ins Zeug zu gehen‹«. Im Zuge der sich nunmehr anbahnenden Kampagne gegen ›Asylmissbrauch‹ beschloss der Bundestag im Juli 1978 ohne Gegenstimme die Beschleunigung der Asylantragsprüfung, »nachdem bereits Anfang des Jahres die drei Fraktionen sich geeinigt hatten, den Asylmissbrauch zu unterbinden« (*Der Spiegel* 31/1978: 25). Hinter dieser und weiteren ausländerpolitischen Restriktionen standen vor allem die konservativ regierten Bundesländer Bayern, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Berlin, die nahezu gleichlautende »ausländerstoppende Regelungen« in den letztgenannten drei Bundesländern verabschiedet hatten und wie Baden-Württembergs Ministerpräsident Lothar Späth auf die »›abschreckende Wirkung‹ christlich-demokratischer Anti-Ausländerpolitik« setzten (*Der Spiegel* 50/1981: 25). Darüber hinaus brachte die CDU/CSU-Opposition über einen von ihr eingebrachten Entwurf für ein zweites Beschleunigungsgesetz das Thema Asyl in den Bundestagswahlkampf ihres Kanzlerkandidaten Franz Josef Strauß von 1980 ein (Müller 2010: 157). Auch wenn dieser Antrag mit der

9 | Simone Wolken (1988: 32) weist darauf hin, dass sich im Zeitraum von 1958 bis Ende 1972 der Bundestag nur 35-mal mit dem Komplex Asyl und damit zusammenhängenden Problemen befasste, dieser Themenkomplex im Jahr 1980 allein jedoch knapp 40-mal auf der parlamentarischen Tagesordnung stand.

Mehrheit aus SPD und FDP abgelehnt wurde, verabschiedete die Regierungskoalition 1980 ein eigenes ›Zweites Beschleunigungsgesetz‹, und zusätzlich wurde die Visapflicht für mögliche Herkunftsländer von Flüchtlingen wie Afghanistan, Iran, Türkei und Indien eingeführt (ebd.). Die sich herauskristallisierenden Strategien zur Abschreckung und Verschlechterung der sozialen Situation, der Zugängerschwerung durch Visumszwang und zur Einschränkung beziehungsweise Verkürzung der Widerspruchsmöglichkeiten erwiesen sich auch für die zukünftige bundesdeutsche Asyl- und Migrationspolitik als zentral (vgl. ebd.: 158).

Die ›Ausländerpolitik‹, die schon im Bundestagswahlkampf 1980 eine zentrale Rolle gespielt hatte, war einer der zentralen Schwerpunkte, die Bundeskanzler Helmut Kohl in seinem »Dringlichkeitsprogramm« vom 13. Oktober 1982 als Regierungserklärung darlegte.¹⁰ Gleichwohl wurde es nach der von Kohl proklamierten ›Wende‹ und der konservativ-liberalen Machtübernahme zunächst etwas ruhiger, was die Asylthematik betraf. Dies, so Simone Wolken, hing damit zusammen, dass das »Asylproblem« von den Unionsparteien als ein von der sozialliberalen Regierung »hausgemachtes Problem« dargestellt wurde, das nun erfolgreich durch eine Novellierung (und Verschärfung) des Asylverfahrensgesetzes »behoben« war (Wolken 1988: 57; Roos 1991: 51).

Diese Ruhe, die von einem kritischen Bericht des UNHCR über die Situation in den bundesdeutschen Sammellagern für Asylsuchende und dem Selbstmord des türkischen Asylsuchenden Kemal Altun im Sommer 1983 ›unterbrochen‹ wurde (vgl. Wolken 1988: 60ff.), hielt nicht lange vor. Schon Ende 1984 machte sich der Berliner Innensenator Lummer daran, das Thema »Ausländer« – und hierbei insbesondere ›die Türken‹ – und Asyl im Wahlkampf einzusetzen. Lummer war auch einer der ersten, der die Einschränkung des Grundrechts auf Asyl durch Gesetzesvorbehalt in die Diskussion einbrachte – »eine Forderung, die er seitdem ständig wiederholte« (ebd.: 75). Aber auch Franz-Josef Strauß machte sich daran, dieses Thema zu inszenieren, indem auch die Wortwahl drastischer wurde: »Es strömen die Tamilen zu Tausenden herein, und wenn sich die Situation in Neukaledonien zuspitzt, dann werden wir bald die Kanaken im Land haben« (zit. in Der Spiegel 8/1985: 78). Die Verteidigung der absoluten Mehrheit in Bayern schien solcherlei Parolen mit Erfolg zu belohnen, gleichzeitig bescherte sie aber neurechten Parteien wie den Republikanern, die sich 1983 als rechte Abspaltung der CSU gegründet hatten, einen Achtungserfolg von 3,02 Prozent. Was sich hier anbahnte, war der Konflikt um die faktische Abschaffung des in Artikel 16 des Grundgesetzes verbürgten Grundrechts auf politisches Asyl als eine der »schärfsten

10 | Weitere Punkte waren die Schaffung neuer Arbeitsplätze, Sozialpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik.

innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Geschichte der Bundesrepublik« (Herbert 2003: 266).

Simone Wolken weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein wesentlicher Unterschied zwischen den Kampagnen der 1970er Jahre und derjenigen der 1980er Jahre darin lag, dass »die Argumentationsfigur des ›Asylmissbrauchs‹-Vorwurfs und der ›Wirtschaftsflüchtlings‹-Ausgrenzung in der ersten Kampagne 1973 bis 1982 erst schrittweise entwickelt werden mussten, während sie 1984 sofort in ihrer Gesamtheit präsent waren und zur Anwendung kommen konnten, weil es des einmal durchlaufenen Enttabuisierungsprozesses nicht mehr bedurfte« (1988: 69f.).

KONSERVATIVE GEGENOFFENSIVE

Akteurs- und Kräfteverhältnisanalyse

Konservatives Hegemonieprojekt

Für die Akteur_innen innerhalb des konservativen Hegemonieprojekts tat sich somit ein lange vorbereitetes Betätigungsfeld auf: In populistischer Weise wird um den vorgeblichen ›Asylmissbrauch‹ eine »Moral Panic« (Hall et al. 1978) erzeugt, auf die dann der wieder in seine Stärke zu setzende Staat autoritär-repressiv ›reagieren‹ kann. Hierhinter zeigt sich ein prinzipielles Muster der konservativen Konterrevolution gegen den erodierenden fordistischen Klassenkompromiss des national-sozialen Staates. Waren es auf dem Feld der Sozialpolitik und des Wohlfahrtsstaates vor allem neoliberale Attacken, die gegen die »soziale Hängematte« (Helmut Kohl) und die mangelnde Leistungsbereitschaft zu Felde zogen (Kannankulam 2008: 185ff.), tat sich im Bereich der Migrations- und Asylpolitik für das konservative Hegemonieprojekt ein Feld auf, auf dem es trotz oder wegen der sozial-ökonomischen Krise relativ erfolgreich die soziale Basis des fordistischen Wohlfahrtsstaates desorganisieren und aufspalten konnte. So schrieb der Spiegel 1989 (7/89: 31) auf die sich zuspitzende Debatte blickend: »Am Monatsanfang, wenn das Geld verteilt wird, sagt ein Hamburger Sozialarbeiter, ›gibt es ständig Stunk. Die Leute haben ›ne irre Wut im Bauch auf alle Fremden, in denen sie Konkurrenten sehen«.

Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt

Gleichzeitig formierte sich jedoch angesichts dieser Zuspitzung ein Netz von Initiativen und Selbstorganisationen, die sich für die Belange der Flüchtlinge und Migrant_innen einsetzten, wie beispielsweise der 1981 gegründete Flüchtlingsrat Berlin oder der 1984 gegründete Flüchtlingsrat Niedersachsen. Die Anfänge dieser Gruppierungen und Organisationen reichen zum Teil zurück bis zur Studierendenbewegung der 1960er Jahre, wo beispielsweise der SDS

(und später andere linksradikale und antirassistische Akteur_innen) gemeinsam mit Studierenden aus dem Trikont schon früh Proteste gegen rassistische Filme oder Unterstützung von autoritären Regimen im globalen Süden organisierte (vgl. Seibert 2008). Zudem betätigten sich zunehmend christliche Kirchen in diesem Feld, und 1983 wurden die ersten Kirchenasyle eingerichtet (Wolken 1988: 158). Was sich hier angesichts der Offensive des konservativen Hegemonieprojekts herausbildete, war »eine Allianz verschiedener Interessengruppen [...], die von den Kirchen und Gewerkschaften über die Ausländervertretungen bis zum Amt des Ausländerbeauftragten reichten und fortan [...] eine durchaus gewichtige Rolle in der deutschen Ausländerpolitik einnahmen« (Herbert 2003: 254f.). Das sich in diesem Feld formierende linksliberal-alternative Hegemonieprojekt sollte fortan zum zentralen Antipoden des konservativen Projekts werden. Nach dem Aufbrechen des national-sozialen Kompromisses rangen beide Projekte um die Ausgestaltung der bundesdeutschen Migrationspolitik: »So war innerhalb weniger Jahre eine die politischen Parteien übersteigendes Kräftefeld entstanden, auf der sich die Befürworter von Einwanderung und Integration den Befürwortern von Rückkehr und einer konsequenten Nicht-Einwanderungspolitik in zunehmender Schärfe gegenüberstanden« (ebd.: 255).

Ziel dieses Projekts war die Verteidigung des Artikels 16 Grundgesetz vor allem aus menschenrechtlichen und historischen Erwägungen. Gestützt auf die *soziale Basis* der Nach-68er-Bewegung und die humanistisch-sozialen Flügel innerhalb der Kirchen und Gewerkschaften agierte dieses Hegemonieprojekt vor allem durch Kampagnen und Demonstrationen als außerparlamentarischer Widerstand, der vor allem in der Partei *Die Grünen*, beim linken Flügel der SPD und beim bürgerrechtlichen Flügel der FDP seine Fürsprecher_innen hatte.

Neoliberales Hegemonieprojekt

Auffällig, wenn auch nicht wirklich verwunderlich ist, dass innerhalb dieses Kräftefelds Akteur_innen des Kapitals kaum zu vernehmen waren. Das im Zuge der Krise des Fordismus offensiv agierende neoliberale Hegemonieprojekt betätigte sich vor allem auf anderen Feldern und war in diesem Konflikt deutlich abwesend. Wenn Äußerungen zu vernehmen waren, waren diese eher kritischer Natur gegenüber dem konservativen Projekt. So schrieb etwa die Wirtschaftswoche 1986: »1985 kamen netto – Zuwanderung minus Abwanderung – 32 000 Ausländer in die Bundesrepublik. Die Behauptung, der Asylanstrom bedeute eine unerträgliche Last für die Bundesrepublik, ist schon wegen dieser kleinen Zahl lächerlich« (Wirtschaftswoche 8.8.1986). Auch das Argument des demographischen Wandels, wonach geradezu »Einwanderer gesucht« werden (vgl. Der Spiegel 7/1989: 29), war damals auf Kapitaleseite zu vernehmen, weshalb wiederum die Wirtschaftswoche die sich zuspitzende

Debatte als »ziemlich künstlich [betrachtete]: Wo ist das Problem? Die Zuwanderer sind heute wie vor zwei Jahren – zumindest ökonomisch betrachtet – durchaus willkommen. Deutschland braucht sie – als Arbeiter, Konsumenten und Stabilisatoren seines wackeligen Rentensystems. Die einheimische Bevölkerung vergeist [..]. In vielen Bereichen werden die Arbeitskräfte knapp« (Wirtschaftswoche 6.8.1991).

Angesichts dieser Kräftekonstellation verwundert es nicht, dass es auch innerhalb der CDU/CSU-FDP-Koalition entsprechende Spannungen gab, die vor allem zwischen den »Hardlinern« innerhalb der CSU/CDU und bürgerrechtlich-liberalen Akteur_innen innerhalb der FDP ausgetragen wurden. Zentrale Protagonist_innen hierbei waren insbesondere Innenminister Friedrich Zimmermann (CSU) und die Bundesausländerbeauftragte Liselotte Funcke (FDP), die in einem Brief an Helmut Kohl ihre Unzufriedenheit mit Zimmermanns repressiver Politik ausdrückte und in einem Interview davon sprach, dass der Bundesinnenminister »täglich den Rechtsradikalen Futter« liefere, woraufhin Zimmermann ihr den Rücktritt nahelegte (Herbert 2003: 253, fn.).

DIE ASYLDEBATTE ALS SCHLÜSSELEREIGNIS DER JÜNGEREN DEUTSCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Prozessanalyse

Die Debatte drehte sich zusehends um die prinzipielle Infragestellung des in Artikel 16 Grundgesetz verbürgten Grundrechts auf Asyl, und die Bundestagswahl von 1987 wurde von der CSU als »Möglichkeit der Bürger, über das Asylgrundrecht zu entscheiden« herausgestellt (Wolken 1988: 84). Dass Liselotte Funckes Vorwurf nicht ganz abwegig war, zeigte sich daran, dass es allein im Jahr 1986 60 erfasste Gewalttaten mit ausländerfeindlichem Hintergrund gab (vgl. Herbert 2003: 272). Gleichwohl – oder aus der Perspektive des konservativen Hegemonieprojektes *wegen* dieser Radikalisierung – gingen die Hardliner_innen innerhalb der CDU/CSU weiter in die Offensive. Zum einen, so die Argumentation, die in bekannter Weise Ursache und Wirkung verdreht, ging es darum, dem »Volkswillen« Ausdruck zu verschaffen und dem rechten Rand »das Wasser abzugraben«. Diese Argumentation wurde durch den Wahlerfolg der Republikaner in Berlin im Jahre 1989 noch bestärkt, als die Rechtsradikalen 7,5 Prozent der Stimmen erreichten, die der CDU zum Regieren fehlten, weshalb es zu einer rot-grünen Koalition kam. Zum anderen ging es auch darum, die innerkoalitionäre linksliberale »Opposition« innerhalb der FDP gegen eine Abschaffung des Grundrechts auf Asyl unter Druck zu setzen (vgl. Herbert 2003: 285; Wolken 1988: 85). Im Zuge der Umbrüche der Glasnost und Perestroika-Politik Michail Gorbatschows, der zunehmenden Konflikte im

ehemaligen Jugoslawien, im Irak und in der Türkei sowie in Ermangelung einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik ging das konservative Hegemonieprojekt im Vorfeld der Bundestagswahl vom Dezember 1990 weiter in die Offensive. Im Zentrum dieser Kampagne – die vor allem von den Springer-Blättern »Bild« und »Welt am Sonntag« forciert wurden – stand die Behauptung, dass es sich bei den meisten Asylsuchenden um »Schwindler« handle. Herbert weist darauf hin, dass die hohe Zahl der abgelehnten Asylanträge keineswegs daher rühre, dass diese Menschen nicht verfolgt wären, sondern darin begründet liege, dass »Gesetzgebung und Rechtsprechung die Kriterien für die Gewährung von Asyl so eng gezogen hatten, dass nicht einmal die Bedrohung mit Folter in der Heimat als berechtigter Grund für die Asylsuche angesehen wurde« (Herbert 2003: 299). Dennoch machte sich »Bild« daran, »vorzurechnen«, dass »die als Asylbewerber »verkleideten« Wirtschaftsflüchtlinge die Steuerzahler jedes Jahr weit über 3 Milliarden Mark« kosteten (zit. in ebd.). Und als ob derlei Kampagnen nicht genug gewesen wären, forcierte der neue Generalsekretär der CDU, Volker Rühe, die Stimmung noch weiter, indem er in einem Rundschreiben vom 12. September 1991 alle Kommunalpolitiker seiner Partei dazu aufforderte, »die Asylpolitik zum Thema zu machen und die SPD dort herauszufordern« (zit. in ebd.).

Im Zuge dieser Stimmungsmache, die seitens der Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts weiter angeheizt wurde, legte Bayern im März einen Entwurf zur Abschaffung des subjektiven Asylrechts vor, und im Oktober 1990 schlug Baden-Württemberg die Auflistung jener Länder vor, in denen »nach allgemeiner Überzeugung keine politische Verfolgung stattfindet« (zit. in ebd.: 301). Nach diesem, zunächst von der sozialdemokratischen Mehrheit abgelehnten, später jedoch als »Drittstaatenregelung« implementierten Vorschlag, sollten Asylanträge von Angehörigen jener Staaten nicht mehr zugelassen werden. Die Ablehnung im Bundesrat wurde von Edmund Stoiber mit dem Hinweis kommentiert, dass es zu einer Grundgesetzänderung wohl nur dann komme, »wenn den Altvorderen in Bonn, die bar jeglicher praktischen Erfahrung sind, einmal das Feuer unterm Hintern von ihren eigenen Leuten angezündet wird« (zit. in ebd.). Am 17. September 1991 brannte schließlich unter dem johlenden Beifall eines Mobs eine Unterkunft von Asylsuchenden in Hoyerswerda – der vorläufige Höhepunkt der sich bis dahin weiter zuspitzenden Kampagne von »Bild« und andern Blättern mitsamt populistischen Akteur_innen in Politik und Gesellschaft. Dass dies nur der vorläufige Höhepunkt war, wurde daran deutlich, dass in den 14 Tagen nach Hoyerswerda ähnliche Vorfälle in mehr als einem Dutzend deutscher Orte gemeldet wurden (vgl. ebd.: 304). Die Zahl der Übergriffe stieg auf bis zu 78 an einem Tag: »Der Terror gegen Ausländer hatte sich auf ganz Deutschland ausgedehnt« (ebd.). Einer Umfrage des Emnid-Instituts zufolge waren fast 50 Prozent (im Osten

fast 60 Prozent) der Auffassung, dass die bundesdeutsche Politik »zu ausländerfreundlich« sei (ebd.: 305).

Spaltung innerhalb des national-sozialen Hegemonieprojekts und Kompromiss mit dem konservativen Hegemonieprojekt

Auch wenn sich die deutsche Sozialdemokratie seit ihrem Gang in die Opposition als Fürsprecherin der Migrant_innen betätigte und etwa die 1983 von der konservativ-liberalen Regierung eingebrachte »Rückkehrförderung« als »unsolidarische und unmoralische« Maßnahme kritisierte (Herbert 2003: 254) und sich im Weiteren auf Innenminister Zimmermanns ›Hau-ab-Politik‹ einschoss, brach Anfang der 1990er Jahre ein innerparteilicher Streit über die von den Konservativen geforderte Asylrechtsänderung aus. Auf der einen Seite standen »diejenigen, die in den Kommunen und Ländern mit den Auswirkungen der Zuwanderung und der steigenden Verärgerung in der Bevölkerung sowie der SPD-Anhängerschaft konfrontiert waren – auf der anderen Seite diejenigen, die zwar die Notwendigkeit einer Begrenzung der Zuwanderung einsahen, dafür aber das in der politischen Tradition der Bundesrepublik bedeutungsvolle Grundrecht auf Asyl nicht preisgeben wollten« (ebd.: 289). Der Kanzlerkandidat des Jahres 1990, Oskar Lafontaine, schlug sich mit populistischem Blick auf die Seite des ersten Lagers und trat nach anfänglichem Zögern »entschieden für eine Verringerung der Zuwandererzahlen« ein (ebd.: 298). Im Zuge der sich zuspitzenden Kampagne reihten sich zunehmend weitere sozialdemokratische Akteure in den rechtspopulistischen Diskurs ein. So wird Rudolph Scharping in der »Welt« mit dem Begriff der »kriminellen Asylanten« zitiert, und in der gleichen Ausgabe sprach Björn Engholm von »Wirtschafts- und Scheinasylanten« (Die Welt 3.8.1991).

Im Zuge dieser ›Annäherung‹ der beiden großen Parteien kam es am 10. Oktober 1991 dann zu einem ersten Kompromiss, und ein ›Asylbeschleunigungsgesetz‹ wurde verabschiedet, das darauf abzielte, ›offensichtlich unbegründete‹ Anträge innerhalb von sechs Wochen abzuwickeln und alle Asylsuchenden in Sammellagern unterzubringen (vgl. Herbert 2003: 31). Dieser politische Lager und Hegemonieprojekte übergreifende Kompromiss, der auf eine Grundgesetzänderung verzichtete und im Juni 1992 gegen die Stimmen von Grünen und PDS im Bundestag verabschiedet wurde, hatte jedoch nicht lange Bestand, da Bayern in einer Grundgesetzänderung die »einzige Möglichkeit« sah (ebd.). Entsprechend gingen die dahinterstehenden Akteur_innen innerhalb des konservativen Hegemonieprojekts weiter in die populistische Offensive; die »Bild«-Zeitung titelte: »Fast jede Minute ein neuer Asylanant. Die Flut steigt – wann sinkt das Boot?« (zit. in ebd. 312).

Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt

Auf der anderen Seite polarisierte das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt; im Mai 1992 votierte eine Mehrheit des Grünen-Parteitags für ein Einwanderungsgesetz sowie für »offene Grenzen« und ein »Bleiberecht für alle« (ebd.), was vom damaligen Frankfurter Dezernenten für multikulturelle Angelegenheiten, Daniel Cohn-Bendit, mit den Worten kommentiert wurde, dass dieser Beschluss den Delegierten das »Gefühl von moralischer Überlegenheit [verschafft], ansonsten hilft er praktisch niemandem« (zit. in ebd.).

In dieser Konstellation waren auch Stimmen, wie etwa die des damaligen Ministerpräsidenten von Niedersachsen, Gerhard Schröder (SPD), zu vernehmen, die ganz im Sinne der späteren *Migrationsmanagement*-Strategie schrieben: »Wir brauchen Zuwanderer. Oder wir können ausrechnen, wann mit dem Generationenvertrag die Grundlage unseres sozialen Systems zusammenbricht« (zit. in *Der Spiegel* 11/92: 64). Heiner Geißler sowie Arbeitsminister Norbert Blüm (beide CDU) und Politiker_innen innerhalb der FDP befürworteten solche Positionen, die einerseits auf den »demographischen Wandel« hinwiesen, andererseits aber auch einen Zusammenhang herstellten zwischen »ungeregelter Zuwanderung« und gesellschaftlichen Spannungen in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Herbert 2003: 313). Die hierbei vorgeschlagene Einwanderungsquote barg allerdings das gewichtige Problem in sich, dass der grundgesetzlich verbürgte Anspruch auf politisches Asyl bei Verfolgung nicht mit einer Quote »verrechenbar« war.

Der Asylkompromiss als materielle Verdichtung verschobener Kräfteverhältnisse

Dass die populistisch-rassistische Kampagne in den folgenden Wochen und Monaten noch weiter zugespitzt wurde, dürfte mit derlei rationalen Erwägungen wenig zu tun gehabt haben. So kommentierte etwa »Bild« in einer Kampagne für die Aufnahme minderjähriger Flüchtlinge: »Die angeblich ausländerfeindlichen Deutschen nehmen bereitwillig und herzlich Kinder aus Bosnien auf. Die angeblich ausländerfeindlichen Deutschen würden mehr Flüchtlinge aus Krisengebieten aufnehmen, aber alle Quartiere sind verstopft. Mit Schein-Asylanten« (zit. in ebd.: 314). Im Zuge dieser Stimmungsmache und des gegeneinander Ausspielens der Flüchtlingsgruppen und der Einstellungen hierzu war es auch kein Wunder, dass die Übergriffe gegen Migrant_innen wieder zunahmen und auch die Zahl der Toten stieg. »Höhepunkt« dieser Welle war das mehrtägige Pogrom in Rostock-Lichtenhagen Ende August 1992, bei dem das dortige Wohnheim für Asylsuchende in Brand gesteckt wurde und die Bewohner_innen unter johlendem Beifall, von der Polizei, die zeitweise »erfolgreich« vom Mob vertrieben worden war, evakuiert wurden. Die hier rollende Welle des offenen und gewalttätigen Rassismus, die sich weiter über die Republik zog,

führte keineswegs dazu, dass die rassistische Hetze im Boulevard zu einem Ende kam. Stattdessen hieß es zwei Tage nach dem Pogrom von Rostock-Lichtenhagen bei »Bild«: »Das Ausland prügelt wieder auf die Deutschen ein« (zit. in ebd.: 315). Und angesichts von rund 13 Prozent innerhalb der deutschen Bevölkerung, die die Angriffe als »berechtigten Ausdruck des Volkszorns« ansahen (Bade 1994: 119), konnten auch Stimmen wie die des CDU-Politikers Heckelmann behaupten, dass sich in Rostock kein deutscher Rassismus geäußert habe, »sondern der vollauf berechnete Unmut über den Massenmissbrauch des Asylrechts« (zit. in Herbert 2003: 315).

Im Zuge dieser dramatischen Zuspitzung und der Offensive des konservativen Hegemonieprojekts kippte dann auch die FDP und vollzog im Juni 1992 eine Wende gegen ihre bisher kompromisslose Verteidigung von Artikel 16 Grundgesetz (vgl. Herbert 2003: 316). Parteivorsitzender Lambsdorff, der sich schon 1986 für eine Asylrechtsänderung ausgesprochen hatte (vgl. Wolken 1988: 84), »ließ...« in der Süddeutschen Zeitung »...wissen, er könne sich in [den damals mit der CDU/CSU laufenden; J.K.] Koalitionsgesprächen mit der Position, das Grundgesetz erst dann anzupassen, wenn die Europäer ein gemeinsames Asylrecht gefunden hätten, nicht mehr sehen lassen. Die FDP müsse sich bewegen« (Süddeutsche Zeitung 13.6.1992). Die in diesem Zusammenhang innerhalb der FDP geforderte Einführung von gemeinsamen europäischen Mindeststandards wurde denn auch nicht mehr zum *Junktum* erhoben, wie sie etwa aus dem bürgerrechtlich-liberalen Lager von Gerhart Baum gefordert wurden (ebd.).

Aber auch auf Seiten der SPD, aus deren Reihen sich, wie gezeigt, bereits zuvor einige prominente Vertreter_innen in die populistische Kakophonie eingereiht hatten, kam es im Anschluss an eine heftige innerparteiliche Debatte zu einem Kurswechsel. Hervor tat sich hier vor allem der SPD-Fraktionsvorsitzende Hans-Ulrich Klose, der einen Kompromiss mit der Union ›Asylrecht gegen Einwanderungsgesetz‹ in die Debatte brachte. Am 23. August 1992 fasste die Führung der SPD in Petersberg bei Bonn, initiiert vom damaligen Parteivorsitzenden Björn Engholm und dem saarländischen Ministerpräsidenten und Bundesvorstandsmitglied Oskar Lafontaine, den »Entschluss, das individuelle Grundrecht auf Asyl für bestimmte Gruppen einzuschränken, vor allem für Bewerber aus sogenannten ›Nichtverfolgerländern‹« (Herbert 2003: 316). Kurz darauf schloss sich eine Mehrheit des SPD-Bundesvorstands der ›Petersberger Wende‹ an und die erforderliche Zweidrittelmehrheit für eine Grundgesetzänderung schien nur noch eine Frage der Zeit zu sein (ebd.).

Dem konnte auch die Demonstration von mehr als 300.000 Menschen, die am 6.11.1992 unter dem Motto »Die Würde des Menschen ist unantastbar« in Berlin für den Erhalt des Grundrechts auf Asyl protestierten, und die von Norbert Kostede in der »Zeit« (29.1.1993) aufgestellte Zahl von mehr als drei Millionen Menschen, die seit November 1992 in der BRD ›gegen Fremden-

feindlichkeit« auf die Straße gingen, nicht mehr entgegenwirken. Im Gegenteil, das konservative Hegemonieprojekt war nicht bereit, seinen »offensiven Vorsprung« preiszugeben, und die Union lehnte »jede Form eines Einwanderungsgesetzes« ab (Herbert 2003: 316). Bundeskanzler Kohl ging noch weiter in die Offensive und sprach davon, dass, »sollte die SPD der Grundgesetzänderung nicht zustimmen, er die ›Gefahr einer tiefgehenden Vertrauenskrise gegenüber unserem demokratischen Staat‹ sehe, ja, ›ich sage mit Bedacht, eines Staatsnotstandes« (zit. in ebd.). Die Sozialdemokraten stimmten auf einem Sonderparteitag am 16./17. November 1992 für die Linie des Petersberger Entschlusses, wodurch grundsätzlich der Weg für eine Grundgesetzänderung geebnet wurde.

Am 18. November wurde in Mölln ein Wohnhaus von zwei Jugendlichen in Brand gesteckt, drei migrantische Bewohner_innen verbrannten. Die israelische Zeitung »Ha'aretz« schrieb dazu: »Es wird der deutschen Regierung und Helmut Kohl schwerfallen, sich von dem Verdacht reinzuwaschen, dass sie die Gewaltwelle gegen Ausländer aus einem ganz bestimmten Grund nicht stoppten: In der Hoffnung, die sich sträubende sozialdemokratische Opposition im Bundestag für die Abschaffung des Artikels 16 zu mobilisieren« (zit. in ebd.: 317). Keine 18 Tage später – am 6. Dezember 1992 – wurde, als Verdichtung des seitens des konservativen Hegemonieprojekts erfolgreich verschobenen Kräfteverhältnisses, der sogenannte Asylkompromiss zwischen Union, FDP und SPD ausgehandelt, der die ›Drittstaatenregelung‹ beinhaltete, Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Asylverfahren herausnahm, sodass sie vorübergehend in Deutschland aufgenommen werden konnten, und schließlich den Begriff des Aussiedlers einengte sowie eine Obergrenze für deren Aufnahme vereinbarte (ebd.: 318). Schließlich sollten »Möglichkeiten einer Regelung und Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung auf nationaler Ebene geprüft und Verhandlungen hierzu auf europäischer Ebene fortgesetzt werden«. Der ›Kompromiss‹, wonach das Einschwenken der SPD mit einer Regelung zur Einwanderung verbunden werden sollte, was innerhalb der SPD zu massiven Spannungen und Parteiaustritten führte, war am Ende keiner mehr: »Die Preisgabe des Grundrechts auf Asyl wurde [...] ohne eine konkrete Vereinbarung für die Zukunft der Zuwanderungspolitik vorgenommen« (ebd.: 319).

Trotz scharfer Kritik von Fachverbänden und Interessenvertretungen am Gesetzesentwurf wurde am 26. Mai 1993 mit 521 zu 132 Stimmen der neue Artikel 16 Grundgesetz verabschiedet. Heribert Prantl schrieb dazu treffend in der Süddeutschen Zeitung (8.12.1992), dass eine »stillschweigende Übereinstimmung« des ›Asylkompromisses‹ darauf beruhe, »das Asylproblem (jedenfalls für die nächste Zeit) auf die Nachbarländer abzuwälzen«.

EUROPÄISCHE DIMENSION

Die europäische Dimension war durchaus ein – wenngleich nicht zentrales (vgl. Wolken 1988: 279ff.) – Argument in dieser Debatte, und eine geläufige These hierbei war, dass man »mit den vermeintlich höheren Standards in der Bundesrepublik in einem Europa ohne Binnengrenzen, wie es das Schengener Abkommen vorsah, zum ›Reserveasylland‹ werden würde« (Müller 2010: 161). So argumentierte Innenminister Wolfgang Schäuble in der Bundestagsdebatte vom 26. Mai 1993: »Wir wollen uns mit unserer Regelung, mit der wir uns anpassen an das Niveau der Schutzgewähr aller anderen zivilisierten Staaten, insbesondere der europäischen Staaten, ja nichts anderes als eine faire Lastenteilung in Europa erreichen, die wir aber erst erreichen können, wenn wir eben nicht mehr Schutz gewähren als alle anderen« (zit. in ebd.). Und weiter: »Wenn nur ein einziges Land, die Bundesrepublik Deutschland, in seiner verfassungsrechtlichen Schutzgewähr über die Schutzgewähr der Genfer Konvention hinausgeht – es gibt keine zweite Verfassung auf der Erde, die dies tut –, dann braucht man sich hinterher nicht zu wundern, wenn zwei Drittel aller Asylbewerber in Europa nach Deutschland kommen« (zit. in ebd.). Entgegen dieser Argumentation führt Bernhard Santel (1995: 109) aus, dass, wenngleich die Bundesrepublik bis zur Novellierung im Jahr 1993 als »einziger Staat der Welt politisch verfolgten Ausländern ein subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl (gewährte)«, dies keineswegs bedeute, »dass auch die deutsche Asylpraxis der anderer europäischer Länder überlegen war« (zit. in Müller 2010: 162).

Susan Schwarze (1999: 163) weist darauf hin, dass innerhalb der EG-Verhandlungen »die Bedingungen, nach denen ein Staat als ›sicherer Drittstaat‹ definiert wurde, auf den politischen Einfluss der bundesdeutschen Regierungsvertreter schließen« lassen. Anfang Dezember 1992 einigten sich die EG-Innenminister in ihrer (unverbindlichen) ›Londoner Resolution‹ auf ein »Konzept der Drittstaatenregelung, das die Abschiebung von Asylantragstellern in Nicht-EG-Staaten ohne vorherige inhaltliche Antragsprüfung ermöglichte« (Weinzierl 2010: 263). Laut der von Schwarze geführten Hintergrundgespräche entsprachen bei den Verhandlungen der EG-Innenminister die Textpassagen bezüglich der Definition des ›sicheren Drittstaates‹ genau denen, »die gleichzeitig auf deutscher Ebene verhandelt wurden« (1999: 164): »Indem die CDU/CSU ein ähnliches internationales Verhandlungsergebnis vorlegte, an dem sie maßgeblich mitgewirkt hatte«, so das Kalkül dieser *politics of scale*, »konnte sie ihre eigenen politischen Ziele legitimieren, da alle bundesdeutschen Akteure eine europäische Harmonisierung im Politikfeld Asyl anstrebten« (ebd.). Die Auseinandersetzung um die sichere Drittstaatenregelung und die Asylrechtsänderung fanden also innerhalb des Europäischen Staatsapparate-Ensembles statt, wobei in diesem Zusammenhang auch die *territorialen* Veränderungen zu berücksichtigen sind, die durch das 1990 unterzeichnete

Schengener Durchführungsübereinkommen und das im selben Jahr unterzeichnete Dubliner Übereinkommen entstanden waren (vgl. Meyerhöfer et al. in d. Bd.). Deutschland war mit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs nunmehr europäischer Grenzstaat und mit den beiden Übereinkommen verpflichtet, Asylanträge von beispielsweise über Polen eingereisten Antragsteller_innen zu prüfen.

Das bedeutet, dass der ›Druck‹ vor allem für Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts, dieser europäisierten Problematik zu begegnen, zusätzlich die Dynamik innerhalb des Konflikts um die Grundgesetzänderung und die Einführung einer Drittstaatenregelung erklärt – insbesondere auch vor dem Hintergrund der im Kontext der Jugoslawienkriege gescheiterten europäischen ›Lastenteilung‹ (vgl. Weinzierl 2010: 262). Denn laut der alten Fassung des Art. 16 Grundgesetz war es nicht zulässig, »einen Antragsteller auf die Durchführung eines Asylverfahrens in einem anderen Staat zu verweisen« (ebd.). Deutschland war somit ein zentraler Motor hinter einer gemeinsamen europäischen Politik der Migrationsabwehr, was in der Folge dazu führte, dass durch die Implementierung dieser Restriktionen andere Staaten ebenfalls dazu gebracht wurden, »die Zuwanderungs- und Asylregeln ebenfalls restriktiver zu fassen, um das Ausweichen von Migrierenden und Asylsuchenden auf ihre Territorien zu verhindern« (Diederich 2009: 51; vgl. auch Bade 2001: 33).

SCHLUSS: MANAGED MIGRATION

Vor dem Hintergrund massiver innergesellschaftlicher und innerparteilicher Auseinandersetzungen, zahlreicher Pogrome und migrantischer Opfer gelang es Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts, den in der Krise des Fordismus aufbrechenden migrationspolitischen Kompromiss in populistischer Weise für eine rassistische Mobilisierung latent vorhandener Ressentiments und Abstiegsängste der autochthonen Bevölkerung zu nutzen und somit eine gängige Strategie für die »konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates« (Borchert 1995) auch in der Bundesrepublik einzusetzen. Die Massivität und Polarisierung dieser Auseinandersetzungen lastet seither wie ein Alb auf der bundesdeutschen Migrationspolitik und prägt ihren Grundkonsens. Entsprechend schwer war es für die 1998 gewählte Rot-Grüne Bundesregierung, ihr Wahlversprechen der grundlegenden Reformierung des bundesdeutschen Migrations- und Staatsbürgerschaftsregimes umzusetzen. Getragen von Kampagnen des neoliberalen Hegemonieprojekts, die infolge eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels und der prognostizierten Überalterung der bundesdeutschen Gesellschaft Zuwanderung als dringend nötig erachteten, machte sich die neue Regierung seit 1998 daran, die bundesdeutsche Migrationspolitik im Sinne einer *Managed Migration* zu reformieren, was allerdings

nur gegen deutliche Widerstände des konservativen Hegemonieprojekts und in verwässerter Form möglich war. So richtete der damalige Innenminister Otto Schily eine »Unabhängige Kommission Zuwanderung« unter der Leitung der CDU-Politikerin Rita Süßmuth ein, die 2001 ihren Bericht vorlegte. Tenor dieses Berichts war, dass der »Verwendbarkeit« von Migrant_innen auf dem deutschen Arbeitsmarkt Priorität eingeräumt werden müsse (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 90ff.; vgl. Müller 2010: 174). Vor diesem Hintergrund legte Schily im August 2001 einen Entwurf für die Reform des Zuwanderungsgesetzes vor, der allerdings vor allem von der CDU, die im November 2000 den Bericht einer eigenen Zuwanderungskommission unter der Leitung des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller vorlegte,¹¹ dahingehend kritisiert wurde, dass er zu einseitig auf »Zuwanderungserweiterung« setze. Im Zuge der seit den Anschlägen vom 11. September 2001 zunehmenden Koppelung von Migration mit Terrorismus nutzten konservative Akteur_innen das am 1. März 2002 durch den Bundestag verabschiedete Zuwanderungsgesetz dazu, um im Wahlkampf ressentimentgeladene Stimmung zu machen. Konservativ regierte Länder legten das im Bundesrat befürwortete Zuwanderungsgesetz dem Bundesverfassungsgericht als Normenkontrollklage vor, da Brandenburgs Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) dafür gestimmt hatte, obwohl die CDU in der dortigen großen Koalition dagegen war. Die Karlsruher Richter entschieden im Dezember, dass das Gesetz nicht verfassungsgemäß zustande gekommen sei. Bei der neuerlichen Vorlage präsentierte der Innenausschuss des Bundestages dem Vermittlungsausschuss eine Liste von 137 Änderungsvorschlägen, die, so Doreen Müller, von der »jahrzehntelange[n] Kontinuität der Debatte« (2010: 177) zeugten. Entsprechend zogen sich die Verhandlungen hin, bis sie von Kanzler Gerhard Schröder zur »Chefsache« erklärt wurden. Er handelte mit der Opposition einen Kompromiss aus, der von Peter Müller (CDU) mit den Worten kommentiert wurde, dass das Gesetz ein »Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz« und deshalb »zustimmungsfähig« sei (zit. in: Ebd.: 178).

Der nachwirkende repressive Grundkonsens, der in der Asyldebatte in der Bundesrepublik zustande gekommen war, prägt bis heute die bundesdeutsche (sowie vermittelt die europäische) Migrationspolitik. Diese Auseinandersetzungen, so sollte dieser Text zeigen, waren das entscheidende Schlüsselereignis der Migrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Vor diesem Hintergrund war auch die Verschiebung hin zu einem an »Nützlichkeits-erwägungen« orientierten *Migrationsmanagements* nur gegen beträchtliche Widerstände möglich.

11 | Der nach parteiinternen Konflikten restringiert werden musste (vgl. Müller 2010: 176).

III. Making Migrants Work for Britain

Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und

›Managed Migration‹ in Großbritannien

Fabian Georgi

Am 22. Juni 2012 übte Ed Miliband, Vorsitzender der britischen Labour Party, öffentliche Selbstkritik.¹ In einer programmatischen Rede kritisierte er die Migrationspolitik der Labour-Regierungen von 1997 bis 2010 als zu liberal: »[W]e became too disconnected from the concerns of working people. We too easily assumed those who worried about immigration were stuck in the past [...] we were too dazzled by globalization and too sanguine about its price.« (Miliband 2012) Unternehmen und Mittelschicht hätten von gestiegener Einwanderung profitiert (niedrige Lohnkosten, billige Handwerker), doch gegenüber der ›arbeitenden Bevölkerung‹ habe Labour das Versprechen »Making Migration Work for Britain« (Home Office 2005) nicht gehalten. Die Angst vor Lohninbußen und Konkurrenz um Jobs, Wohnraum und öffentliche Dienste sei legitim gewesen.

Milibands Selbstkritik war ein Echo von Labours Wahlniederlage 2010 – und von heftigen gesellschaftlichen Kämpfen in den Jahren zuvor. Insbesondere seit 2001 hatte eine Vielzahl gesellschaftlicher Kräfte, getrieben von den eigensinnigen Bewegungen der Migration selbst, erbittert um die Neuausrichtung der britischen Migrationspolitik gerungen: die rechtsnationale Boulevardpresse und antirassistische NGOs, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Migrations-Expert_innen und *Noborder*-Gruppen, Parteien, staatliche Behörden und selbstorganisierte Migrant_innen. Im Zuge dieser Konflikte kam es zu einem Bruch mit dem seit 1971 dominierenden Abschottungsparadigma. In 13 Regierungsjahren verabschiedete Labour sechs Einwanderungsgesetze, die restriktive und utilitaristische Elemente kombinierten: Während sie Grenz- und Asylpolitik immer weiter verschärften, transformierten sie die Arbeitsmi-

1 | Für Kommentare und Kritik zu diesem Text danke ich Stephan Scheel und Raphael Schlembach sowie den Kolleg_innen der Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹.

grationspolitik zu einem hochflexiblen ›punkt-basierten Einwanderungssystem‹, das spezifisch definierte ›Hochqualifizierte‹ ohne numerisches Limit zum britischen Arbeitsmarkt zuließ. Und während es die britische Regierung, unterstützt von nahezu allen gesellschaftlichen Kräften, strikt ablehnte, sich am Schengenraum zu beteiligen, neue EU-Asylstandards zu übernehmen oder die EU-Blue Card einzuführen, beteiligte sich Großbritannien enthusiastisch am Dublin II-Regime, öffnete 2004 als nur eines von drei EU-Ländern seinen Arbeitsmarkt komplett für Arbeiter_innen der acht neuen osteuropäischen EU-Mitglieder und versuchte gar, eine Beteiligung an Frontex vor dem EuGH gerichtlich durchzusetzen (vgl. House of Lords 2008: 23). Das Ergebnis war ein Migrationsregime, das nationale und europäische Politiken kombinierte, um ein umfassendes System ›gemanagter Migration‹ zu schaffen.

Das Ziel dieses Artikels ist, zu klären, *warum* die britische Migrationspolitik in dieser Weise transformiert wurde: Welche gesellschaftlichen Widersprüche, welche Kämpfe und Kräfteverhältnisse haben dazu geführt? Die Analyse der migrationspolitischen Kämpfe in Großbritannien kann zudem helfen, die Frage zu beantworten, welche Kräftekonstellationen zur ungleichmäßigen Vergemeinschaftung von Migrationspolitik in der EU insgesamt geführt haben.

Der Artikel fasst Ergebnisse einer historisch-materialistischen Politikanalyse (vgl. Buckel et al. in d. Bd.) der britischen Migrationspolitik ab Ende der 1990er Jahre zusammen.² Der erste Abschnitt gibt einen Überblick über die Entwicklung britischer Migrationspolitik nach 1945. Der zweite Abschnitt rekonstruiert Kontext und Prozess der gesellschaftlichen Konflikte über die britische Asyl-, Grenz- und Arbeitsmigrationspolitik nach 1997. Der dritte Abschnitt (die Akteursanalyse) konzeptionalisiert und beschreibt die Hegemonieprojekte, die die Transformation britischer Migrationspolitik ab 1997 vorangetrieben haben. Der vierte Abschnitt schließlich analysiert zusammenfassend Konstellation und Kräfteverhältnis in der britischen Migrationspolitik.

DIE ENTWICKLUNG BRITISCHER MIGRATIONS- POLITIK NACH 1945

Die Entwicklung der britischen Migrationspolitik seit 1945 lässt sich in vier Phasen teilen (vgl. unter anderem Layton-Henry 1992, 2003, 2004; Hansen 2000; Somerville 2007a: 15ff.; Clayton 2008: 7ff.). Die erste Phase umfasst die Jahre bis 1962. Um die Einheit des *Commonwealth* nach Ende des Zweiten

2 | Neben Sekundärliteratur stützt sich der Artikel auf graue Literatur verschiedenster Akteur_innen, Zeitungsanalysen (vor allem The Guardian und Daily Mail) und neun leitfadengestützte Expert_inneninterviews (davon zwei telefonisch) in den Jahren 2010 und 2012.

Weltkrieges zu bewahren, verabschiedete das britische Parlament 1948 den folgenreichen *British Nationality Act*, der Bürger_innen unabhängiger Commonwealth-Staaten und Einwohner_innen britischer Kolonien das symbolisch gemeinte, aber reale Recht gab, sich in Großbritannien niederzulassen. Von 1953 bis Mitte 1962 nutzte fast eine halbe Million Menschen diese Möglichkeit, darunter circa 270.000 aus der Karibik (unter anderen Jamaika, Barbados, Honduras), 75.000 aus Indien, 67.000 aus Pakistan und knapp 70.000 aus anderen Ländern (Layton-Henry 1992: 13; vgl. Layton-Henry 2003: 65f.; Hansen 2000: 35ff.).

Diese Einwanderung mehrheitlich nicht-Weißer Menschen löste in Großbritannien rassistischen und sozialchauvinistischen Widerwillen aus. Doch konservative Anhänger_innen des Empire wehrten sich gemeinsam mit Liberalen und Sozialist_innen dagegen, die Grenzen zu schließen. Der konservative Abgeordnete Sir David Maxwell Fyfe erklärte bereits 1948: »We are proud that we impose no colour bar restrictions [...] we must maintain our great metropolitan tradition of hospitality to everyone from every part of our Empire.« (zit.n. Layton-Henry 1992: 9f.) Erst eine Reihe von als »race riots« titulierten Angriffen von Weißen Rassist_innen auf westindische Bewohner_innen Notting Hills und Londons im Jahr 1958 und deren teils militante Gegenwehr führte nach harten Konflikten 1962 zur Verabschiedung des ersten in einer Reihe von *Immigration Acts* (weitere folgten 1968 und 1971), die das Ziel verfolgten, die Einwanderung nicht-Weißer Commonwealth-Bürger_innen zu beschränken.

Dies markierte den Beginn der zweiten Phase. Im Laufe der 1960er Jahre spitze sich der Konflikt zu. Im April 1968 beschwor der konservative Politiker Enoch Powell gewaltsame Konflikte, sollte die Einwanderung andauern: »As I look ahead, I am filled with foreboding; like the Roman, I seem to see »the River Tiber foaming with much blood«« (zit.n. Hansen 2000: 185). Dem gegenüber stand der zunehmend selbstbewusste und militante Widerstand der betroffenen Communities, die durch die Bürgerrechts- und *Black Power*-Bewegung in den USA inspiriert und radikalisiert und durch die um 1968 erstarkende britische Linke unterstützt wurden (vgl. Layton-Henry 1984). Nach heftigen Konflikten und vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit in der beginnenden Krise des britischen Fordismus (vgl. Kannankulam 2008: 209ff.), entzog der *Immigration Act* von 1971 den Bürger_innen des New Commonwealth ihre speziellen Einwanderungsrechte vollständig.³ Die Abschottung gegenüber nicht-Weißer Einwanderung galt nun als Voraussetzung für gute *race relations* im Inland. Als Reaktion auf antirassistische Kämpfe wurde die Abschottung

3 | Ab 1971 erhielten nur jene Commonwealth-Bürger_innen und »british subjects« ein Bleiberecht, deren Eltern die britische Staatsbürgerschaft besaßen, weil sie in Großbritannien geboren wurden. Der beabsichtigte Effekt war, dass (fast) nur Nachkommen Weißer Briten nach Großbritannien einwandern konnten (Layton-Henry 2003: 68).

mit einer Antidiskriminierungspolitik kombiniert (*Race Relations Acts* 1965, 1968 und 1976), die weit hinter den Forderungen der antirassistischen Bewegung zurückblieb (Layton-Henry 1984: 125ff.).

Die dritte Phase von 1976 bis 1997 war einerseits durch Kontinuität, andererseits durch Radikalisierung gekennzeichnet. Die Elemente des instabilen Kompromisses aus Antidiskriminierung und Abschottung wurden ungleich ausgebaut: Durch Familienzusammenführung ging die Einwanderung aus dem New Commonwealth weiter und festigte den ›multikulturellen‹ Charakter der britischen Gesellschaft; antirassistische Kämpfe wurden fortgeführt und gewannen einen begrenzten Einfluss, unter anderem in Gewerkschaften und Universitäten. Für die konservativen Regierungen von Margaret Thatcher (1979 bis 1991) und John Major (1991 bis 1997) – und ihren autoritär-etatistischen Neoliberalismus – bildete hingegen eine Politik der radikalisierten Restriktion gegenüber Einwanderung und ›ethnischen Minderheiten‹ eine entscheidende ideologische und politische Stütze (vgl. Kannankulam 2008: 245ff.). Mitte der 1980er Jahre führte die Thatcher-Regierung Visa für Reisende unter anderem aus Sri Lanka, Indien, Pakistan, Bangladesch und Nigeria ein. Und als die Zahl der Asylanträge von circa 5.000 in den Vorjahren erst auf 30.000 im Jahr 1990 und dann auf fast 60.000 im Jahr 1991 anstieg, wurden Asylsuchende zur bevorzugten Zielgruppe von Ressentiments und staatlicher Restriktion. Die Kampagnen gegen ›fraudulent refugees‹ und ›bogus asylum seekers‹ mündeten in restriktiven Gesetzen 1993 und 1996, die das bis dahin relativ liberale britische Asylrecht einschränkten (Layton-Henry 1992: 205f., 230; Hansen 2000: 233ff.; Flynn 2005: 466ff.; Blinder 2013: 3).

Die Regierungszeit von New Labour von 1997 bis 2010 umfasst die vierte Phase. In den heftigen migrationspolitischen Konflikten dieser Jahre wurde über die Frage gestritten, wie der britische Staat auf neue Bewegungen der Migration und auf spezifische Arbeitskraftprobleme der postfordistischen britischen Ökonomie reagieren sollte.

DIE TRANSFORMATION BRITISCHER MIGRATIONS POLITIK UNTER NEW LABOUR

Fortgeführte Restriktion, liberale Spurenelemente und das Projekt gemanagter Migration

In ihrer ersten Legislaturperiode von 1997 bis 2001 konzentrierte sich Labour darauf, die restriktive Linie der Konservativen fortzuführen. Mit dem *Immigration and Asylum Act* von 1999 schaffte Labours Parlamentsmehrheit Geldzahlungen an Asylbewerber_innen ab und ersetzte sie durch Gutscheine; sie hob die Freizügigkeit von Asylsuchenden auf, indem sie ihre Unterbringung

dezentralisierte und sie zwang, in oft entlegenen und armen Regionen mit Wohnungsleerstand zu leben. Parallel zu diesen Maßnahmen, die einen Proteststurm unter Labours linken und liberalen Unterstützer_innen in Gewerkschaften und NGOs hervorriefen, blieb Labours Migrationspolitik bis 2001 mit liberalen Spurenelementen durchsetzt, ein »Thatcherismus mit christlich-sozialistischem [...] Angesicht« (Jessop 1998: 78): Die Regierung bekannte sich zum Menschenrechtsschutz in der Asylpolitik und sprach von einem »Abkommen« das sie mit »genuinen Flüchtlingen« schließen wolle. In emphatischer Rhetorik zelebrierte sie den Beitrag der Commonwealth-Immigrant_innen zur britischen Gesellschaft, erleichterte die Familienzusammenführung für schwule und lesbische Paare und schaffte die in migrantischen Communities verhasste »primary purpose rule« ab, die besagte, dass Eheleute, deren Heirat primär der Migration eines Ehepartners diene, kein Recht auf ein Zusammenleben in Großbritannien hatten (Flynn 2003: 3ff., 2005: 471ff.).

Diese Maßnahmen waren die liberalen Überreste eines »positiven Ansatzes auf Migranten und Flüchtlinge« (Spencer/IPPR 1994, Übers. d. Verf.), den Expert_innen des labournahen Think Tanks *Institute for Public Policy Research* (IPPR) Mitte der 1990er Jahre in einem vielbeachteten Bericht formuliert hatten. Der Ansatz hatte zwei Seiten: eine schützende, helfende Haltung gegenüber »genuinen« Flüchtlingen und eine Nutzen maximierende Haltung gegenüber den ökonomischen Vorteilen von Migration. »[The report] argued for the first time that we should have a much more rational and informed approach to migration. We should look at the economic impact« (Interview Spencer 2010; vgl. Balch 2009: 617). Ausgehend von diesem Ansatz gaben Protagonist_innen innerhalb der Labour-Regierung ab 1998 eine Reihe von Studien in Auftrag, die den Nutzen gesteuerter Migration wissenschaftlich belegen und Argumente für eine »progressive« und »faktenbasierte« Migrationspolitik entwickeln sollten (ausführlich Balch 2009: 618ff.).

Diese Bemühungen neoliberaler Intellektueller aus Wissenschaft, Think Tanks und Staatsapparaten trafen mit einem Boom der postfordistischen britischen Ökonomie zusammen. Nach den tiefen ökonomischen Krisen der 1970er und den neoliberalen Reformen der 1980er Jahre erlebte Großbritannien ab Mitte der 1990er einen lang andauernden Aufschwung. Angeführt von den neuen Schlüsselbranchen Finanzen, Immobilien und Dienstleistungen wuchs das britische BIP zwischen 1995 und 2007 jährlich um durchschnittlich 3,2 Prozent.⁴ Die Arbeitslosigkeit sank von über zehn Prozent 1991 auf gut fünf Prozent im Jahr 2001 (Office for National Statistics 2010: 53). Anfang 2002 erklärte die Regierung stolz: »[E]mployment [is] at record levels and unemployment at the lowest levels since the 1970s« (Home Office 2002: 37f.).

4 | United Kingdom GDP Annual Growth Rate (Mean), www.tradingeconomics.com/united-kingdom/gdp-growth [27.03.2013].

In einigen Regionen Südens herrschte Vollbeschäftigung und die Branchen, die den Boom trugen, klagten über Arbeitskräfteknappheit. ›Hochqualifizierte‹ Arbeitskräfte fehlten im Finanzsektor, der High-Tech-Industrie, im Bildungsbereich und der Gesundheitsbranche. ›Niedrig- und mittelqualifizierte‹ Arbeitskräfte fehlten in den Sektoren Handel, Bau, Gastgewerbe, Lebensmittelindustrie, Pflege und Landwirtschaft (ebd.: 112; Office for National Statistics 2010: 49; Layton-Henry 2004: 313ff.; vgl. Ruhs/Anderson 2010). Die betroffenen Kapitalfraktionen forderten, die Einwanderung migrantischer Arbeitskräfte zu erhöhen. Die Labour-Regierung lockerte kurzfristig die Erteilung von Arbeitserlaubnissen, was deren Zahl von knapp 30.000 im Jahr 1997 auf über 80.000 im Jahr 2001 steigen ließ (Flynn 2005: 469f.; Spencer 2007: 349; Balch 2009: 621f.).

Doch die Arbeitskräfteknappheit dauerte an und der verbreitete Einsatz von illegalisierten Arbeiter_innen (Asylsuchende, ausländische Studierende, *Visa-Overstayer* und andere) stieß auf zunehmenden Widerstand bei Gewerkschaften und innerhalb der kontrollorientierten Staatsapparate (Spencer 2007: 350; Menz 2009: 153f.; Home Office 2002: 38). Schließlich präsentierte die Staatssekretärin für Migration, Barbara Roche, im September 2000 den neuen migrationspolitischen Ansatz der Regierung erstmals öffentlich. Sie beschrieb eine Situation harter globaler Konkurrenz um die besten Talente und beschwor die Vorteile, die Großbritannien bei einem Erfolg in diesem Wettbewerb zufallen würden (Roche 2000).

Im Einklang mit Konzepten und Forderungen der Europäischen Kommission (2000) fokussierte Labour nun fast ausschließlich auf den ökonomischen Nutzen von Migration; die ›positive‹ Haltung gegenüber Flüchtlingen war vergessen (Flynn 2005: 469; Balch 2009: 617). Nachdem Labour die Parlamentswahlen im Mai 2001 mit großer Mehrheit gewonnen hatte, trieb der neue Innenminister David Blunkett die praktische Umsetzung des Projekts gemangelter Migration mit Nachdruck voran (Somerville 2007a: 29f.; Spencer 2007: 350). Doch ihm blieb nicht viel Zeit, denn im Spätsommer 2001 eskalierte die asylpolitische Debatte.

›Sangatte-Krise‹ und 9/11

Seit Mitte der 1990er Jahre stieg die Zahl der Asylanträge in Großbritannien, nicht zuletzt, weil alternative Migrationsrouten systematisch verschlossen wurden. Gab es 1996 noch circa 30.000 Asylanträge, stieg ihre Zahl von etwa 46.000 im Jahr 1998 auf gut 84.000 im Jahr 2003 (Blinder 2013: 3). Die Länder, aus denen die meisten Geflüchteten kamen, waren vielfach durch eine Kombination aus ökonomischen Krisen, neoliberaler Strukturanpassung und (Bürger-)Kriegen gekennzeichnet. Dazu gehörten unter anderen Afghanistan, Irak, Sri Lanka, Zimbabwe und Somalia. Zudem stieg die Zahl der illegalisiert

in Großbritannien lebenden Menschen ab Mitte der 1990er Jahre an, darunter viele Menschen aus Osteuropa und aus Ländern, deren Staatsangehörigkeit einen Asylantrag chancenlos machte (vgl. Düvell/Jordan 2006; Menz 2009: 153). Für viele dieser Flüchtlinge und Wanderarbeiter_innen war die Entscheidung zur Migration eine ›eigensinnige‹ Reaktion (Benz/Schwenken 2005) auf interne Widersprüche und auf die Folgen von Prozessen, die die Staaten des Globalen Nordens mit initiiert hatten, um die kapitalistische Strukturkrise der 1970er Jahre zu überwinden. Um dem überakkumulierten Kapital neue Anlagemöglichkeiten zu bieten und die Profitraten zu steigern, wurden in heftig umkämpften Prozessen in großen Teilen der Peripherie Politiken durchgesetzt, die zu einer ›Akkumulation durch Enteignung‹ führten, (häufig organisiert durch Bündnisse zwischen lokalen Eliten und IWF und Weltbank) (vgl. Harvey 2003). Durch Weltmarktöffnung, Privatisierungen, Industrialisierung der Landwirtschaft und den Bau von Straßen, Fabriken, Staudämmen oder Häfen wurden Hunderte von Millionen Menschen proletarisiert oder vertrieben. Viele von ihnen zogen in die Slums der neuen Mega-Städte (Davis 2007). Einige Menschen reagierten mit einer relativ autonomen Mobilität, die die Industriestaaten, unter anderen Großbritannien, zum Ziel hatte (vgl. McNally 2011: 134ff; Georgi 2013a: 46f.).

Obwohl Migration und Flucht nach Großbritannien also seit Mitte der 1990er Jahre anstiegen, wurde dies in der Öffentlichkeit zunächst wenig beachtet. In den regelmäßigen Ipsos-Umfragen hielten bis Januar 2000 nicht mehr als 10 Prozent der Befragten Einwanderung für eines der wichtigsten Themen, bis Juli 2001 erreichte dieser Anteil keine 20 Prozent (Ipsos MORI 2006; vgl. Page 2009: 131). Dies änderte sich im August 2001, als der schon länger schwelende ›Sangatte-Konflikt‹ eskalierte (vgl. Schwenken 2006: 175ff).

Im September 1999 hatte das französische Rote Kreuz am Rande des Dorfes Sangatte, nahe dem Hafen von Calais und knapp zwei Kilometer vom Eingang des Eurotunnels entfernt, ein Zentrum für obdachlose Flüchtlinge eröffnet. Waren es anfangs einige hundert Geflüchtete aus dem Kosovo, lebten dort 2002 bis zu 1800 Menschen aus einer Vielzahl von Krisen- und Kriegsgebieten (Schuster 2003: 508; Thomson 2003: 3; The Guardian 31.10.2001: 12). Viele der ständig wechselnden Bewohner_innen nutzten Sangatte als Basis für ihre Versuche, nach Großbritannien zu gelangen, versteckt auf LKWs, Zügen oder Fähren, oder zu Fuß durch den Eurotunnel. Trotz einzelner Medienberichte wurde das Zentrum in Großbritannien lange ignoriert. Erst als die britische Regierung im August 2001 den Eurotunnel-Konzern mit Strafgeldern für blinde Passagiere bedrohte (sogenannten ›Carrier Sanctions‹), eskalierte der Konflikt. Als Reaktion lud die Unternehmensleitung Presse und TV-Sender ein, die migrantischen Versuche der Tunnelquerung zu dokumentieren. Die britische Öffentlichkeit konnte nun täglich im Fernsehen beobachten, wie einige Dutzend Menschen über Zäune kletterten und sich in LKWs und Zügen

versteckten, um nach Großbritannien zu gelangen (Thomson 2003: 14). Die Reaktion war hysterisch. Zwei Wochen lang publizierten alle überregionalen britischen Zeitungen tägliche Berichte. Das Boulevardblatt *Daily Express* proklamierte »Stop the Invasion« und »We can't take any more asylum seekers« (zit.n. Schuster 2003: 511). Die *Daily Mail* beschrieb in apokalyptischen Worten den Versuch von circa hundert Menschen, in den Eurotunnel zu gelangen:

»Howling and cheering, they massed at the top of the railway embankment. [...] They launched themselves in wave after wave against the puny obstacles set in their path, hell-bent on reaching the Chunnel and Britain beyond. They swarmed easily over rolls of barbed wire and a 10ft fence before emerging on the rails, triumphant.« (Daily Mail 3.9.2001: 4).

Vergeblich stemmten sich linksliberale Kräfte gegen die panischen Reaktionen. Ein Kommentar im Guardian forderte: »[P]ut the real numbers entering Britain into perspective and calm this whirlwind of asylum panic« (The Guardian 5.9.2001: 16). Nach zwei Wochen ununterbrochener Medienberichterstattung verdrängten die Anschläge vom 11. September 2001 Sangatte aus den Schlagzeilen. Doch die zeitliche Nähe verknüpfte Asyldebatte und Terrorismusdiskurs und machte die Reaktion der Labour-Regierung auf die ›Sangatte-Krise‹ noch schärfer, als sie es ohnehin gewesen wäre (Flynn 2005: 475). Mit neuen Maßnahmen versuchte sie, die relative Autonomie migrantischer Bewegungen zu beschränken: Vorverlagerte Grenzkontrollen erschwerten den Zugang zum britischen Territorium. Die unbefristete Inhaftierung von Asylsuchenden und der Abbau von Widerspruchsrechten beschleunigte die Asylverfahren. Der Abbau sozialer Rechte (Arbeitsverbote, Verlust von Sozialleistungen) sollte abschreckend wirken. Und die Einführung von Personalausweisen richtete sich gegen migrantische Alltagspraktiken in der Illegalität (vgl. Spencer 2007: 343; Squire 2008: 243ff.). Diese Maßnahmen, vor allem durchgesetzt im Rahmen des *Nationality, Immigration and Asylum Act* von November 2002, hatten aus Sicht der französischen Regierung die Voraussetzungen geschaffen, um Sangatte zu schließen. Am 31. Dezember 2002 wurde das Gebäude des Sangatte-Zentrums zerstört (Schuster 2003: 519).

Die Regierung radikalisiert Restriktion und Utilitarismus

Mit der Schließung Sangattes war die restriktive Dynamik nicht beendet. Nationalistische und konservative Akteur_innen befanden sich in der Offensive. Gestützt auf Medienkampagnen, öffentliche Empörung und das damit verbundene Potenzial an Wählerstimmen gelang es ihnen, das migrationspolitische Kräfteverhältnis deutlich nach rechts zu verschieben. In den folgenden Jahren verdichtete sich dieses Kräfteverhältnis in immer neuen Verschärfungen der

britischen Asyl- und Grenzpolitik.⁵ Als Resultat sank die Zahl der Asylanträge deutlich ab, vom Höchststand 2003 (84.000) auf ein Niveau um 25.000 in den Jahren 2005 bis 2011 (Blinder 2013: 3). Die Labour-Regierung verschärfte ihre Asyl- und Grenzpolitik auch deshalb, um ihr eigentliches migrationspolitisches Reformprojekt politisch durchsetzbar zu machen: eine erhöhte Einwanderung ›nützlicher‹ Arbeitskräfte (Flynn 2005: 475). Im White Paper *Secure Border, Safe Haven* hatte das Innenministerium im Februar 2002 die kurz- und langfristigen Vorteile dieser Politik formuliert:

»In the short run, migration may help to ease recruitment difficulties and skill shortages and also help to deal with illegal working. In the long run, if we are able to harness the vitality, energy and skills of migrants, we can stimulate economic growth and job creation.« (Home Office 2002: 38)

In mehreren Schritten setzte die Regierung ihre Politik einer ›gemanagten Migration‹ bis 2008 durch. Zunächst erließ sie 2001 bis 2003 eine Reihe kurzfristiger Verordnungen: Das *Highly Skilled Migrant Program* erlaubte es spezifisch definierten ›Hochqualifizierten‹ ohne konkretes Jobangebot nach Großbritannien zu kommen oder dort zu bleiben; mehrere sektorbasierte Programme rekrutierten niedrig- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte für Landwirtschaft, Gastgewerbe und Nahrungsmittelindustrie (Clayton 2008: 373; Menz 2009: 162f.).

Deutlich weitreichender war die Entscheidung, den britischen Arbeitsmarkt im Mai 2004 komplett für Arbeiter_innen aus den acht neuen osteuropäischen EU-Staaten⁶ zu öffnen. Viele Osteuropäer_innen lebten und arbeiteten bereits illegalisiert in Großbritannien; die sogenannte ›A8-Öffnung‹ legalisierte diese Praxis (Balch 2009: 617). In Folge der A8-Öffnung kamen deutlich mehr osteuropäische Arbeiter_innen, als von der Regierung vorhergesagt. Statt der angekündigten circa 20.000 pro Jahr waren es fast 350.000 bis Ende 2005 und knapp 1,5 Millionen bis Ende 2009 (Caviedes 2010: 109; Sumption/Somerville 2010: 5). Wie im Sangatte-Konflikt drängten die hysterischen, radikal anti-europäischen Reaktionen nationalistischer und konservativer Kräfte die Labour-Regierung in eine migrations- und europapolitische Defensive. Trotzdem bereitete sie ab 2005 das Kernelement ihrer *managed migration*-Politik vor, ein punktebasiertes Einwanderungssystem, das Migration aus Nicht-EU-Staaten nach harten ökonomischen Kriterien steuern sollte (Clayton 2008: 374). Es

5 | Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004; Immigration, Asylum and Nationality Act 2006; UK Borders Act 2007; Borders, Citizenship and Immigration Act 2009.

6 | Die sogenannten ›A8-Staaten‹ waren Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

wurde von 2008 bis 2010 eingeführt und fasste 80 unterschiedliche Routen der Arbeitsmigration in fünf Rängen zusammen. Die meisten Rechte hatten die nach potenzieller Wertschöpfung definierten, weit überwiegend männlichen ›Hochqualifizierten‹ (Rang 1) und die ›qualifizierten‹ Arbeiter_innen mit Jobangebot (Rang 2). Für sie gab es keine zahlenmäßige Begrenzung. Die legale Einwanderung ›niedrigqualifizierter‹ Arbeiter_innen aus Nicht-EU-Staaten (Rang 3) wurde fast vollständig gestoppt.⁷ Wie radikal A8-Öffnung und Punktesystem tatsächlich waren, wurde nach Labours Wahl Niederlage 2010 deutlich, als David Camerons Regierung aus Konservativen und Liberaldemokraten einen weit restriktiveren Kurs einschlug.

HEGEMONIEPROJEKTE IN DER BRITISCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Die bisherigen Abschnitte haben Kontext und Prozess der migrationspolitischen Transformation in Großbritannien skizziert. Unklar blieb, warum es zu diesen Veränderungen gekommen ist. Im Folgenden konzeptionalisiere und beschreibe ich deshalb die Hegemonieprojekte, deren Kräfteverhältnis sich in der neuen britischen Migrationspolitik materiell verdichtete.

Neoliberales Hegemonieprojekt: ›Get the best and brightest and prevent higher wages‹

In entscheidender Weise wurde der migrationspolitische Paradigmenwechsel ab Ende der 1990er Jahre von Unternehmen aus den von Arbeitskräfteknappheit betroffenen Branchen und von Verbänden wie der *Confederation of British Industry* (CBI) und dem *British Chamber of Commerce* vorangetrieben. Aus Sicht dieser Akteur_innen drohte die Arbeitskräfteknappheit zu höheren Löhnen zu führen und das Wachstum zu beschränken. Das alte System von Arbeitserlaubnissen galt ihnen als bürokratisch und ineffizient (Spencer 2007: 342; vgl. Caviedes 2010: 111). Intern geben Verbandsvertreter zu, dass ohne Maßnahmen wie die Sektorprogramme von 2001 bis 2003 und die A8-Öffnung 2004 die Löhne gestiegen wären. »[W]e would probably have seen higher wage inflation, higher price inflation and therefore maybe lower economic performance« (Interview CBI 2010). Die größte Sorge gegenüber dem 2008 eingeführten Punktesystem (PBS) war, dass es zu bürokratisch werden könnte. »Bureaucracy must be kept to a minimum within the new scheme« (British Chamber of Commerce zit.n. Daily Mail, 19.4.2007: 34). In der Tat waren viele Firmen mit

7 | Rang 4 war für Student_innen und Rang 5 für temporäre Aufenthalte, unter anderem für die weit überwiegend weiblichen und nahezu rechtlosen Arbeiter_innen mit Au-Pair-Status.

dem PBS unzufrieden (Interview CBI 2010), doch Kapitalakteure akzeptierten, dass restriktive Maßnahmen notwendig waren, um die öffentliche Unterstützung der ökonomischen Einwanderung zu erhalten. »We wouldn't push so far as to say that things can be completely free [...] we want to make sure that the system works and the system doesn't stop.« (Interview CBI 2012)

Das zentrale Ziel dieser Akteur_innen war es, eine Migrationspolitik durchzusetzen, die Unternehmen den Einsatz migrantischer Arbeiter_innen als eine Arbeitskraftstrategie unter anderen zur Verfügung stellte. Migrationspolitik sollte, wie alle anderen Politikbereiche, dem Primat der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet werden. Diese Strategien und ihre Protagonist_innen können einem neoliberalen Hegemonieprojekt zugerechnet werden. Die Stärke dieses Projekts speiste sich, neben der strukturellen Privilegierung von Kapitalinteressen in kapitalistischen Gesellschaften, aus der Dominanz neoliberaler Diskurse zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Nach Labours Wahlsieg 2001 wurden im zuvor auf Abschottung bedachten Innenministerium Abteilungen etabliert, die als Stützpunkte des neoliberalen Projekts gelten können (vgl. Balch 2009: 617). Die Transformation britischer Migrationspolitik ab 2001 ging zentral auf die Offensive und Stärke dieses Projekts zurück.

Konservatives Hegemonieprojekt: ›Close the borders and defend the British nation‹

Die zweite Kräftekonstellation, die sich ab 2001 in einer migrationspolitischen Offensive befand, war das konservative Hegemonieprojekt. In ihm verdichteten sich Strategien der rechtsnationalen Boulevardpresse (*Daily Mail*, *Daily Express*, *The Sun*), des ›Think Tanks‹ *MigrationWatch UK*, der euroskeptischen Kleinunternehmerschaft, vertreten von der *Federation of Small Businesses* (Interview UNISON-2 2010), der konservativen Opposition und rechter Parteien wie der *UK Independence Party* und der *British National Party*. Für diese Akteur_innen waren Ereignisse wie die ›Sangatte-Krise‹ exemplarischer Ausdruck einer drohenden Invasion der Britischen Inseln: »We know that millions of hungry, naked souls teem around Europe's easy wealth, yearning for admission.« (Sunday Telegraph 30.12.2001: 24). In wohlstands-chauvinistischer Weise galten ihnen Migrant_innen als Konkurrenz um überlastete öffentliche Dienstleistungen und knappe Jobs: »Daily, the cost escalates – an increasing burden on the taxpayer, strains on local councils« (Daily Mail 5.9.2001: 10). Aus ihrer Sicht waren die Sozialleistungen für Flüchtlinge zu hoch und die Grenzkontrollen zu lax. »[R]efugees will be drawn to wherever they sense weakness and indecision.« (Sunday Telegraph 30.12.2001: 24) Die Daily Mail folgerte: »Britain's asylum system [is] sunk in chaos« (Daily Mail 29.9.2001: 10). Sangatte galt ihnen als Bedrohung der britischen Nation – »the situation is now becoming a threat to our national security and internal stability« (Daily Mail

8.9.2001: 15) – und die Regierung schien ihnen unfähig, das Notwendige zu tun: »[I]t dreads enacting measures which could be depicted as racist by excessively liberal minded critics who still refuse to confront reality.« (Daily Mail 4.9.2001: 13) Und während sie die utilitaristischen Ziele gemanagter Migration prinzipiell unterstützten, lehnten sie das von Labour eingeführte Punktesystem ab, weil es Einwanderung nicht reduziere. Der Tory-Politiker David Davis erklärte prägnant: »A points-based system without a limit is pointless« (Daily Mail 19.4.2007: 34).

Das zentrale Ziel dieser Akteur_innen war es, die britische Nation und die nationalen Privilegien ihrer Mitglieder zu verteidigen. Ihre zentrale Strategie bestand darin, die britische Asyl- und Grenzpolitik massiv zu verschärfen und Einwanderung radikal zu reduzieren. Die machtvolle Stellung des Projekts speiste sich aus den Fähigkeiten seiner Akteur_innen, öffentliche Empörung und Wählerstimmen zu mobilisieren. Verankert in weitverbreiteten nationalistischen und rassistischen Einstellungen der britischen Bevölkerung, artikulierten sie die ›tiefe Hegemonie‹ nationalstaatlicher Grenzen in besonders deutlicher Form. So unterstützten im Jahr 2003 67 Prozent der Befragten eine restriktivere Migrationspolitik, weitere 13 Prozent sprachen sich für einen völligen Stopp von Einwanderung aus (Page 2009: 151; vgl. Spencer 2007: 348).

Nach Jahrzehnten neoliberaler Reformen, die zu niedrigen Löhnen, Prekarität und verbreiteter Angst vor dem sozialen Abstieg geführt hatten, erschien es großen Teilen der Lohnabhängigen plausibel, wenn die Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts ›bogus asylum seekers‹ und ›illegal immigrants‹ als Konkurrenz um Sozialleistungen und Arbeitsplätze darstellten. In Interdependenz mit einer originär rassistischen Dynamik unterstützte die soziale Basis des konservativen Projekts restriktive Migrationskontrollen auch deshalb, um sich der Überreste ihrer ›national-sozialen‹ Privilegien zu versichern (vgl. Castles 2011: 317). Die Serie von Wahlerfolgen rechtspopulistischer Parteien in Belgien (1999, *Vlaams Blok*), Österreich (1999, FPÖ), Dänemark (2001, *Dansk Folkeparti*) den Niederlanden (2002, *Lijst Pim Fortuyn*) und Frankreich (2002, *Front National*) führte der britischen Regierung das Machtpotenzial konservativer Hegemonieprojekte unmittelbar vor Augen (vgl. Layton-Henry 2004: 299).

Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt: ›Calm this whirl-wind of asylum panic and tackle the root causes‹

Die Hauptgegner des konservativen Projekts waren linke und linksliberale Akteur_innen, darunter NGOs wie das *Refugee Council* und das *Joint Council for the Welfare of Immigrants*, die linksliberale Presse (*The Guardian*, *The Independent*), kleinere Parteien wie die *Liberal Democrats* und die *Green Party* sowie, als radikaler Flügel, Gruppen der antirassistischen Bewegung wie die *National*

Coalition of Anti-Deportation Campaigns und *No One Is Illegal* (vgl. Flynn 2005: 470f.). In unterschiedlich radikaler Weise interpretieren sie ›Krisen‹ wie jene in Sangatte 2001/2002 als ein Problem von Menschen- und Flüchtlingsrechten. Sie sahen das Sangatte-Zentrum als Ausdruck eines humanitären Ansatzes zum Schutz der Opfer von Verfolgung, Krieg und Armut (Refugee Council 2001). Gegen die Hysterie konservativer Kräfte versuchten sie, die Debatte zu versachlichen: »[T]he Sangatte centre is a symptom, not the cause of the situation« (British and French NGOs 2001). Und sie verwiesen auf grundlegende Ursachen von Migration: »Only ending civil wars and more fairly distributing global wealth would reach root causes of mass migration.« (The Guardian 5.9.2001: 16)

Gleichzeitig nahmen viele linksliberale Akteur_innen die unmenschlichen Folgen staatlicher Migrationspolitik in Kauf: »To solve the asylum question, we must be cruel to be kind; ›Nasty attitudes fester most when the liberal left is seen to be ignoring real and unignorable problems‹« (The Independent 5.9.2001: 3). Diese Akteur_innen begrüßten die liberalen Elemente der Politik gemanagter Migration ab 2001. »[I]t could lift thousands of illegal immigrants out of the clandestine world where they live now and where they are so easily exploited.« (The Guardian 4.10.2001: 23) Gleichzeitig kritisierten sie die ungleichen geschlechtsspezifischen Effekte⁸ und den zutiefst utilitaristischen Charakter dieser Politik. Vormals universelle Grundrechte würden auf solche Migrant_innen beschränkt, die ökonomisch nützlich seien (Flynn 2003: 2).

Das grundlegende Ziel dieser Akteur_innen war eine humane Asyl- und Migrationspolitik, die die Rechte aller Flüchtlinge und Migrant_innen zu schützen imstande war. Ihre Perspektive war explizit europäisch. »Ideally, a common immigration and asylum policy should be agreed at EU level.« (The Independent 24.5.2002: 20; vgl. Refugee Council 2001) Obwohl sich das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt unter New Labour in der Defensive befand, wurden Akteure wie das *Refugee Council* regelmäßig in den Medien zitiert, und es gelang ihnen, einige der restriktivsten Initiativen zu verhindern. In Umfragen unterstützten von 2003 bis 2007 sechs bis zehn Prozent eine liberalere Politik; insgesamt 18 bis 29 Prozent lehnten weitere Verschärfungen ab (Page 2009: 151). Somerville stellt fest: »In fact, a sizeable minority can now be called pro-immigration« (Somerville 2007a: 134). Die Machtressourcen des Projekts lagen in der großen Zahl der mit ihm assoziierten Intellektuellen in Wissenschaft, Bildung, Kulturbereich und Medien. Diese konnten sich auf dis-

8 | Ein IPPR-Referent beschrieb die Haltung der Regierung in dieser Frage so: »[T]he last thing they're concerned about really, within the migration system, is gender issues [...] if a consequence of that is that [the PBS] is more likely to favour men over women [...] then their view would be just: ›Well, that's how it is.‹« (Interview IPPR 2010; vgl. Kofman et al. 2009: 87f.)

kursive und auf in früheren Kämpfen juristisch verankerte Normen stützen. Die migrationspolitisch schwache Judikative und der exekutive Charakter des britischen politischen System beschränkten jedoch ihren Einfluss (vgl. Menz 2009: 160f.; Statham/Geddes 2006: 264).

National-soziales Hegemonieprojekt: ›It was a period of boom, so we could be relaxed‹

In den migrationspolitischen Konflikten der 2000er Jahre standen die Akteur_innen des national-sozialen Hegemonieprojekts nicht im Mittelpunkt. Gewerkschaften, Sozialverbände und der linke Flügel der Labour Party (›*Old Labour*‹) vertraten eine erstaunlich gelassene Position gegenüber der erhöhten Einwanderung. Hintergrund war der ökonomische Boom bis 2008. »[T]here were, I think, 600.000 vacancies in the UK economy, so the debate could be relaxed.« (Interview UNISON-1 2010) Zudem hatten antirassistische Kämpfe seit den 1970er Jahren chauvinistische Positionen in den britischen Gewerkschaften zurückgedrängt. Vor diesem Hintergrund kritisierten die Gewerkschaften Labours Asylpolitik als unmenschlich und verwiesen darauf, dass utilitaristisch gemanagte Migration zu ›Brain Drains‹ führen könne – doch sie warfen nie ihr ganzes politisches Gewicht hinter diese Kritik (ebd.; vgl. Menz 2009: 159f).

Im Gegenteil, die Gewerkschaften unterstützten die zentralen Vorhaben der Regierung. Sie hofften, dass die Sektorprogramme von 2001 bis 2003 den Einsatz illegalisierter Arbeitskräfte zurückdrängen würden und unterstützten die A8-Öffnung mit klaren Worten. Generalsekretär John Monks erklärte: »It is only right and fair that workers from acceding states should benefit from rights to free movement, at the same time as freedoms of movement of goods, capital and services are extended.« (TUC 2003) Im Jahr 2005 bekräftigten TUC, CBI und Innenministerium gemeinsam die ökonomischen Potenziale von Migration (Home Office/CBI/TUC 2005). Im Vergleich zum System der Arbeitserlaubnisse erschien den Gewerkschaften ein Punktesystem als progressiv. »A points system could give workers an effective right to switch employer.« (TUC 2005)

Zudem waren die Gewerkschaften uneins, gespalten entlang dem Widerspruch zwischen internationalistischen Prinzipien und den chauvinistischen Interessen der eigenen Basis. Ihre Lösung dieses Dilemmas bestand darin, gleiche Rechte für migrantische Arbeiter_innen zu fordern und zugleich die Beschränkung von Einwanderung durch effektive Migrationskontrollen prinzipiell zu unterstützen: »[T]he trade unions saying, we support mobility of workers and we believe that when workers are here, they need to be treated with dignity and respect, *but not actively seeking migration*.« (Interview UNISON-1 2010, Hervorhebung F.G.) Dieses Dilemma war ein Grund für die periphe-

re Stellung des national-sozialen Hegemonieprojekts. Wichtiger war, dass die Gewerkschaften als zentrale Akteurinnen infolge der anti-gewerkschaftlichen Reformen der 1980er Jahre, eines massiven Mitgliederverlustes und der von Misstrauen geprägten Beziehung zur New Labour-Regierung aus einer Position der Schwäche agierten (Menz 2009: 159f.).

KRÄFTEVERHÄLTNISSE IN DER BRITISCHEN MIGRATIONS POLITIK

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass die Transformation britischer Migrationspolitik ab Ende der 1990er Jahre von Akteur_innen des konservativen und des neoliberalen Hegemonieprojekts vorangetrieben wurde. Diese Projekte befanden sich in der Offensive. Den Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts (Boulevard-Presse, Migration Watch UK, rechte Parteien) gelang es, eine ansteigende Migration nach Großbritannien zu skandalisieren und mehrere Wellen öffentlicher Empörung zu mobilisieren, auf diese Weise das migrationspolitische Kräfteverhältnis nach rechts zu verschieben und die Labour-Regierung in der Asyl- und Grenzpolitik in die Defensive zu drängen. Dies gelang ihr nicht zuletzt vor dem Hintergrund zunehmend prekärer Lebens- und Arbeitsverhältnisse großer Teile der britischen Bevölkerung als Folge von Jahrzehnten neoliberaler Sozial- und Wirtschaftspolitik (vgl. Watkins 2004). In diesem Kontext konnte die konservative Mobilisierung gegen ›bogus asylum seekers‹ und ›illegal immigrants‹ als Bedrohung und Konkurrenz um ohnehin knappen Wohnraum, Jobs und öffentliche Dienstleistungen plausibel erscheinen.

Diese Offensive des konservativen Hegemonieprojekts geschah vor dem Hintergrund einer grundlegenden Hegemonie neoliberaler Kräfte, die ab Ende der 1990er Jahre verstärkt danach strebten, Migrationspolitik als Instrument zur Lösung spezifischer Arbeitskraftprobleme der britischen Ökonomie einsetzbar zu machen. Als Ende der 1990er Jahre in einigen Regionen und Branchen Arbeitskräfteknappheit auftrat, gelang den betroffenen Kapitalfraktionen in Kooperation mit neoliberalen Migrations-Expert_innen, das in den 1990er Jahren im Umfeld der IOM und der Europäischen Kommission entwickelte Projekt eines ›Migrationsmanagements‹ zur offiziellen Regierungspolitik zu machen. Dieses Projekt entfaltete eine weitreichende Wirkung und wurde in mehreren Schritten durchgesetzt, von den Sektorprogrammen um 2002, über die A8-Öffnung 2004 bis zum Punktesystem von 2008.

Doch ›gemanagte Migration‹ ging über Arbeitsmigrationspolitik hinaus. Es war ein hegemoniestrategisches Kompromissprojekt, in dessen Rahmen es neoliberalen Akteur_innen gelang, die migrationspolitischen Interessen und Strategien einer Reihe von anderen gesellschaftlichen Kräften unter Führung des neoliberalen Hegemonieprojekts zu bündeln. Der Kompromiss bestand

im Kern darin, das konservative Hegemonieprojekt strategisch einzubeziehen. Gemanagte Migration bedeutete deshalb eine äußerst restriktive Asyl- und Grenzpolitik. Diese galt den Protagonist_innen der Labour-Regierung als Voraussetzung dafür, ihr »eigentliches« Ziel, die regulierte Offenheit für ökonomisch nützliche Migration dauerhaft durchzusetzen (vgl. Squire 2008: 250f.; Menz 2009: 164) Der *Guardian* beschrieb diesen Kompromiss bereits 2002: »Ministers seem to have decided that as long as they strike a tough enough pose on the tricky issue of asylum seekers, the electorate will be prepared to accept the gates of fortress Britain being prised open to let in a select few.« (The *Guardian* 28.1.2002: 21) Diese Linie blieb auch nach dem Amtsantritt von Gordon Brown als Premierminister im Juni 2007 bestehen: »The new settlement – a friendly welcome to skilled immigrants and an unrepentant rejection of asylum seekers and illegal immigrants – is set to remain« (Somerville 2007b).

Dieser strategische Kompromiss erlaubte es der Labour-Regierung, aus der asylpolitischen Defensive, in die sie während des Sangatte-Konflikts 2001 bis 2003 geraten war, herauszukommen. Zwar hielten die Angriffe der rechten Boulevard-Presse an, doch indem die Regierung konservative Forderungen integrierte, konnte ihr dies nur wenig schaden. So scheiterten die Konservativen bei der Parlamentswahl 2005 damit, Asyl und Migration zu einem zentralen Wahlkampfthema zu machen (Squire 2008: 248f.). Doch das Kompromissprojekt gemanagter Migration integrierte nicht nur die in den Konflikten über Sangatte und die A8-Öffnung zugespitzten konservativen Anliegen. Dadurch dass *managed migration* reale Verbesserungen für bestimmte, »ökonomisch nützliche« Gruppen von Migrant_innen brachte, die Grenzen für einige Migrant_innen durchlässiger wurden und Migration als generell positiv dargestellt wurde, brach New Labour mit dem Abschottungsdiskurs vergangener Jahrzehnte und kam den Anliegen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts und den antirassistischen Grundsätzen der Gewerkschaften als zentralen Protagonistinnen des national-sozialen Projekts entgegen. Gewerkschaften, NGOs und linke Gruppen kritisierten immer wieder die utilitaristische und repressive Ausrichtung der neuen britischen Migrationspolitik – doch die Gewerkschaften warfen nie ihr ganzes politisches Gewicht hinter diese Vorwürfe, und Fundamentalkritik äußerten nur politisch marginalisierte Gruppen wie *No One Is Illegal*. Für die Gewerkschaften kam hinzu, dass sie an unkontrollierter Zuwanderung nicht interessiert waren und deshalb die Kombination aus Restriktion und selektiver Zuwanderung unterstützten. New Labour gelang es somit, Teile des linksliberal-alternativen und des national-sozialen Hegemonieprojekts in das Kompromissprojekt gemanagter Migration zu integrieren beziehungsweise diese Projekte zu spalten und ihren Widerstand gegen die restriktiven und utilitaristischen Elemente zu schwächen (vgl. Georgi 2009b, 2010: 65).

FAZIT

Die Wahlniederlage der Regierung Gordon Browns im Mai 2010 ging unter anderem auf wachsende Unzufriedenheit mit Labours Migrationspolitik zurück (Carey/Geddes 2010). Labours linke und liberale Unterstützungsbasis war der Partei zunehmend entfremdet und die Konservativen waren erfolgreicher darin, sich als ›tough on immigration‹ zu inszenieren und Wähler_innen an sich zu binden, die einer chauvinistischen Migrationspolitik hohe Bedeutung beimaßen. Die neue Regierung aus Konservativen und Liberaldemokraten versprach, Einwanderung massiv zu reduzieren. Schnell musste sie erkennen, dass die britische Ökonomie in vielen Branchen auf flexible Einwanderung angewiesen war. Sie sah sich mit massivem Widerstand von Unternehmen, Kapitalverbänden und migrationspolitischen Expert_innen konfrontiert. Ihr schien keine Wahl zu bleiben, als dieselben zwei Ziele wie Labour zu verfolgen: »to reassure the British public that immigration is under control, and [...] to have an open economy where we can bring the talents from around the world« (Wirtschaftsminister Vincent Cable zit.n. Bale/Hampshire 2012: 102). Trotz dieser Kontinuität kommt es seit 2010 in Großbritannien zu einer offenen Konfrontation zwischen dem konservativen und dem neoliberalen Hegemonieprojekt. »With an irony that is little short of delicious, a centre-left government's *laissez-faire*, pro-business policy is being replaced by a centre-right government policy based on state planning and opposed by big business.« (Ebd.: 103)

Die teils heftigen Gegensätze zwischen den Hegemonieprojekten dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die sich daraus ergebenden Konflikte auf der Grundlage eines weitreichenden Konsenses geführt wurden: Konservative und linksliberale, neoliberale und national-soziale Akteur_innen affirmierten die grundlegende Notwendigkeit von Migrationskontrollen und ihre flexible Anpassung an sich ändernde Umstände – umstritten war allein die Form dieser Anpassung. Es ist diese tiefe Hegemonie von Grenzen, die im Rahmen kapitalistischer Verhältnisse den Möglichkeits- beziehungsweise Handlungskorridor (vgl. Schlemmer 2010: 465; Röttger 2011: 114f.) von Migrationspolitik definiert und beschränkt. Innerhalb dieses Korridors ist eine Aufhebung der grundlegenden Widersprüche und der inhärenten Unmenschlichkeit britischer und europäischer Migrationspolitik nicht möglich. Jenen gesellschaftlichen Kräften, die eine solche Aufhebung dennoch anstreben, bleibt nichts anderes, als sich auf den langen Weg zu machen, ein gegenhegemoniales Projekt Schritt für Schritt aufzubauen (siehe Georgi 2013b).

IV. Vom ›Modell Irregularität‹ zur ›Managed Migration‹ Kämpfe um die Transformation des spanischen Migrationsregimes

Sebastian Wolff

Seitdem die Schockwellen der US-amerikanischen Subprimekrise die spanische Immobilienblase zum Platzen brachten und das Land innerhalb kürzester Zeit vom wirtschaftlichen Überflieger zum Sorgenkind seiner einstigen neoliberalen Fürsprecher_innen abstürzen ließen, wird über Spanien kaum noch im Zusammenhang mit Migration gesprochen.¹ Dabei war die Situation noch bis Mitte der 2000er Jahre eine ganz andere. Ein lang anhaltendes Wirtschaftswachstum und eine scheinbar nicht versiegen wollende Nachfrage nach Arbeitskräften hatten dazu geführt, dass sich Spanien innerhalb weniger Jahre von einem Exporteur migrantischer Arbeitskraft zu einem der attraktivsten Zielländer für Migrant_innen aus aller Welt gewandelt hatte. Einwanderung, vor allem die sogenannte illegale aus den Ländern des subsaharischen Afrikas, wurde zu einem der bestimmenden Topoi in den Debatten und in der Berichtserstattung über Spanien.

Anders als in Medien und Politik oft suggeriert, handelte es sich bei der Arbeitskräftezuwanderung jedoch nicht um eine unkontrollierte »Migrationsflut«² (*aluvión migratorio*), die Spanien ab den 2000er Jahren »überschwemmte«. Mit ihrer Entscheidung, nach Spanien einzureisen und Arbeit zu suchen, trafen die Migrant_innen vielmehr auf eine gesellschaftliche Konstellation, in der ihre Beschäftigung als zentrale Antwort auf den Mangel an Arbeitskräften für die boomende Baubranche, die Landwirtschaft oder den Care-Sektor (vgl. Ressel i.d.Bd.) gesehen und entsprechend vorangetrieben wurde. In der konkreten Ausgestaltung dieser migrationsbasierten Arbeitskraftpolitik lassen

1 | Dabei sind es gerade die Migrantinnen und Migranten, die die verheerendsten Auswirkungen der Krise zu erleiden haben (vgl. Pajares 2009, 2010; Kreienbrink 2009).

2 | Übersetzungen spanischsprachiger Zitate: S.W.

sich jedoch unterschiedliche Phasen ausmachen. Bis zum Ende der 1990er Jahre folgten die Migrationsbewegungen maßgeblich der marktwirtschaftlichen Dynamik von Angebot und Nachfrage, Anstrengungen zu ihrer politischen Kontrolle und Regulation wurden in dieser Zeit kaum unternommen. Zwangsläufige Konsequenz des weitgehenden Fehlens migrationspolitischer Instrumente bei gleichzeitig großem Bedarf an migrantischen Arbeiter_innen war ein hohes Maß an irregulärer Einreise und Beschäftigung. Die »Irregularität als Modell« (*irregularidad como modelo*) (Cachón Rodríguez 2009: 134ff.) der spanischen Migrationspolitik geriet zu Beginn der 2000er Jahre in eine Krise, die von scharfen gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen um die Bedeutung von und den Umgang mit Einwanderung geprägt war und 2006 schließlich in eine dritte Phase mündete, in der das Konzept des »Migration Management« (*gestión de la migración*) als neues hegemoniales Projekt im Feld der Migrationspolitik durchgesetzt werden konnte. Seitdem gehören die Aufrüstung und Externalisierung des spanischen Grenzschutzes ebenso zur Realität der spanischen Migrationspolitik wie die Entwicklung von Instrumenten zur geregelten Anwerbung und Beschäftigung migrantischer Arbeiter_innen.

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf die Anfang der 2000er Jahre aufbrechende Konfliktkonstellation gerichtet und der Frage nachgegangen werden, welche Dynamik gesellschaftlicher Auseinandersetzungen zur skizzierten Transformation vom »Modell Irregularität« zur »Managed Migration« geführt hat. Dazu werde ich mich auf eine Rekonstruktion der migrationspolitischen Auseinandersetzungen rund um die sogenannte »Cayuco-Krise« auf den Kanarischen Inseln im Jahr 2006 konzentrieren, die den Moment der Kulmination und des qualitativen Umschlags der vorangegangenen Kämpfe markiert. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und der Prozess ihrer politischen Verdichtung lassen sich hier in pointierter Weise nachvollziehen.

1. DIE »CAYUCO-KRISE«. SCHLÜSSELKONFLIKT IN DER TRANSFORMATION DES SPANISCHEN MIGRATIONSREGIMES

Dem spanischen Festland weit vorgelagert, bilden die Kanaren seit der Kolonialzeit einen Transitraum zwischen Europa, Afrika und Lateinamerika. Die ersten Ankünfte von afrikanischen Migrant_innen an den Küsten der Inseln Ende der 1990er Jahre erregten daher zunächst auch wenig Aufmerksamkeit, schienen sie doch nur eine weitere Etappe in der wechselvollen Geschichte von Ein- und Auswanderung zu sein. Angesichts des beständigen Anstiegs der An-

landungen, des Umstiegs von *pateras*³ auf *cayucos* als bevorzugtes Transportmittel sowie der medialen Inszenierung der lebensgefährlichen Überfahrt und ihrer oft tödlichen Folgen änderte sich diese Situation jedoch: Die sogenannte »illegale Einwanderung« afrikanischer Migrant_innen auf die Kanarischen Inseln wurde zu einem Thema, das weit über die Kanaren hinaus Debatten um Grenzkontrolle beeinflusste und als eines der Hauptnarrative zur Begründung der massiven Aufrüstung des europäischen Grenzregimes diente.

Dabei ist das Phänomen der *cayucos*, mit denen in der Zeit zwischen 1994 und 2007 mehr als 80.000 Menschen in über 2.500 Booten die Küsten der Kanaren erreichten (vgl. Godenau & Zapata Hernández 2008: 70) und Tausende⁴ in den Weiten des Atlantiks kenterten und ertranken, selbst aufs engste mit dem Ausbau der ›Festung Europa‹ verbunden. Denn die vermehrte Frequenzierung der Migrationsrouten über den Atlantik war zu wesentlichen Teilen Reaktion auf die immer umfassendere Überwachung der Straße von Gibraltar durch das spanische Grenzüberwachungssystem SIVE⁵ seit 2002 sowie der Grenzübergänge in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla in der Folge der migrantischen Aufstände von 2005.⁶ Auf dieser neuen Route, die sich zunächst zwischen den Kanaren und der West-Sahara aufspannte und im Laufe der Zeit, parallel zur Aufrüstung der Grenzen, immer weiter in den Süden

3 | Als *pateras* werden 5 bis 6 Meter lange, meist aus Holz gearbeitete Boote bezeichnet. Ursprünglich dienten sie zum Fischen in Küstennähe und sind nicht hochseetauglich. Sie bieten Platz für 20 bis 30 Personen. Die wesentlich größeren, bis zu 30 Meter langen *cayucos* können 150 und mehr Menschen aufnehmen.

4 | Die spanische NGO APDHA schätzt, dass allein im Jahr 2006 1167 Menschen ertranken (2007: 921, 2008: 581, 2009: 206). »Aber ohne Zweifel sind es noch viel mehr, wie sich aufgrund der Leichen vermuten lässt, die immer wieder an den Küsten angespült werden – Zeugnisse unentdeckter Schiffbrüche« (APDHA 2011: 85f.).

5 | *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*. Durch SIVE wurden seit 2002 die spanischen maritimen Außengrenzen technologisch aufgerüstet. Mittels Radar sowie Video- und Infrarotkameras können Schiffe aus bis zu 10 km Entfernung erkannt, identifiziert und sodann von Schiffen der *Guardia Civil* beziehungsweise der spanischen Küstenwache abgefangen und kontrolliert auf spanisches Territorium gebracht werden. Da es mittlerweile Rückführungsabkommen mit vielen afrikanischen Herkunfts- und Transitländern gibt, werden die meisten aufgegriffenen Migrant_innen innerhalb kürzester Zeit nach Afrika abgeschoben.

6 | Im September und Oktober 2005 stürmten Hunderte von Migrant_innen die Grenzschutzanlagen in Ceuta und Melilla. Die marokkanische Polizei eröffnete daraufhin das Feuer, dem mehr als ein Dutzend Migrant_innen zum Opfer fielen. Auf spanischer Seite bestand die unmittelbare Reaktion in der – illegalen – Abschiebung all jener, die es auf spanisches Territorium geschafft hatten, sowie in einer massiven Aufrüstung des Grenzzauns.

rückte (nach Noudahibou, Saint Louis, Dakar, Conakry bis nach Freetown in Sierra Leone, sodass die Migrant_innen heute bis zu einer Woche auf offener See unterwegs sind), erreichten im Laufe des Jahres 2006 mehr als 30.000 Menschen die Kanarischen Inseln. Innerhalb wie außerhalb Spaniens löste dieses Ereignis, das bald unter dem Titel ›Cayuco-Krise‹ (*crisis de los cayucos*) verhandelt wurde, eine Kaskade gesellschaftlicher Auseinandersetzungen aus, die zum Katalysator⁷ eines grundlegenden Umbaus des spanischen Migrations- und Grenzregimes wurden. Bevor im Weiteren auf die Akteure und den konkreten Verlauf dieser Auseinandersetzungen eingegangen wird, bedarf es jedoch zunächst einer Kontextualisierung der ›Cayuco-Krise‹ in den übergeordneten migrationspolitischen Konflikten jener Zeit.

2. KONTEXTANALYSE: DIE POLITISIERUNG DER MIGRATION NACH SPANIEN

Lange Zeit in die europäische Peripherie verbannt, vollzog Spanien ab Mitte der 1990er Jahre eine enorme wirtschaftliche Entwicklung, die sich ab dem Jahr 2000 zu einer lang anhaltenden Boomphase mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des BIP von 3,3 Prozent emporschraubte. Damit schien sich endlich zu bestätigen, was die Vordenker_innen der ›Modernisierung‹ der spanischen Ökonomie immer schon zu wissen gemeint hatten: Die neoliberalen Anpassungsmaßnahmen, die vor allem die Sozialdemokrat_innen des *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) seit Beginn der 1980er Jahre mit Verweis auf die Europäische Integration verordnet hatten (Closa 1995: 112), waren zwar schmerzhaft, letztlich aber höchst erfolgreiche Operationen gewesen.⁸ Spanien war scheinbar zu einer der wettbewerbsfähigsten Ökonomien Europas geworden, mit Wachstumsraten weit oberhalb und einer Staatsverschuldung weit unterhalb des EU-Durchschnitts.

Gleichzeitig ergab sich aus dieser Entwicklung jedoch auch ein spezifisches Problem. Der Wirtschaftsaufschwung und die mit diesem einhergehenden steigenden Einkommen und Bildungsniveaus sowie die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen führten dazu, dass immer weniger Spanier_innen bereit waren, Arbeiten in niedrig qualifizierten und schlecht be-

7 | Interview mit Dirk Godenau, Universidad de la Laguna: 2012.

8 | »Wichtige Höhepunkte der Einbeziehung Spaniens in die ökonomische Integration auf europäischer Ebene waren der seit 1986 wirksame Beitritt des Landes zur EG (im folgenden EU), seine Partizipation am Europäischen Währungssystem (EWS) seit 1989 und am Europäischen Binnenmarkt seit Januar 1993, sowie seine Zugehörigkeit zur EWWU beziehungsweise zur Euro-Zone innerhalb der EU seit 1999« (Nohlen/Hildenbrand 2005: 121).

zahlten Sektoren der Wirtschaft zu verrichten (vgl. Cachón 2009: 111). In der Konsequenz sah sich die spanische Wirtschaft einem wachsenden Arbeitskräftemangel gegenüber. Als Lösung dieses Problems wurde im Verlauf der 1990er Jahre zunehmend die Beschäftigung (illegalisierter) Migrant_innen erkannt. Laut der ›Nationalen Immigrantenerhebung‹ (*Encuesta Nacional de Inmigrantes*) des spanischen Statistikamtes (INE) entstanden in Spanien zwischen 1994 und 2007 circa 8 Millionen neue Arbeitsplätze, von denen 2,5 Millionen auf migrantische Arbeitskräfte entfielen (Reher et al. 2008: 102). Wurden in den 1980er Jahren noch überwiegend qualifizierte Arbeiter_innen aus den sogenannten entwickelten Ländern nachgefragt, so verschob sich die Anwerbung im Lauf der 1990er Jahre hin zu sogenannten nicht-qualifizierten Arbeiter_innen (ebd.) aus den Ländern Lateinamerikas und Nordafrikas, die überwiegend Beschäftigung im Dienstleistungssektor (Hausarbeit, Hotellerie, Gastronomie), in der Baubranche sowie in der Landwirtschaft fanden (vgl. Arango 2000: 263f.). Die größte Dynamik entfaltete diese Entwicklung mit dem einsetzenden Wirtschaftsboom Anfang der 2000er Jahre. Innerhalb weniger Jahre vervielfachte sich die Zahl der in Spanien lebenden Migrant_innen von 500.000 (1998) auf 4 bis 4,5 Millionen (2007) (vgl. Pajares 2008: 16). Migrant_innen wurden nun endgültig zu den Schlüsselfiguren in der Zufuhr neuer Arbeitskraft zum spanischen Arbeitsmarkt (vgl. ebd.).

Besonderer politischer Anstrengungen bedurfte die Einbindung migrantischer Arbeiter_innen zunächst nicht. Auf ihrer Suche nach billigen und flexiblen Arbeitskräften konnten die spanischen Unternehmen auf ein Reservoir irregulär eingereister Migrant_innen⁹ zugreifen, die aufgrund ihrer sozial wie ökonomisch extrem prekären Lage bereit waren, beinahe jede Arbeit anzunehmen. Innerhalb der Gesellschaft stieß diese Praxis auf wenig Ablehnung. Die Befriedigung des spanischen Arbeitskräftemangels durch (illegalisierte) Einwanderer_innen wirkte sich günstig auf Wirtschaft und gesellschaftliche Wohlfahrt aus, entsprechend positiv wurde sie vom Großteil der gesellschaftlichen Akteure und der Bevölkerung bewertet. In den Agenden der politischen Parteien kam den Themen Migration und Grenzschutz entsprechend geringe Bedeutung zu, »es waren vor allem spezialisierte Politiker, die sich mit dem Thema in den Parlamenten beschäftigten« (Kreienbrink 2007: 239; vgl. Zapata Barrero et al. 2008). Geprägt waren die Aushandlungen aufgrund der traditionell staatszentrierten politischen Kultur Spaniens (vgl. Royo 2005: 120; Heywood 1998; Gallo 2009) zudem von einer exklusiven Zuständigkeit der Zentralregierung (vgl. Bruquetas Callejo et al. 2008: 14) sowie von einer »ver-

9 | Beispielsweise über die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla; in kleinen Fischerbooten (*pateras*) über die Straße von Gibraltar an die Küsten Andalusiens oder als sogenannte *Visa-Overstayers* mittels Flugzeug über einen der spanischen internationalen Flughäfen.

mittelnden Haltung« und »konsensuellen Abmachungen« (Kreienbrink 2007: 239) zwischen den beiden großen Parteien, dem sozialdemokratischen PSOE und dem konservativen PP.

Trotz der wachsenden Bedeutung migrantischer Arbeiter_innen für die spanische Wirtschaftsentwicklung kann die Arbeitskräftezuwanderung daher bis in die 2000er Jahre hinein kaum als Gegenstand politischer Regulation bezeichnet werden. Zwar hatte Spanien bereits 1985 ein erstes »Ausländergesetz«¹⁰ eingeführt, in dem die Voraussetzungen für den regulären Grenzübertritt nach Spanien definiert und dem Standard anderer europäischer Staaten angepasst wurde (vgl. Kreienbrink 2004: 205). Da diese Regelungen jedoch weniger von spanischen Interessen als vielmehr von sich aus dem europäischen Integrationsprozess ergebenden Anforderungen bedingt waren, zeigten die spanischen Akteure in ihrer praktischen Umsetzung kein gesteigertes Engagement (vgl. Agrela Romero/Gil Araújo 2005: 14; Bruquetas-Callejo et al. 2008:14; Moreno Fuentes 2000). Stattdessen wurden die »Hintertüren« zum spanischen Arbeitsmarkt weit offen gehalten und durch die politische Nicht-Behandlung der Migration die »institutionelle Produktion von Irregulären« (Izquierdo 2004: 31) abgesichert. Die Legalisierung der Aufenthalts- und Beschäftigungssituation erfolgte meist erst nachträglich durch außerordentliche Regularisierungskampagnen beziehungsweise durch das Cupo-System.¹¹

Diese Praxis, die der spanische Migrationsforscher Lorenzo Cachón Rodríguez als »Irregularität als Modell« (*irregularidad como modelo*) (ebd. 2009: 134ff.) bezeichnet hat, geriet zu Beginn der 2000er Jahre in die Krise. Als deren Grund müssen zwei unterschiedliche, gleichwohl interdependente Prozesse angeführt werden. Zum einen kam es zu Verschiebungen innerhalb des staatlichen Kräfteverhältnisses. Bereits während seiner ersten Regierungsperiode ab dem Jahr 1996 hatte sich der konservative PP für eine restriktive Reform des Ausländergesetzes von 1986 stark gemacht. Nach einem langen politischen Aushandlungsprozess wurde im Januar 2000 jedoch – »gegen die Regierungsmehrheit« (Santolaya 2009: 242) – eine Neufassung des Ausländerrechts¹² verabschiedet, die laut Kreienbrink eine »der fortschrittlichsten in

10 | *Ley Orgánica 7/1985, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España* vom 1. Juli 1985.

11 | Mit dem 1993 eingeführten *Cupo*-System sollte ein Mechanismus geschaffen werden, mit dem jährlich ein bestimmtes Kontingent von – sich noch nicht in Spanien befindlichen – Migrant_innen zum spanischen Arbeitsmarkt zugelassen werden sollte. In der Bewertung dieses Instruments sind sich die meisten Expert_innen jedoch einig, dass es vornehmlich zur nachträglichen Legalisierung irregulär Eingereister gedient hat (vgl. Cebolla Boado und González Ferrer 2008: 41).

12 | *Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* vom 11. Januar 2000.

Europa« (Kreienbrink 2004:408; vgl. Eig Müller 2007:105) war.¹³ Nach Meinung des PP stand die neue Regelung jedoch im Widerspruch zu wesentlichen Beschlüssen des Rates von Tampere (1999)¹⁴ und sei daher unrechtmäßig. Unmittelbar nach dem Erringen der absoluten Mehrheit bei den Parlamentswahlen im März 2000 nahm der PP das Projekt einer Ausländerrechtsreform daher erneut auf und kündigte an, »das Gesetz auch ohne Konsens mit anderen Parteien bis Ende des Jahres durch das Parlament [zu] bringen« (Kreienbrink 2004: 428). Wichtig ist an dieser Stelle nicht nur, dass mit dem im Dezember beschlossenen LO 8/2000¹⁵ eines der restriktivsten Migrationsgesetze Europas folgte, sondern auch, dass die Art und Weise, wie das Gesetz zustande kam, einen Bruch im bisherigen *policy-making* im Feld der Migrationspolitik markierte. Denn das Bemühen um einen parteiübergreifenden Konsens und eine Depolitisierung migrationspolitischer Fragen war zugunsten einer konfrontativen Haltung aufgegeben worden; Migrationspolitik wurde zu einem Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die Tatsache, dass es auch jenseits der Staatsapparate erstmals zur Thematisierung der Einwanderung nach Spanien als »sozialer Tatsache« und »sozialem Problem« (Cachón Rodríguez 2009: 125) kam. In der Presse entwickelten sich die irregulären Grenzübertritte in den spanischen Enklaven in Ceuta und Melilla sowie über den Seeweg nach Andalusien und die Kanarischen Inseln zu den bestimmenden Topoi der medialen Inszenierung. In Teilen der Bevölkerung wiederum kippte die migrationsfreundliche Stimmung, und es ereigneten sich erste rassistische Übergriffe auf Migrant_innen.¹⁶

Angestoßen von den Konservativen, erfuhr der aufbrechende migrationspolitische Konflikt mit dem überraschenden Wahlsieg des PSOE im Jahr 2004 eine weitere Dynamisierung. Ebenso wie der PP nach seinem Sieg im Jahr

13 | Für die Gründe dieses paradoxen Ergebnisses siehe Kreienbrink 2004: 416ff.

14 | »Auf dem Gipfel von Tampere im Oktober 1999, ein auf spanischen Druck einberufener Sondergipfel zum europäischen Rechtsraum, kamen weitere wegweisende Beschlüsse, insbesondere bezüglich der zwischenstaatlichen Kooperation der Justiz- und Ermittlungsbehörden, zustande. Außerdem wurden erstmals Vorschläge für eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU sowie Maßnahmen gegen Schleuser illegaler Migranten formuliert. Insgesamt zeigte sich die PP-Regierung sehr zufrieden, da sie viele ihrer Anliegen in europäische Beschlüsse hatte umsetzen können« (Oros 2010: 100).

15 | *Ley Orgánica 8/2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* vom 22. Dezember 2000.

16 | So etwa in *El Ejido* im Süden Spaniens, dessen Einwohner_innen im Februar 2000 drei Tage lang mit pogromähnlichen Aktionen gegen die ansässige migrantische – vor allem marokkanische – Bevölkerung vorgingen.

2000 machten sich auch die Sozialdemokrat_innen an eine Reform des Ausländergesetzes, die in Form einer neuen Ausführungsbestimmung¹⁷ die restriktivsten Punkte der konservativen Migrationspolitik zurücknahm. Durch die Verlagerung der migrationspolitischen Kompetenzen vom Innenministerium ins Ministerium für Arbeit und Soziales (dann: Ministerium für Arbeit und Migration) und die Gründung des *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* wurden zudem die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure weiter gestärkt und mit dem *Diálogo Social* ein Kooperationsmechanismus zwischen den Sozialpartnern¹⁸ entwickelt, in dessen Rahmen auch migrationspolitische Problematiken thematisiert werden konnten.

Zusammenfassend kann so festgehalten werden, dass es in Spanien mit Beginn der 2000er Jahre zu einer nachhaltigen »Politisierung der Einwanderung« (Sánchez Montijano 2008) gekommen ist. Seitdem ist Migrationspolitik nicht länger Ergebnis eines konsensualen Aushandlungsprozesses zwischen den beiden großen Volksparteien, sondern Resultat politischer Auseinandersetzungen, in denen sich auch die Interventionsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure enorm vergrößert haben (vgl. Agrela Romero & Gil Araújo 2005: 18). Für die Analyse der Transformation des spanischen Migrationsregimes bedeutet dies, dass die Veränderungen vom »Modell Irregularität« zur »Managed Migration« aus den gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen erklärt werden müssen.

3. PROZESSANALYSE: AUSEINANDERSSETZUNGEN IN DER »CAYUCO-KRISE«

Als Anfang 2006 die Ankünfte von *cayucos* an den Küsten der Kanarischen Inseln beständig anstiegen und bereits im Frühsommer ein historischer Höchststand der Anlandungen zu verzeichnen war, wurden schnell wieder jene Stimmen laut, die vor einer »Afrikanisierung der Kanaren« warnten.¹⁹ Der Diskurs war kein neuer. Bereits in den 1980er Jahren hatte die kanarische Regionalregierung gegen »illegale Migration« gewettert und vor einer Überbevölkerung des Archipels gewarnt. Angesichts des migrantischen »Tsunamis«

17 | *Real Decreto 2393/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* vom 20. Dezember 2004.

18 | Regierung, Dachverband der spanischen Arbeitgeber (CEOE), Verband der Klein- und mittelständischen Unternehmen (CEPYME) sowie die beiden großen Gewerkschaften *Unión General de Trabajadores* (UGT) und *Comisiones Obreras* (CCOO).

19 | So der ehemalige Regionalpräsident der PP auf den Kanaren, José Manuel Soria, bereits Anfang der 2000er Jahre (vgl. Castellano Flores & García Sala 2008: 128).

der auf die Inseln zurolle und das bisherige soziale, ökonomische und ökologische Gefüge aus den Angeln zu heben drohe, wurden diese Befürchtungen nun jedoch in zunehmend hysterischem Tonfall geäußert. Besonders hervor traten in diesem Diskurs die Politiker_innen der konservativen kanarischen Regionalregierung *Coalición Canarias* (CC) sowie des *Partido Popular* (PP)²⁰, die in der Konstruktion ihres Bedrohungsszenarios wiederum auf Aussagen unterschiedlicher Polizeigewerkschaften – allen voran der *Confederación Española de Policía* (CEP) – bauen konnten, die vor einer Überforderung der Aufnahmekapazitäten,²¹ vor der Verbreitung ansteckender Krankheiten durch Migrant_innen²² sowie vor der (bis heute nicht bestätigten) Existenz sogenannter Mutterschiffe (*barcos nodrizas*) warnten, die eine Vielzahl von kleineren Booten bis kurz vor die Küsten der Kanarischen Inseln transportieren könnten.

Auch in der Begründung der jüngsten Entwicklung waren sich konservative Politiker_innen und Polizeigewerkschaften einig: Der »Anziehungseffekt« (*efecto llamada*) der liberalen Migrationspolitik des PSOE habe nicht nur zum »Drama« in Ceuta und Melilla geführt, sondern sei auch verantwortlich dafür, dass nun die »Welle« der Cayucos über den Kanaren zusammenbreche. Gefordert wurde demgegenüber »eine unmissverständliche Nachricht an die Mafias [...]: dass es einen Kampf gegen die illegale Einwanderung geben wird.«²³ Zentrale Maßnahmen müssten daher die Aufrüstung der Grenze – unter anderem durch den Einsatz der Marine – sowie die vereinfachte Rückführung irregulär eingereister Migrant_innen durch die Unterzeichnung entsprechender Abkommen mit ihren Herkunftsländern sein, wie sie der PP schon seit Jahren forderte. Zustimmung erhielt diese Forderung vonseiten nördlicher Mitgliedstaaten der EU sowie von Frankreich, die die spanische Regierung bereits in den Jahren zuvor ebenso scharf wie wirkungslos für ihre Migrationspolitik kritisiert hatten: Die spanische Regierung könne selbstverständlich mit Unterstützung rechnen. Unabdingbare Voraussetzungen seien aber, so der deutsche Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble bei einem Treffen der europäischen Minister für Justiz und Inneres im November 2006, eine restriktivere Ausrichtung der Migrationspolitik sowie die umgehende Rückführung irregulärer Migrant_innen.²⁴

20 | So schaltete der Regierungschef der Kanaren, Adan Martín, diskursiv auf »Alarmstufe rot« und sah die »Sicherheit in Gefahr«. Ángel Acebes, Generalsekretär des PP, stellt offen eine Verbindung zwischen Migration und steigender Kriminalität her (vgl. *El Mundo* vom 25.8.2006; *El País* vom 25.5.2006).

21 | Vgl. *El Mundo* vom 25.6.2006, S. 28; *El Mundo* vom 30.5.2006, S. 21.

22 | Vgl. *El Mundo* vom 21.5.2006, S. 18; *El País* vom 19.5.2006, S. 18.

23 | *El Mundo* vom 8.5.2006, S. 1, 13.

24 | Vgl. *El País* vom 23.11.2006, S. 31.

Die von den konservativen Akteuren konstruierte »moral panic« (Hall et al. 1978) fand unter der kanarischen Bevölkerung, zunehmend aber auch in ganz Spanien, Widerhall. So konstatierte das *Centro de Investigaciones Sociológicas* im Oktober in seiner monatlichen Umfrage, dass die Einwanderung im Laufe des Jahres 2006 im Bewusstsein der spanischen Bevölkerung erstmals als größtes gesellschaftliches Problem wahrgenommen wurde (CIS 2006). Entsprechend entwickelten sich die Ereignisse auf den Kanaren: Immer wieder kam es zu rassistischen Übergriffen und Demonstrationen (vgl. Castellano Flores & García Sala 2008: 131; Interview N. Castellano), die ihren Höhepunkt im Oktober erreichten, als mehrere tausend Menschen dem Aufruf rechter Parteien und Organisationen²⁵ folgten und unter dem Motto »Basta ya, no cabemos mas« (in etwa: Es reicht! Es ist kein Platz mehr) in Santa Cruz de Tenerife gegen Einwanderung demonstrierten.

Gegenreaktionen aus promigrantischer Position fielen hingegen schwach aus. Die kanarische *Plataforma por los derechos humanos, contra el racismo y la xenofobia*²⁶ kritisierte Ende September die Einsätze von FRONTEX, da sie zu immer mehr Toten führten und Flüchtlingen die Möglichkeit eines Asylanspruchs nehmen würden. Das *Foro Canario de la Inmigración* erklärte trotz massiven politischen Drucks, dass es für die Politik der *Coalición Canarias* »nicht zur Verfügung stehen« und die »Schläge« der Regierung gegen Initiativen, die sich gegen Rassismus und Xenophobie richten, nicht akzeptieren wird.²⁷ Darüber hinaus waren kaum kritische Stimmen zu vernehmen. Vor allem die großen Migrations-NGOs hielten sich mit Stellungnahmen auffällig zurück. Nur in einer Situation formierte sich breiter Widerstand gegen den herrschenden Umgang mit der »Cayuco-Krise«. Als Mitte September der Organisationssekretär des PSOE, José Blanco, in einem Interview verkündete, man habe nun verstanden »dass der Arbeitsmarkt aufgenommen hat, was er aufnehmen konnte. [...] Der Arbeitsmarkt hat jetzt einfach keine Möglichkeiten mehr, sie [die Migrant_innen, S.W.] aufzunehmen.«²⁸, folgte die Gegenreaktion umgehend. Noch am gleichen Tag sendeten der Arbeitgeberverband CEOE, die beiden großen Gewerkschaften UGT und CCOO sowie verschiedene NGOs einhellige Erklärungen aus, denen zufolge die Äußerungen Blancos als »politische Aussage und nicht ökonomische« zu bewerten seien. Zwar sei es richtig, dass gegen

25 | *Partido Nacionalista Canaria* (PNC), *Centro Canario Nacionalista* (CCN), *Democracia Nacional*, *Identidad Canaria* sowie die Nachbarschaftsvereinigung *Concave*.

26 | Plattform für Menschenrechte, gegen Rassismus und Xenophobie), ein Zusammenschluss verschiedener Gewerkschaften (u.a. UGT, CCOO, CNT), migrantischer Organisationen (allerdings nicht die großen NGOs im Migrationsbereich) sowie mehr als zwanzig sozialer Organisationen.

27 | Europa Press vom 31.10.2006.

28 | El País vom 11.9.2006, S. 19.

illegalisierte Beschäftigungsverhältnisse vorgegangen werden müsse; daraus ergebe sich aber nicht, dass der Arbeitsmarkt keine migrantischen Arbeitskräfte mehr benötige, sondern, im Gegenteil, dass mehr Anstrengungen unternommen werden müssten, um Migrant_innen die Aufnahme von legalen Beschäftigungsverhältnissen zu ermöglichen.²⁹

Angesichts der skizzierten Verschiebungen im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis begann der PSOE zunehmend auf den Diskurs der konservativen Kräfte einzuschwenken. Im Mai erklärte die spanische Vizepräsidentin Teresa Fernández de la Vega, man werde »nicht mehr tolerieren, dass sie ankommen. Alle, die illegal nach Spanien einreisen, werden es früher oder später auch wieder verlassen müssen«.³⁰ Die Regierung arbeite daher daran, Rückführungsabkommen mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern der Migrant_innen abzuschließen und eine »diplomatische Offensive« auf europäischer Ebene zu starten, um von der EU die Einrichtung einer Delegation für den Grenzschutz zu fordern. Während eines Treffens mit ranghohen Vertreter_innen der EU-Kommission³¹ Ende Mai in Brüssel wurde daher die Abmachung getroffen, gemeinsam ein »Experiment« in Form von »15 dringenden Maßnahmen der EU gegen die illegale Migration« durchzuführen. Neben einem »Dialog zwischen der Kommission und den Ländern Subsahara-Afrikas« sowie der »Verpflichtung zu einer koordinierten Zusammenarbeit«, um die Einwanderung in die europäische Agenda über Kooperation und Entwicklung aufzunehmen, wurde auch die Realisierung einer gemeinsamen FRONTEX-Operation beschlossen³², um in Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten der EU *cayucos* bereits frühzeitig in den Hoheitsgewässern von Senegal, Mauretanien und Kap Verde abfangen zu können. Nachdem die unter dem Namen HERA II³³ realisierte Operation in Spanien vor allem für Enttäuschung gesorgt hatte,³⁴ reiste Fernández de la Vega Ende August erneut nach Brüssel und erläuterte die spanische Absicht,

29 | Vgl. El País vom 12.9.2006, S. 18.

30 | El Mundo vom 15.5.2006, 20; El País vom 20.5.2006, S. 1.

31 | Kommissionspräsident José Manuel Barroso, der Hohe Vertreter für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, die Kommissarin für Außenbeziehungen, Benita Ferrero-Waldner sowie der Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit, Franco Frattini.

32 | El Mundo vom 24.5.2006, S. 23; El País vom 24.5.2006, S. 34.

33 | Bereits Ende Juli war HERA I angelaufen, die der Identifizierung »illegaler Migrant_innen« auf den Kanarischen Inseln sowie der Feststellung ihrer Herkunftsländer diene. Beteiligt an der Operation waren Beamte aus Frankreich, Italien, Deutschland, Portugal, England, Holland und Norwegen.

34 | Sowohl die Konservativen als auch der PSOE beschwerten sich über die geringen Mittel von FRONTEX und die ungenügende Kooperation der anderen Mitgliedstaaten. Vgl. El Mundo vom 18.8.2006, S. 16; ebd. vom 19.8.2006, S. 14.

sich in den kommenden Monaten nachdrücklich für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Modells des Grenzschutzes einzusetzen.³⁵ Auch mit dieser Forderung stieß Spanien bei der Europäischen Kommission und FRONTEX auf offene Ohren.

Führt man sich vor Augen, dass der PSOE noch im Jahr zuvor angesichts der von ihm durchgeführten Regularisierungskampagne³⁶ jede Kritik an seiner Migrationspolitik zurückgewiesen hatte, so scheinen die Sozialdemokrat_innen im Verlauf der ›Cayuco-Krise‹ einen scharfen Kurswechsel auf die konservative Linie vollzogen zu haben. Tatsächlich ist das Lagebild aber ein wesentlich komplexeres. Denn dem diskursiven Umschwung zum Trotz verfolgte der PSOE auch weiterhin Strategien, die sich in wesentlichen Punkten von der konservativen Vorstellung einer reinen Abschottungspolitik unterschieden: Ungeachtet des populistischen Tonfalls unterlag den Strategien des PSOE auch weiterhin ein produktives Verständnis von Einwanderung.

So legte Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero während einer Debatte im spanischen Kongress (vgl. Sachetti & Trigo Cervera 2009: 56 ff.) dar, dass die Einwanderung »entscheidend zur wirtschaftlichen Entwicklung Spaniens beiträgt«. Sie müsse jedoch im legalen Rahmen und im Einklang mit den Bedürfnissen des spanischen Arbeitsmarktes erfolgen. Aufgabe der Migrationspolitik müsse daher, so Jesus Caldera, Minister für Arbeit und Soziales, die »Regulation externer Arbeitskräfteflüsse« (*flujos laborales desde el exterior*) sein. Die »Entwicklung von Wegen der regulären Einreise« sei dabei auch das effektivste Instrument im Kampf gegen illegale Beschäftigungsverhältnisse und das »humanitäre Drama der illegalen Migration«.

Auch in der Art und Weise, wie der Grenzschutz zu organisieren sei, unterschied sich die Konzeption des PSOE. Die Dimension der Abwehr (für den PSOE ebenso wie für die konservativen Akteure gleichbedeutend mit technischer und personeller Aufrüstung sowie der Einbindung der Transit- und Herkunftsländer der Migrant_innen) wurde ergänzt um eine pro-aktive Dimension, die auf die Bearbeitung der tieferliegenden Gründe für Migration, das heißt die sogenannten *push*-Faktoren in den afrikanischen Ländern, zielt. So forderte die spanische Vize-Präsidentin Fernández de la Vega während ihres Treffens in Brüssel nicht nur die Entsendung einer FRONTEX-Operation, sondern setzte sich auch für eine Kopplung von Migrations- und Entwicklungspolitik ein.

35 | Vgl. El Mundo vom 31.8.2006, S. 1, 10.

36 | Während der größten von insgesamt acht Regularisierungskampagnen konnten 2005 mehr als eine halbe Million Migrant_innen ihren Aufenthaltstitel legalisieren.

4. AKTEURSANALYSE: HEGEMONIEPROJEKTE IM KAMPF UM DIE TRANSFORMATION DES SPANISCHEN MIGRATIONSREGIMES

Auf den ersten Blick scheint sich die politische Dynamik der ›Cayuco-Krise‹ so aus der Frontstellung zweier unterschiedlicher Konzeptionen von Grenzschutz ergeben zu haben, die sich in Anlehnung an den spanischen Migrationsforscher Ricard Zapata Barrero (2005; 2008) als re-aktiver Diskurs (*discurso re-activo*) und pro-aktiver Diskurs (*discurso pro-activo*) bezeichnen lassen. Die Unterscheidung Zapata Barreros bietet wichtige Anknüpfungspunkte für eine Analyse der Auseinandersetzungen um die Transformation des spanischen Migrationsregimes. Indem er betont, dass sich die beiden Diskurse nicht eindeutig im spanischen Parteiensystem verorten lassen, sondern die Grundlagen eines »neuen Konservatismus« beziehungsweise eines »neuen Progressismus« bilden, ermöglicht er die Identifizierung unterschiedlicher Diskurskonstellationen ›hinter‹ und quer zu der »traditionellen Achse zwischen rechts und links« (2005: 32). Gleichwohl erweist sich das von ihm gezeichnete Bild bei genauerer Betrachtung in mindestens zwei Aspekten als ungenau: Zapata Barrero zufolge entspringt der pro-aktive Diskurs dem Gefühl einer »moralischen Verpflichtung zur Aufnahme« (2008: 127) und einer »Vorstellung von globaler Gerechtigkeit« (128). Diese Begründung in vornehmlich humanitären Überlegungen vernachlässigt aber die Tatsache, dass eine pro-aktive Regulation der Migration in Spanien vor allem aus utilitaristischen – das heißt aus wirtschaftlichen – Motiven gefordert wurde. Der von Zapata Barrero identifizierte neue Progressismus ist in sich bereits widersprüchliche Verdichtung höchst unterschiedlicher Diskursfragmente, deren Spezifika es in der Analyse freizulegen gilt. Zudem muss die Fixierung auf den Diskurs zugunsten eines umfassenderen Strategiebegriffs erweitert werden, der auch nicht-diskursive Praktiken sowie die unterschiedlichen Ressourcen und skalaren Praxen der Akteure in den Blick nimmt (vgl. Buckel, Georgi, Kannankulam, Wissel i.d.Bd.). Mittels eines solchen Analyserasters lassen sich vier unterschiedliche Akteurskonstellationen in den Auseinandersetzungen um die ›Cayuco-Krise‹ ausmachen: ein national-konservatives Hegemonieprojekt, ein pro-europäisch soziales Hegemonieprojekt, ein neoliberales Hegemonieprojekt sowie ein linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt.

Die inhaltlichen Positionen des *konservativen Hegemonieprojekts* stimmten weitgehend mit dem von Zapata Barrero identifizierten »neuen Konservatismus« überein. Migrant_innen wurden als Bedrohung der nationalen Integrität und der Interessen der nationalen Bevölkerung aufgefasst und riefen entsprechende politische Abwehrreaktionen hervor. Trotz dieser dezidiert nationalistischen Haltung kam der europäischen Ebene in der konservativen Strategie eine wichtige Bedeutung zu. Ziel dieser Strategie war jedoch nicht die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik, sondern die

Stärkung der intergouvernementalen Kooperation. Das Vorgehen in der ›Cayuco-Krise‹ bildete somit die konsequente Fortsetzung der von konservativen Akteuren bereits seit Ende der 1990er Jahre betriebenen Anstrengungen, Fragen der Migrationskontrolle und des Grenzschutzes in der politischen Agenda der EU zu verankern, um so die nationalen Interessen Spaniens zu stärken (vgl. Orosz 2009: 95ff.). Die zentralen Akteure des konservativen Hegemonieprojekts bildeten die dominanten Strömungen innerhalb des PP, konservative Think Tanks wie beispielsweise die ›Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales‹ (FAES), das ›Real Instituto Elcano‹ oder die ›Grupo de Estudios Estratégicos‹ (GEES) sowie konservative Medien, insbesondere die Tageszeitungen ABC, La Razón und El Mundo. Überdies traten immer wieder unterschiedliche Polizeiparade als Befürworter einer verschärften Migrationspolitik auf. Während der ›Cayuco-Krise‹ spielte zudem die Regierungspartei der Kanarischen Inseln, die *Coalición Canarias*, eine zentrale Rolle in der Artikulation konservativer Positionen.³⁷

Der starke Einfluss konservativer und rechts-konservativer Kräfte steht in engem Zusammenhang mit dem spanischen Demokratisierungsprozess. Anders als in Portugal und Griechenland endete die spanische Diktatur nicht mit dem Sturz des Regimes, sondern war Ergebnis eines verhandelten Übergangs (*ruptura pactada*) zwischen Regierung und demokratischer Opposition, der die Machtgrundlagen der franquistischen Kräfte in weiten Teilen unangetastet ließ. Insbesondere das Innenministerium hat sich als stabile Bastion der national-konservativen Kräfte erwiesen. Ihre soziale Basis ist schmal, dafür aber umso einflussreicher; sie sind »stark verankert bei selbstständig Beschäftigten, bei leitenden Angestellten in mittleren und hohen Positionen der Industrie und des Dienstleistungssektors sowie (wenn auch nicht vorrangig) bei Rentnern und Pensionären, Hausfrauen sowie dem Teil der Bevölkerung, der Familienbeihilfe bezieht« (Martínez Sospedra 1996: 283). Die konservativen Kräfte verfügen so über nicht zu unterschätzende Ressourcen, die es ihnen auch in Oppositionszeiten immer wieder ermöglicht haben, die öffentliche Meinung zu mobilisieren und das Kräfteverhältnis zu Gunsten einer re-aktiven Ausgestaltung der spanischen Migrationspolitik zu verschieben.

Die konservative Konzeption wurde aus drei Positionen herausgefordert, die sich für eine pro-aktive Regulation der Migration aussprachen. Als Begründung für diese Haltung wurden jedoch höchst unterschiedliche Argumente angeführt.

Den Akteuren des *neoliberalen Hegemonieprojekts* ging es nach den Worten einer Vertreterin des Verbands der spanischen Arbeitgeber (CEOE) darum, »dass die Möglichkeiten zur Anwerbung nicht verstellt werden. [...] Deshalb sind wir von den Arbeitgeberorganisationen immer dafür, dass der Markt wei-

37 | Interview: D. Temmermann, Europäische Kommission: 2011.

ter geöffnet wird; dass die Möglichkeiten zur Anwerbung immer im Einklang mit dem spanischen Arbeitsmarkt erfolgen.«³⁸ Deutlich wird hier die utilitaristische Haltung, die Migrant_innen auf Arbeitskräfte beziehungsweise Humankapital reduziert und in deren Beschäftigung eine Möglichkeit zur Verbesserung der spanischen Wettbewerbsfähigkeit sieht. Der europäischen Ebene kam aus Sicht der neoliberalen Akteure keine eigenständige Bedeutung zu. Wichtig war, dass die Arbeitskraftpolitik funktionierte; auf welchem Scale dies geschehe, wurde als nachrangig erachtet (ebd.). Entsprechend flexibel zeigten sich die neoliberalen Akteure in ihren skalaren Strategien. Neben CEOE wurde diese Position vor allem vom Dachverband der Klein- und mittelständischen Unternehmen (CEPYME), von den dominanten Strömungen innerhalb des PSOE sowie von Teilen des PP vertreten.

Auch die gewichtige Position neoliberaler Akteure ist Folge des spanischen Demokratisierungsprozesses. Das Ende des Franquismus wurde nicht nur zu einer Demokratisierung der Gesellschaft, sondern auch zur »Reorganisation und Modernisierung der spanischen Wirtschaft im Sinne eines liberal-reformistischen Kapitalismus« genutzt (Bernecker 2006: 123). Der große Einfluss neoliberaler Akteure im Feld der Migrationspolitik erklärt sich so vor allem aus der stark neoliberalen Prägung der spanischen Pfadstruktur beziehungsweise der Selektivität der spanischen Staatsapparate. Über den ›Diálogo Social‹ zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften waren die neoliberalen Kräfte zudem direkt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden.

Ebenso wie im neoliberalen Projekt wurden Migrant_innen auch im *pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekt* als Arbeiter_innen adressiert. Anders als in der eingeschränkten Sicht neoliberaler Akteure wurden sie jedoch nicht auf Träger_innen inkorporierten Humankapitals reduziert, sondern als Subjekte mit eigenen Bedürfnissen und Interessen sowie dem Recht auf demokratische Gleichbehandlung begriffen. Zwar wurde auch im pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekt eingeräumt, dass aus der Beschäftigung migrantischer Arbeiter_innen Konflikte mit den einheimischen Arbeiter_innen entstehen könnten; anders als im konservativen Hegemonieprojekt wurde aber nicht deren Ausschluss gefordert, sondern im Gegenteil ihre organisierte und regulierte Einbindung. Eine pro-aktive Migrationspolitik, die die legalen Möglichkeiten der Einreise und Beschäftigung erhöht, wurde daher als adäquates Instrument zur Bekämpfung von irregulären Beschäftigungsverhältnissen, Ausbeutung und Fremdenfeindlichkeit angesehen (vgl. Eigmüller 2007: 190ff.).

Zentral vertreten wurde diese Position von den spanischen Gewerkschaften sowie vom linken Flügel des PSOE. Sie speiste sich aus dem traditionellen Internationalismus der spanischen Gewerkschaften sowie den eigenen Er-

fahrungen mit Auswanderung und Gastarbeiterschaft.³⁹ Die Bewertung der Einflussmöglichkeiten des pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekts fällt zwiespältig aus: Während unter der konservativen Regierung Aznars von 1996 bis 2004 die migrationspolitischen Kompetenzen vom Ministerium für Arbeit und Soziales ins Innenministerium verlagert und so der Beteiligung der Gewerkschaften ein Riegel vorgeschoben wurde, band der PSOE nach seinem Wahlsieg die beiden großen Gewerkschaften UGT und CCOO über verschiedene Wege (Rückverlagerung der Kompetenzen ins Ministerium für Arbeit und Migration, ›Foro para la Integración Social de los Inmigrantes‹, ›Diálogo Social‹) erneut direkt und indirekt in die Ausgestaltung der Migrationspolitik ein. Gleichwohl sind die Ressourcen, auf die die Akteure zurückgreifen können, relativ gering. Die Durchsetzung des neoliberalen Flügels innerhalb des PSOE zu Beginn der 1990er Jahre und der folgende Bruch mit den Gewerkschaften führten dazu, dass das soziale Hegemonieprojekt an den Rand des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses gedrängt wurde. Angesichts dieser Schwächung versuchten seine Akteure vermehrt, über Bewegungen des *scale-jumping* auf die europäische Ebene und die Forcierung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik politischen Spielraum zurück zu gewinnen.

Schließlich lässt sich ein *linkoliberal-alternatives Hegemonieprojekt* ausmachen. Anders als in den zuvor genannten Hegemonieprojekten wurden Migrant_innen hier nicht in erster Linie als Arbeiter_innen gesehen, sondern als Menschen, die durch den Akt der Migration versuchen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Juristisch und moralisch legitimiert sei dieser Akt durch die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte sowie die Verantwortlichkeit der Länder Europas für die Ungerechtigkeit des globalisierten Kapitalismus. Die Forderung nach einer pro-aktiven Migrationspolitik wurde hier also vorrangig humanitär begründet. In Spanien sind in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von NGOs entstanden, die diese Position in den migrationspolitischen Auseinandersetzungen der 2000er Jahre vertraten; zum Beispiel CEAR, SOS Racismo, ACCEM, Red Acoge. Finanziell wie infrastrukturell gut ausgestattet, verfügen sie über vergleichsweise hohe Ressourcen. In dieser Stärke liegt aber auch ihre Schwäche, erfolgte die Finanzierung doch größtenteils über den Staat. »In many cases this has meant that both the voluntary nature and ideological impetuses of NGOs haven taken the backseat and, moreover, that such organization have become very economically dependent on public administration« (Bruquetas Callejo et al. 2008: 26). Insbesondere unter PSOE-geführten Regierungen erschwert dies ein unabhängiges Arbeiten, da die Sozialdemokrat_innen die NGOs als Teil des eigenen politischen Lagers betrachten und entsprechend negativ auf Kritik reagieren.⁴⁰ Die Stärkung zivilgesell-

39 | Vgl. Interview: Ana Maria Corral Jaun, UGT: 2011.

40 | Vgl. Interview: Mauricio Valiente, CEAR: 2011.

schaftlicher Strukturen durch den Staat folge daher vor allem einer »Tendenz zum Outsourcing und zur Privatisierung der öffentlichen Verwaltung«, in der klar unterschieden wird »zwischen ›Freunden‹ und ›Feinden‹, zwischen einerseits privater Unterstützung und NGOs, die Dienstleistungen anbieten sowie andererseits den Bewegungen, die Migranten unterstützen, aber nicht staatlich finanziert sind« (Agrela Romero & Dietz 2005: 33). Aus dem hohen Grad an staatlicher Kooptation der Akteure des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts erklärt sich so ihre relative Schwäche trotz guter Ressourcenausstattung wie auch ihr nationaler Fokus beziehungsweise ihr geringes strategisches Interesse an der europäischen Ebene.

5. FAZIT: ›MIGRATION MANAGEMENT‹ ALS VERDICHTUNG EINES GESELLSCHAFTLICHEN KRÄFTEVERHÄLTNISSES

Der in der ›Cayuco-Krise‹ eskalierende Konflikt bildete die Fortsetzung und Zuspitzung von Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des spanischen Migrationsregimes, die bereits seit Ende der 1990er Jahre geführt wurden. Vertreter_innen einer auf Abschottung bedachten, re-aktiven Konzeption von Migrationspolitik konfrontierten sich dabei mit Befürworter_innen eines regulierten, pro-aktiven Managements der Migration – ohne dass sich eine der beiden Seiten hätte durchsetzen können.

Diese Situation änderte sich jedoch im Jahr 2006. Als es dem konservativen Hegemonieprojekt gelang, die Ereignisse auf den Kanarischen Inseln zur Inszenierung einer »moral panic« zu nutzen und so das gesellschaftliche Kräfteverhältnis weit nach rechts zu verschieben, reagierte der PSOE mit einer Veränderung seiner bisherigen Strategie: Anstatt die konservativen Kritiker_innen weiterhin zu ignorieren, begannen die Politiker_innen des PSOE, sich selbst als Fürsprecher_innen einer straffen Kontrollpolitik zu gerieren. In den ersten Monaten der ›Cayuco-Krise‹ schien es daher zunächst so, als hätten die Akteure des konservativen Hegemonieprojekts die gesellschaftliche Auseinandersetzung zugunsten ihres Projekts einer re-aktiven Migrationspolitik entscheiden können. Tatsächlich nutzte der PSOE den durch die strategische Neuausrichtung gewonnenen Handlungsraum in der Folge aber geschickt, um eine strategische Allianz gegen das konservative Projekt zu schmieden. Im Mittelpunkt dieser Allianz stand die arbeitskraftpolitische Strategie des neo-liberalen Hegemonieprojekts, dem es um eine weitest mögliche Öffnung des spanischen Arbeitsmarktes für migrantische Arbeitskräfte ging. Zur Durchsetzung ihrer Strategie sahen sich dessen Akteure jedoch zu Zugeständnissen sowohl gegenüber den Forderungen des pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekts nach einer geordneten, regulierten Migration, wie auch jenen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts nach einer humanitären Einbet-

tung der spanischen Migrationspolitik gezwungen. Durch die enge Kooperation mit der Europäischen Kommission gelang es zudem, die konservativen Kräfte auch auf europäischer Ebene zurückzudrängen und die auf der nationalen Ebene erreichten Transformationen gegen neuerliche Verschiebungen europäisch zu »imprägnieren«.

Das spanische »Migration Management« ist somit Resultat und Verdichtung der Strategien unterschiedlicher Akteure. Mit ihm gelang es dem PSOE, ein neues »politisches Projekt« im Feld der Migrationspolitik durchzusetzen, durch das die Ende der 1990er Jahre aufgebrandeten Konflikte um die Ausgestaltung des spanischen Migrationsregimes stabilisiert und in einen neuen Kompromiss überführt werden konnten. Der Übergang vom »Modell Irregularität« zur pro-aktiven »Managed Migration« bedeutet gleichwohl nicht, dass die restriktive Dimension des Grenzschutzes verschwunden wäre; ganz im Gegenteil ist es in Spanien auch unter der PSOE-Regierung zu einer weiteren Aufrüstung der Grenze gekommen. Anders als vom konservativen Hegemonieprojekt gefordert, erfüllt diese aber nicht die Funktion einer »Mauer«⁴¹ zur Unterbindung und Bekämpfung der Migrationsbewegungen, sondern die eines Filters, mit dem flexibel auf die schwankende Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften reagiert werden kann. Aufgrund der Aus- beziehungsweise Vorverlagerung des Grenzschutzes weit vor die Tore Europas, in die Herkunfts- und Transitländer der Migrant_innen, wird dieser zudem heute in Europa kaum noch wahrgenommen. Dass Spanien nur noch selten im Zusammenhang mit Migration erwähnt wird, liegt so nicht nur daran, dass mit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise andere Themen in den Vordergrund der Auseinandersetzungen getreten sind, sondern auch am guten Funktionieren einer Arbeitskraftpolitik, die den geschmeidigen Zugriff auf die Arbeitskräfte des globalen Südens erlaubt und gleichzeitig die Gefahr unangenehmer Bilder oder Verantwortlichkeiten für die Länder Europas stark minimiert. Gerade das Schweigen um die spanische Migrationspolitik sollte daher verdächtig erscheinen und kritische Nachfragen provozieren. Umso mehr, als sich in den vergangenen Jahren immer wieder gezeigt hat, dass Spanien auch in der Ausgestaltung europäischer Migrationspolitiken eine Vorreiterrolle zukommt.

41 | Während eines Besuchs im »Regionalen Koordinationszentrum der Kanaren«, von dem aus alle Grenzkontrollaktivitäten im Atlantik zwischen Europa und Afrika koordiniert werden, erklärte ein Oberst der *Guardia Civil*, der spanische Grenzschutz sei für die Migrant_innen »wie eine Mauer. Wir sind auf eine weitere Krise vorbereitet, der Muskel ist angespannt.«

Genese der europäischen Grenze

I. »Dublin II kippen!«¹

Kämpfe um selbstbestimmte Migration in Europa

*Andreas Meyerhöfer/Ulrich Hartl/David Lorenz/Sebastian Neumann/
Adrian Oeser*

»Dublin II means they play football with us,
shooting us from one country to another,
playing with us and wasting our time.«²

Jedes Jahr machen sich zahlreiche Menschen aus den unterschiedlichsten Gründen auf den Weg in die EU. Einige suchen Arbeit, wollen reisen oder zu ihren Partner_innen ziehen, andere suchen Schutz vor Verfolgung, Krieg, wirtschaftlicher Not oder einen Ort für ein besseres Leben. Im Sinne der utilitaristischen Rationalität des Migrationsmanagements erfüllt die europäische Außengrenze dabei die Funktion eines Filters, der vermeintlich »nützliche« Menschen durchlässt und den Zugang aller anderen zu verhindern sucht (vgl. Buckel et al. in d. Bd.). Diejenigen, die nicht als »nützlich« definiert werden und die – wenn sie nicht schon an den Außengrenzen abgefangen werden oder beim Versuch, die EU zu erreichen, ums Leben kommen – einen Antrag auf Asyl stellen, können sich das Land für die Bearbeitung ihres Asylantrags nicht selbst aussuchen. Grund dafür ist das sogenannte *Dublin-System*: 1997 zunächst als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den damaligen EU-Mitgliedsstaaten als *Dubliner Übereinkommen (DÜ)* in Kraft getreten und seit 2003 als *Dublin-II-Verordnung*³ im EU-Sekundärrecht verankert, regelt das Dublin-System⁴ die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren zwischen den

1 | »Dublin II kippen!« war der Slogan eines bundesweiten Aktionstags gegen das Dublin-System am 30. März 2012 (Dublin2.info 2012).

2 | Zitat aus einem Gespräch zwischen Noborder-Aktivist_innen und jungen afghanischen Asylsuchenden in Ungarn (Dublin2.info 2011).

3 | Verordnung EG Nr. 343/2003.

4 | Der Begriff des Dublin-Systems umfasst neben der Dublin-II-Verordnung auch die entsprechende Durchführungsverordnung (EG Nr. 1560/2003), die Eurodac-Verordnung (EG Nr. 2725/2000) sowie die Durchführungsverordnung für Eurodac (EG Nr.

Mitgliedsstaaten anhand mehrerer ›objektiver‹ Kriterien. In der Praxis kommt dem Kriterium des *Ortes der illegalen Einreise* eine zentrale Bedeutung zu. Es besagt, dass Asylsuchende, die unerlaubt in die EU eingereist sind, ihren Asylantrag in dem Land stellen müssen, das sie zuerst betreten haben. Da sich viele Asylsuchende durch die Etablierung eines strengen Visaregimes sowie die Einführung von Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen genötigt sehen, unerlaubt über Mitgliedsstaaten an den europäischen Außengrenzen wie beispielsweise Griechenland und Italien in die EU einzureisen (vgl. Cuttitta 2010: 33), sind sie nach dem Kriterium des Ortes der illegalen Einreise verpflichtet, in eben diesen Ländern zu verbleiben und dort einen Asylantrag zu stellen. Weil diese Zuweisung nach ›objektiven‹ Kriterien jedoch oftmals ihren Bedürfnissen und Interessen widerspricht, reisen viele Asylsuchende weiter in andere Mitgliedsstaaten. In Reaktion auf diese sekundären Migrationsbewegungen hat sich ein repressives innereuropäisches Abschieberegime herausgebildet, in dem jährlich Tausende⁵ Menschen in die Länder ihrer ersten Einreise abgeschoben werden.

Die Umsetzung dieses Systems traf jedoch von Beginn an auf Widerstand. So versuchten Asylsuchende trotz mehrmaliger Abschiebungen immer wieder, in das Land ihrer Wahl zu gelangen, klagten mit Unterstützung von Anwält_innen gegen ihre Abschiebung und richteten sich bei ihrer Reiseplanung zunehmend auf das Dublin-System ein, indem sie Beweise vernichteten, die über ihre Reiseroute Auskunft geben, ihre Fingerabdrücke unkenntlich machten oder vor ihrer Abschiebung untertauchten. Zudem formierte sich auf unterschiedlichen Ebenen ein Konglomerat aus verschiedenen antirassistischen Initiativen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die versuchten, zusammen mit den Asylsuchenden das Dublin-System anzugreifen und es zu untergraben. Diesen Akteur_innen gelang 2011 ein wichtiger Erfolg: Nahezu alle Mitgliedsstaaten setzten – spätestens in Reaktion auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Januar 2011 – Abschiebungen nach Griechenland aus, das in den letzten Jahren mit nur kurzen Unterbrechungen das Haupteinreiseland für illegalisierte Migrant_innen war (vgl. Frontex 2013: 18). Im Dezember des gleichen Jahres urteilte der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass die gängige Praxis, Asylsuchende ungeprüft in andere Mitgliedsstaaten abzuschieben, auch wenn ihnen dort Menschenrechtsverletzungen drohen, nicht mit europäischem Recht vereinbar ist, und stellte damit die Funktionsweise des Dublin-Systems in Frage.

407/2002), die zusammen die effektive Anwendung der in der Dublin-II-Verordnung festgelegten Kriterien gewährleisten sollen.

5 | Allein aus Deutschland wurden im Jahr 2012 3037 Menschen auf der Grundlage des Dublin-Systems in andere Mitgliedsstaaten abgeschoben (vgl. Bundesregierung 2013a).

Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Artikel, warum es den anti-rassistischen Initiativen und NGOs gelang, diese Einschränkung der Funktionsweise des Dublin-Systems zu erkämpfen. Auf welche Widersprüche und Konflikte innerhalb des Dublin-Systems konnten sie zurückgreifen, welche Kämpfe und Kräfteverhältnisse haben zu ihrem Erfolg geführt? Methodisch orientieren wir uns hierfür an den Schritten der historisch-materialistischen Politikanalyse (vgl. Buckel et al. in d. Bd.). Im ersten Abschnitt geben wir zunächst einen kurzen Überblick über die historische Entwicklung und die Charakteristika des Dublin-Systems und arbeiten zwei grundlegende Konflikte heraus, die sich in den aktuellen Auseinandersetzungen zuspitzten. Im zweiten Abschnitt zeichnen wir den Prozess nach, der ab 2007 zur Aussetzung der Abschiebungen nach Griechenland führte. Schließlich analysieren wir im dritten Abschnitt die Hauptakteur_innen in diesem Prozess, um die Frage zu beantworten, wie es vor dem Hintergrund der aktuellen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zu dieser Entwicklung kommen konnte.

1. KONTEXT DER AUSEINANDERSETZUNGEN UM DAS DUBLIN-SYSTEM

Die Ursprünge des Dublin-Systems lassen sich auf den europäischen Binnenmarkt und das Konzept des freien Personenverkehrs zurückführen (vgl. Bender 2011a: 219). Da der 1985 im *Schengener Abkommen* vereinbarte Wegfall der Binnengrenzkontrollen nicht nur EU-Bürger_innen, sondern auch Asylsuchenden das ungehinderte Reisen innerhalb des Schengen-Raums ermöglicht hätte, beschlossen die Vertragsstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande 1990 im *Schengener Durchführungsübereinkommen* (SDÜ) sogenannte »Ausgleichsmaßnahmen« (ebd.: 226), um dieser von ihnen nicht intendierten Form der Migration präventiv entgegenzuwirken. Die in den Artikeln 28 bis 38 des SDÜ festgelegten Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Staates prägen in weiten Teilen noch heute das Dublin-System. So fanden diese Artikel fast wortgleich Eingang in das Dubliner Übereinkommen, das ab 1997 die asylrechtlichen Bestimmungen des SDÜ ablöste und von allen damaligen EU-Mitgliedsstaaten als völkerrechtlicher Vertrag unterzeichnet wurde (vgl. ebd.). Als die EU 1999 durch den Vertrag von Amsterdam gemeinschaftsrechtliche Regelungskompetenz im Bereich der Asylpolitik erhielt, übernahm die Kommission die Zuständigkeitskriterien des DÜ in ihren Entwurf für die Dublin-II-Verordnung, die das DÜ ersetzen sollte. Aufgrund des Widerstands von Griechenland und Italien gegen die Ausgestaltung des Kriteriums des Ortes der illegalen Einreise zogen sich die Verhandlungen im Europäischen Rat über eineinhalb Jahre hin. Nachdem die Zustimmung der beiden Länder schließlich durch eine Ver-

pflichtung des Rates erreicht wurde, sie bei der Kontrolle ihrer Außengrenzen finanziell sowie durch eine »verstärkte Zusammenarbeit« zu unterstützen (Weinzierl 2005: 152; vgl. außerdem Aus 2006), trat die Dublin-II-Verordnung im Jahr 2003 in Kraft. Seitdem haben auch die Nicht-EU-Staaten Island, Norwegen und die Schweiz die Verordnung unterzeichnet.

Zentral für die Umsetzung des Dublin-Systems sind die sogenannten *Dublin-Verfahren*, in denen die nationalen Behörden vor dem eigentlichen Asylverfahren prüfen, ob sie für den jeweiligen Asylantrag zuständig sind. Dabei existieren zwei Modi, nach denen die Zuständigkeit einem anderen Staat zugesprochen werden kann. Bei sogenannten *Take-Back-Anfragen* wird geprüft, ob Asylsuchende bereits in einem anderen Mitgliedsstaat einen Asylantrag gestellt haben. Ist dies der Fall, können sie in den aus diesem Grund verantwortlichen Staat abgeschoben werden.⁶ Bei sogenannten *Take-Charge-Anfragen* wurde noch kein Asylverfahren eröffnet. Die Zuständigkeit wird in diesen Fällen anhand einer Reihe von hierarchisch gegliederten Kriterien bestimmt.⁷

Das dominierende Prinzip, das den meisten dieser Zuständigkeitskriterien zugrunde liegt, ist das sogenannte *Verantwortungsprinzip*. Es besagt, dass derjenige Mitgliedsstaat für Asylverfahren verantwortlich ist, der die Einreise der Antragsteller_innen in das Territorium ermöglicht oder nicht verhindert (und dadurch in der Logik der Verordnung »verursacht«) hat. Konkret wird die Verantwortung demjenigen Mitgliedsstaat zugesprochen, der das Einreisevisum ausgestellt, die visafreie Einreise erlaubt oder seine Grenze nicht »ausreichend« gegen unerlaubte Übertritte gesichert hat. Um die effektive Anwendung der Zuständigkeitskriterien zu ermöglichen, können die Mitgliedsstaaten in den Dublin-Verfahren auf die im Jahr 2000 eingerichtete *Eurodac-Datenbank* zurückgreifen, in der die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und von Migrant_innen, die beim illegalisierten Grenzübertritt aufgegriffen wurden, gespeichert werden. Ungeachtet dieser beiden Modi der Zuständigkeitsverteilung kann sich jeder Mitgliedsstaat für die Bearbeitung eines an ihn gerichteten Asylantrags für zuständig erklären.⁸ In diesem Fall wird von einem *Selbsteintritt* des entsprechenden Staates gesprochen.

Die zentrale Bedeutung des Verantwortungsprinzips im Rahmen des Dublin-Systems erfüllt die Funktion, alle Mitgliedsstaaten zu restriktiven Einreisebestimmungen und scharfen Grenzkontrollen zu disziplinieren, da sie im Falle von großzügigen Zugangsmöglichkeiten zu ihrem Territorium durch die daran gekoppelte Verantwortung für Asylsuchende negativ sanktioniert und somit in ein Konkurrenzverhältnis um die restriktivsten Einreisebestimmungen gesetzt werden. In der konkreten Anwendung des Dublin-Systems trifft

6 | Verordnung (EG) Nr. 343/2003: Art. 4 Abs 5; Art. 16 Abs. 1 Bst. c-e.

7 | Ebd.: Art. 6-14.

8 | Ebd.: Art. 3 Abs. 2.

dieser Disziplinierungsdruck in besonderer Weise die Mitgliedsstaaten an den südeuropäischen Außengrenzen. Da den meisten Asylsuchenden keine andere Möglichkeit bleibt, als über diese Länder unerlaubt in die EU einzureisen, ist das Kriterium des Ortes der illegalen Einreise das am meisten angewandte Kriterium bei der Bestimmung der Zuständigkeit in den Dublin-Verfahren (vgl. ECRE 2013: 42ff.). Das Dublin-System überträgt damit die Verantwortung für Asylsuchende »strukturell überproportional« (Pelzer 2011: 263) Ländern wie Griechenland, Italien oder Malta. Historisch war in diesen Mitgliedsstaaten das Bestreben, die Grenzen scharf zu kontrollieren und leistungsfähige Asylsysteme zu etablieren, wenig ausgeprägt, da sie ökonomisch von der Ausbeutung illegalisierter migrantischer Arbeitskraft profitierten und von Asylsuchenden auf dem Weg in ihre Zielstaaten in West- und Nordeuropa in erster Linie als Transitländer genutzt wurden (vgl. Kasperek/Tsianos 2012: 78).

Die südeuropäischen Regierungen und repressiven Staatsapparate reagieren auf die durch die Einführung des Dublin-Systems veränderten Rahmenbedingungen, indem sie zum einen versuchen, die eigenen Grenzen – oftmals mit europäischer Unterstützung – für illegalisierte Migrant_innen undurchlässiger zu machen, und zum anderen die Zuständigkeit für die Grenzkontrolle durch bilaterale Abkommen an die west- und nordafrikanischen Länder externalisieren (vgl. Buckel et al. in d. Bd.; Wolff in d. Bd.). Wie bereits am Widerstand von Griechenland und Italien gegen die Ausgestaltung des Kriteriums des Ortes der illegalen Einreise bei den Verhandlungen um die Dublin-II-Verordnung deutlich wurde, nehmen die südeuropäischen Regierungen darüber hinaus die ihnen zukommende Verantwortung für Asylsuchende nicht widerstandslos hin, was immer wieder zu Konflikten zwischen den Mitgliedsstaaten führt. Neben mehreren Initiativen zur Abänderung des Kriteriums des Ortes der illegalen Einreise sowie regelmäßigen Appellen an die »europäische Solidarität« (vgl. exemplarisch Quattro-Paper 2009) versuchen sie, sich ihrer ihnen vom Dublin-System zugewiesenen Verantwortung für Asylsuchende zu entziehen. So stellte die Kommission in ihrer Evaluation des Dublin-Systems 2007 fest, dass die Länder an den Außengrenzen »systematisch« ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, irregulär eingereisten Migrant_innen die Fingerabdrücke für die Eurodac-Datenbank abzunehmen, was eine effektive Anwendung des Kriteriums des Ortes der illegalen Einreise verhindere (Europäische Kommission 2007a: 10). Darüber hinaus waren die griechischen Asylbehörden kurz nach Inkrafttreten der Dublin-II-Verordnung unter Berufung auf die griechische Asylgesetzgebung dazu übergegangen, die Weiterreise von Asylsuchenden in einen anderen Mitgliedsstaat als Zurücknahme ihres zuvor in Griechenland gestellten Asylantrags auszulegen. Dies bedeutete, dass Asylsuchenden, die über Griechenland in die EU eingereist waren und daher von anderen Mitgliedsstaaten wieder nach Griechenland abgeschoben wurden, der Zugang zum Asylverfahren verwehrt blieb und ihnen die ungeprüfte Abschie-

bung in ihr Herkunftsland drohte (vgl. Papadimitriou/Papageorgiou 2005). Eine andere Strategie verfolgt Italien: Dort löste die Regierung im Februar 2011 die »schwerste Krise« (Cuttitta et al. 2011: 244) des Schengener Grenzregimes aus, indem sie Migrant_innen aus Tunesien mehrmonatige Visa für den Schengen-Raum ausstellte, sodass diese legal in andere Mitgliedsstaaten weiterreisen konnten. Schließlich kann auch der Umstand, dass die Asylsysteme von Griechenland und in ähnlicher Weise auch von Italien, Malta und Ungarn trotz weitgehender Harmonisierung des Asylrechts auf EU-Ebene europäischen Standards nicht entsprechen (vgl. Kopp/Pelzer 2009; Behtke/Bender 2011; Bordermonitoring.eu/Pro Asyl 2012a, 2012b), als »kalkulierte Inaktivität und Nichtumsetzung einer vom Norden diktierten Regierungsform in Bezug auf die Migration« (Kasperek/Tsianos 2012: 79) interpretiert werden.

Neben diesem strukturell angelegten *Nord-Süd-Konflikt* bringt das Dublin-System einen zweiten Konflikt hervor. Da bei der Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedsstaats nach den »objektiven« Kriterien der Dublin-II-Verordnung die Bedürfnisse der Asylsuchenden nicht ausreichend berücksichtigt werden⁹, sehen sich die Mitgliedsstaaten mit unterschiedlichen Widerstandsstrategien der Asylsuchenden konfrontiert (s.o.). Was in diesen Strategien und den zunehmenden Zwangsmaßnahmen, mit denen die repressiven Staatsapparate darauf reagieren¹⁰, zum Ausdruck kommt, ist der grundlegende Widerspruch zwischen dem Interesse der Asylsuchenden, sich ihren Aufenthaltsort und das Land für die Bearbeitung ihres Asylantrags selbst aussuchen zu können, und dem Bestreben der Mitgliedsstaaten, dies zu verhindern. Das Dublin-System kann somit als Versuch der Mitgliedsstaaten gelesen werden, ihr Kontroll- und Abwehrstreben *repressiv* gegen die Interessen der Asylsuchenden durchzusetzen. Verschärft wird dieser Konflikt durch die teilweise enormen Unterschiede zwischen den einzelnen nationalen Asylsystemen. So weisen Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen regelmäßig darauf hin, dass die dem Dublin-System zugrunde liegende Annahme eines europäischen Raumes, in dem asyl- und menschenrechtliche Standards vereinheitlicht worden sind, durch die unterschiedliche Asylpraxis der einzelnen Mitgliedsstaaten unterlaufen wird (vgl. exemplarisch ECRE 2013). Vielmehr seien die Unterschiede bei den Anerkennungsquoten, den Schutzstandards,

9 | Zwar enthält die Dublin-II-Verordnung mehrere Kriterien, die die Familienzusammenführung gewährleisten sollen (Art. 6-8, 14), sowie eine humanitäre Klausel (Art. 15), die es Mitgliedsstaaten ermöglicht, aus »humanitären Gründen« ein Asylverfahren selbst durchzuführen. Allerdings kommen diese Kriterien in den Dublin-Verfahren so gut wie nie zur Anwendung (ECRE 2013: 129f.).

10 | So weist ECRE in einer Studie darauf hin, dass die Mitgliedsstaaten zunehmend Asylsuchende in Dublin-Verfahren inhaftieren, um so ihr Untertauchen vor der Abschiebung zu verhindern (vgl. 2013: 82ff.).

dem Zugang zu einem fairen Asylverfahren, den Aufnahmebedingungen und auch bei der Auslegung der Dublin-II-Verordnung gewaltig (vgl. ebd.).

Für Asylsuchende hat das Dublin-System damit oftmals dramatische Konsequenzen. Ihnen wird nicht nur die Wahl des Ortes ihrer Antragsstellung verwehrt, sondern ihr Zugang zu einem fairen Asylverfahren unter Einhaltung menschenrechtlicher Standards ist durch die Zentralität des Verantwortungsprinzips in Verbindung mit den unterschiedlichen Bedingungen, die sie in den einzelnen europäischen Ländern erwarten, weitgehend vom Zufall abhängig. Darüber hinaus drohen ihnen in mehreren Mitgliedsstaaten massive Menschenrechtsverletzungen, Obdachlosigkeit, jahrelange Inhaftierungen sowie Rückschiebungen in ihr Herkunftsland ohne Prüfung ihrer Asylgründe. Dies alles resultiert darin, dass in Europa Tausende Asylsuchende teilweise über mehrere Jahre zwischen ihren Versuchen, einen sicheren Ort zu finden, und staatlichen Repressionsmaßnahmen in Migrationsschleifen gefangen und illegalisiert sind (vgl. ausführlich Pro Asyl 2012).

2. PROZESSANALYSE: DIE KRISE DES DUBLIN-SYSTEMS

Diese skizzierten Widersprüche und Konflikte, die dazu führten, dass sich das Dublin-System zu keinem Zeitpunkt auf einen stabilen Konsens stützen konnte, brachen 2007 offen aus. Ihren konkreten Kristallisationspunkt fanden die Konflikte dabei in den Auseinandersetzungen um Dublin-Abschiebungen nach Griechenland, das damals Haupteinreiseland für Asylsuchende auf ihrem Weg in die EU war. Den Prozess dieser Auseinandersetzungen, die schließlich mit den Urteilen des EGMR und des EuGH das Dublin-System in eine (zumindest vorübergehende) Krise stürzten, werden wir im Folgenden analysieren.

2.1 Europaweite Kampagnen

Insbesondere der Umstand, dass das Dublin-System im Gegensatz zu den dringenden Interessen einer Vielzahl von Asylsuchenden steht, führte dazu, dass zahlreiche Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen bereits frühzeitig forderten, das Dublin-System grundlegend zu reformieren oder abzuschaffen (vgl. exemplarisch ECRE 1997, 2005). Große Hoffnungen setzten sie dabei in eine im März 2006 eingeleitete Evaluation des Dublin-Systems durch die Europäische Kommission. So nutzten der *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) sowie der UNHCR die Gelegenheit, um in mehreren Berichten teils heftige Kritik an der Dublin-II-Verordnung und deren Umsetzung zu formulieren. Während der UNHCR nur vereinzelte Änderungen an der Verordnung anmahnte (vgl. UNHCR 2006: 57ff.), forderte ECRE, die Dublin-II-Ver-

ordnung abzuschaffen und durch ein Zuständigkeitssystem zu ersetzen, das sich an den Kriterien der Familienzugehörigkeit und des Ortes des ersten Asylanspruchs orientieren sollte (vgl. ECRE 2006: 169ff.). Zwar griff die Kommission die Kritik in ihrer abschließenden Evaluation vereinzelt auf, kam aber dennoch zu dem Schluss, dass die »Dublin-Verordnung im Allgemeinen zufriedenstellend angewandt wird und das in der Verordnung vorgesehene System zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylanspruchs zuständigen Mitgliedsstaats funktioniert« (Europäische Kommission 2007a: 6).

Nur vier Monate nach der abschließenden Evaluation der Kommission entwickelten die Auseinandersetzungen um das Dublin-System eine neue Dynamik. Im Oktober 2007 veröffentlichte *Pro Asyl* zusammen mit der griechischen *Vereinigung der Rechtsanwälte für die Rechte von Flüchtlingen und Migranten* unter dem Titel »The truth may be bitter, but it must be told« einen Bericht zur Situation von Asylsuchenden und Migrant_innen in Griechenland (Pro Asyl 2007). Darin warfen sie den griechischen Behörden schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen vor – darunter die gewaltsame Zurückweisung von Asylsuchenden auf hoher See und an der Landgrenze zur Türkei sowie willkürliche Inhaftierungen von Migrant_innen unter menschenunwürdigen Bedingungen. Angesichts dieser Verhältnisse forderten sie die europäischen Länder auf, Abschiebungen nach Griechenland auszusetzen und die Dublin-II-Verordnung abzuschaffen (ebd.: 8). Der in deutscher, englischer und griechischer Sprache veröffentlichte Bericht schlug europaweit hohe Wellen und gab zusammen mit weiteren kontinuierlich aktualisierten und erweiterten Rechercheergebnissen von Pro Asyl den Anstoß für zahlreiche Kampagnen, Petitionen und Recherchen von unterschiedlichen nationalen, europäischen und internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen (vgl. exemplarisch ECRE 2008; Amnesty International 2010; Human Rights Watch 2008).

Die Kampagnen und Berichte der NGOs trugen schnell Früchte: Bereits im Februar 2008 verkündete das norwegische *Immigration Appeal Board*, dass Norwegen »auf der Grundlage neuester Informationen über mögliche Verletzungen der Rechte von Asylbewerbern in Griechenland« (Immigration Appeal Board 2008; Übers. d. Verf.) zeitweise sämtliche Abschiebungen nach Griechenland im Rahmen der Dublin-II-Verordnung aussetzen werde. Zwei Monate später schloss sich der UNHCR den Forderungen der NGOs an und forderte die Mitgliedsstaaten auf, Abschiebungen nach Griechenland zu stoppen und die entsprechenden Asylverfahren im eigenen Land durchzuführen (vgl. UNHCR 2008).

Aber auch Gegenreaktionen auf die erfolgreiche Öffentlichkeits- und Recherchearbeit der NGOs ließen nicht lange auf sich warten. So stattete im November 2008 eine Delegation des deutschen Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) den griechischen Asylbehörden einen »Arbeitsbesuch«

ab, um sich bei »den für das Dublin-Verfahren zuständigen Behördenvertretern [...] einen Eindruck hinsichtlich des Verfahrensablaufs zu verschaffen« (BAMF 2009: 3). Vor dem Hintergrund eines Berichts von Thomas Hammarberg, dem damaligen Menschenrechtskommissar des Europarats, der sich fast zeitgleich mit der BAMF-Delegation in Griechenland aufhielt und die Vorwürfe der NGOs bestätigt sah (vgl. Commissioner for Human Rights 2009), kamen die Vertreter_innen des BAMF in ihrer abschließenden Stellungnahme zu überraschenden Ergebnissen:

»Die vorgefundene Situation in Griechenland stellte sich nicht ›out of control‹ dar. Vielmehr räumt die griechische Seite den Dublin-Rückkehrern wie anderen Asylbewerbern die Möglichkeit ein, Asylantrag [sic!] zu stellen, eine Arbeit aufzunehmen, die Hilfe vor allem nichtstaatlicher Hilfsorganisationen in Anspruch zu nehmen und auch gegebenenfalls Rechtsmittel gegen negative Entscheidungen einzulegen«. (BAMF 2009: 3)

Nachdem die Kommission im Dezember 2008 auf die anhaltende Kritik reagiert und vorgeschlagen hatte, für ›Krisensituationen‹ einen Mechanismus zur Aussetzung von Abschiebungen in die Dublin-II-Verordnung aufzunehmen (vgl. Europäische Kommission 2008b), schalteten sich konservative Politiker_innen in die Debatte ein. So bemerkte der Obmann der Unions-Bundestagsfraktion im Innenausschuss, Reinhard Grindel, im Hinblick auf den Vorschlag der Kommission: »Das wäre für Deutschland die reine Katastrophe. Das würde bedeuten, dass wir den ganzen Asylkompromiss wegschmeißen könnten. Das hätte uns dann die EU kaputtgezimmert« (FAZ 8.4.2009, S. 4).

Während in dieser Phase der Auseinandersetzungen um das Dublin-System weitere Staaten der Forderung nach einer Aussetzung der Abschiebungen nach Griechenland unter expliziter Bezugnahme auf Berichte der NGOs und des UNHCR folgten,¹¹ zogen die Verhältnisse in Griechenland im August 2009 erneut ein größeres internationales Medienecho nach sich. Auslöser war der Hungerstreik von rund 160 minderjährigen Flüchtlingen im Internierungslager Pagani auf der griechischen Insel Lesbos. Mit dem Hungerstreik protestierten die jugendlichen Flüchtlinge gegen ihre Inhaftierung und die dortigen Bedingungen. Zwei Tage nach Beginn des Hungerstreiks hatten Aktivist_innen des *Noborder*-Netzwerks – einem internationalen, losen Zusammenschluss antirassistischer Initiativen, die sich zu einem transnationalen Protestcamp auf Lesbos versammelt hatten – ein Video unter dem Titel »Voices

11 | Im Jahr 2009 waren dies unter anderem Italien, Rumänien, Luxemburg und Ungarn (vgl. UNHCR 2010, Annex III: 1ff.). Einige andere Staaten reagierten mit der Aussetzung der Abschiebungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen. Dazu gehörten unter anderem Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland und die Schweiz (vgl. ebd.: 10).

from the Inside of Pagani« (Noborderlesvos 2009) im Internet veröffentlicht, das von den minderjährigen Migrant_innen mit einer eingeschmuggelten Kamera gedreht worden war. Mehrere Aktivist_innen und Migrant_innen schlossen sich im Anschluss an das Protestcamp zu dem Netzwerk *Welcome to Europe* (W2EU) zusammen und lancierten ab Anfang 2010 mehrere breit angelegte Kampagnen und Protestaktionen mit dem Ziel, über den Umweg der Aussetzung innereuropäischer Abschiebungen nach Griechenland dem Dublin-System die Grundlage zu entziehen: »Die aktuelle Situation erscheint uns den Versuch wert, mit einer mehrmonatigen Kampagne einem Grundpfeiler der EU-Flüchtlingspolitik auf die Pelle zu rücken: der Dublin-II-Verordnung und hier zunächst den Abschiebungen von Deutschland nach Griechenland« (Dublin2.info 2010).

2.2 Erfolge im juristischen Terrain

Bereits kurz nach der Veröffentlichung der ersten Berichte durch Pro Asyl, ECRE und andere NGOs und den daran anschließenden Kampagnen setzten sich die Auseinandersetzungen um die Dublin-II-Verordnung auf juristischer Ebene fort. Dabei trugen Anwäl_t_innen die Verfahren von Asylsuchenden, die sich gegen ihre Abschiebung wehrten, vor zahlreichen nationalen und europäischen Gerichten aus. Neben den zentralen Verfahren vor dem EGMR und dem EuGH werden wir die juristischen Auseinandersetzungen in Deutschland in Grundzügen nachzeichnen, um daran zu verdeutlichen, dass die Aussetzung der Abschiebungen in den einzelnen Ländern nicht nur auf europäische Gerichtsurteile zurückzuführen ist, sondern oftmals einer spezifisch nationalen Logik folgte.

Juridische Auseinandersetzungen in der BRD

Als erstes deutsches Gericht setzte das Verwaltungsgericht Gießen am 25. April 2008 eine Abschiebung nach Griechenland aus und gewährte zwei Asylsuchenden Eilrechtsschutz, die formal nach dem Kriterium des Ortes der illegalen Einreise nach Griechenland hätten abgeschoben werden sollen.¹² Das Gericht begründete diesen Eilrechtsschutz unter Verweis auf Berichte von Pro Asyl und des UNHCR damit, dass es nicht sicher sei, dass den Asylsuchenden in Griechenland Schutz gewährt werde. Damit widersprach es dem bis zu diesem Zeitpunkt von den Gerichten akzeptierten *Prinzip der normativen Vergewisserung*, einer Rechtskonstruktion, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1996 in seiner Bestätigung des »Asylkompromisses« geschaffen hatte.¹³ Es besagt, dass alle Mitgliedsstaaten der EU als sichere Drittstaaten zu

12 | VG Gießen, 25.4.2008 - 2 L 201/08.GI.A.

13 | BVerfGE 94,49 (99f.).

gelten haben, weil sie die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sowie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) unterzeichnet haben und diese auch prinzipiell angewendet würden.¹⁴ Es komme einzig auf diese *normative* Vergewisserung an.

Da zahlreiche Verwaltungsgerichte Abschiebungen nach Griechenland unter Bezugnahme auf das Prinzip der normativen Vergewisserung weiterhin für rechtmäßig erklärten, legten mehrere Asylsuchende Verfassungsbeschwerden beim BVerfG ein. Dieses setzte am 8. September 2009 unter Verweis auf »ernst zu nehmende Quellen«¹⁵ erstmals per einstweiliger Anordnung die Abschiebung eines irakischen Asylsuchenden nach Griechenland aus und kündigte eine Grundsatzentscheidung an, in der nach möglichen Grenzen des Prinzips der normativen Vergewisserung gefragt werden müsse und in der zu prüfen sei, »ob Fallkonstellationen denkbar sind, in denen die Abschiebung eines Asylantragstellers in einen Mitgliedsstaat der Europäischen Union im vorläufigen Rechtsschutz ausgesetzt werden darf« (BVerfG 2009). In Vorbereitung auf die für Herbst 2010 angekündigte Hauptverhandlung gab die sogenannte *Memorandum-Gruppe*, ein Netzwerk aus Menschenrechtsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und kirchlichen Organisationen, bei dem auf Asylrecht spezialisierten Rechtsanwalt Reinhard Marx ein Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen von Abschiebungen im Rahmen der Dublin-II-Verordnung in Auftrag (vgl. Marx 2010). Marx kam in diesem Rechtsgutachten zu dem Schluss, dass »das deutsche Asyl- und Flüchtlingsrecht integrativer Bestandteil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist und deshalb eine Lösung für die Frage der Überstellung an Mitgliedsstaaten nicht im Rahmen des nationalen Asylgrundrechts [...] zu suchen ist« (ebd.: 2). Indem er auf den Vorrang europarechtlicher Vorgaben vor nationalem Recht verwies, machte er deutlich, dass jegliche Lösung im Rahmen des deutschen Grundgesetzes hinfällig sei, und forderte das BVerfG auf, den Fall dem EuGH vorzulegen. Demgegenüber argumentierte der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG, dass es bei der Entscheidung, ob Asylsuchende nach Griechenland abgeschoben werden dürften oder nicht, um politische und nicht juristische Fragen gehe. Zwar sei die Situation in Griechenland »nicht schön«, allerdings gebiete es die »innere Würde der Staaten der EU«, die Rechtsstaatlichkeit von anderen Mitgliedsstaaten nicht in Frage zu stellen, weshalb das BVerfG in diesem Fall nicht der richtige Ort für eine Entscheidung sei (Bender 2011b: 288).

Letztendlich kam das Bundesinnenministerium einem Urteil des BVerfG zuvor, indem es am 19. Januar 2011 von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machte und ankündigte, niemanden mehr im Rahmen der Dublin-II-Verord-

14 | Ebd.: 88.

15 | BVerfG, 8.9.2009, 2 BvQ 56/09.

nung nach Griechenland abzuschieben und die entsprechenden Asylverfahren in Deutschland durchzuführen (BMI 2011). Aus der Pressemitteilung des BVerfG wird ersichtlich, dass die Entscheidung zum Selbsteintritt durch das Bundesinnenministerium nicht aus freien Stücken gefällt, sondern von den Richter_innen des BVerfG selbst »angeregt« wurde (BVerfG 2011).

Verfahren vor dem EGMR

Parallel zu den juristischen Auseinandersetzungen in Deutschland kam es in anderen europäischen Ländern zu Entwicklungen, die für die generelle Aussetzung innereuropäischer Abschiebungen nach Griechenland von noch größerer Bedeutung sein sollten. Entscheidenden Anteil daran hatte der afghanische Übersetzer Mohamed Samir Samimi. Er war im Jahr 2008 über Griechenland nach Belgien gereist und hatte dort einen Asylantrag gestellt. Da er unerlaubt nach Griechenland eingereist war und die griechischen Behörden deshalb seine Fingerabdrücke in die Eurodac-Datenbank eingespeist hatten, erklärte sich das belgische Ausländeramt unter Verweis auf die Dublin-II-Verordnung für nicht zuständig und ordnete seine Abschiebung nach Griechenland an, obwohl der UNHCR in der Zwischenzeit in einem Brief die belgische Ministerin für Migrations- und Asylpolitik auf die gravierenden Mängel im griechischen Asylsystem hingewiesen und empfohlen hatte, Abschiebungen nach Griechenland auszusetzen. Während Mohamed Samir Samimi in Athen in der Obdachlosigkeit lebte, reichte sein Anwalt in Belgien beim EGMR Beschwerde gegen Belgien und Griechenland ein. Dabei machte er geltend, dass Samimis Inhaftierung und die Bedingungen, unter denen er in Griechenland leben musste, eine unmenschliche, erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK – Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung – darstellte. Belgien sei für diese Menschenrechtsverletzungen aufgrund der Durchführung der Abschiebung nach Griechenland mitverantwortlich. Außerdem habe er weder in Griechenland noch in Belgien die Möglichkeit gehabt, Rechtsbehelf gegen die ihn erniedrigende Behandlung beziehungsweise seine Abschiebung einzulegen, was gegen Art. 13 EMRK – Recht auf wirksame Beschwerde – verstoße.

In das Verfahren vor dem EGMR schalteten sich unterschiedliche Drittparteien ein. Auf der einen Seite unterstützten die niederländische und die britische Regierung die belgische Regierung in ihrer Argumentation, dass die Dublin-II-Verordnung auf der Grundlage erstellt worden sei, dass alle Mitgliedsstaaten als sichere Staaten zu betrachten seien und Belgien somit nicht die Verantwortung zukäme, bei Abschiebungen im Rahmen der Verordnung die Bedingungen in dem jeweiligen Zielland zu prüfen.¹⁶ Auf der anderen Seite untermauerten der Menschenrechtskommissar des Europarats, die griechi-

sche Menschenrechtsorganisation *Greek Helsinki Monitor* sowie der UNHCR die Schilderungen der Lebens- und Inhaftierungsbedingungen von Mohamed Samir Samimi in Griechenland. Das *AIRE-Centre*, ein britischer Wohlfahrtsverband, der auf rechtliche Beratung bei Verfahren vor dem EGMR spezialisiert ist, argumentierte gemeinsam mit *Amnesty International*, dass Staaten, die Asylsuchende im Rahmen der Dublin-II-Verordnung abschieben, sehr wohl eine Verantwortung für die Behandlung der Asylsuchenden im jeweiligen Zielland zukomme, da sie die Möglichkeit zum Selbsteintritt besitzen.¹⁷

Das Gericht gab Mohamed Samir Samimi in seinem Urteil vom 21. Januar 2011 in allen Punkten Recht. Eine entscheidende Bedeutung kam dem Gerichtsurteil im Hinblick auf die Aussetzung der innereuropäischen Abschiebungen nach der Dublin-II-Verordnung vor allem deshalb zu, weil mit der Verurteilung Belgiens erstmals klargestellt wurde, dass ein Staat, der trotz zahlreicher Berichte über Menschenrechtsverletzungen in einem Mitgliedsstaat Asylsuchende in dieses Land abschiebt, sich einer Menschenrechtsverletzung schuldig macht. Das Urteil verfehlte seine Wirkung nicht: Obwohl es nur für Belgien und Griechenland bindend war, reagierten fast alle Mitgliedsstaaten, die noch Abschiebungen nach Griechenland durchführten, indem sie von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machten und die entsprechenden Asylverfahren selbst durchführten.¹⁸

Verfahren vor dem EuGH

Nur wenige Monate nach dem Urteil des EGMR beschäftigte sich auch der EuGH in Luxemburg mit der Abschiebepaxis im Rahmen der Dublin-II-Verordnung.¹⁹ Im Unterschied zum Urteil des EGMR, das sich auf die Maßstäbe der EMRK bezieht und nur für Belgien und Griechenland bindend war, sind Urteile des EuGH als letztverbindliche Instanz für die Auslegung von Unionsrecht direkt bindend für die nationalen Behörden und Gerichte. In dem Verfahren ging es um mehrere Asylsuchende aus Afghanistan, dem Iran und Algerien, die über Griechenland nach Großbritannien beziehungsweise Irland gereist waren und dort jeweils Klage gegen ihre drohende Abschiebung nach Griechenland eingelegt hatten. Sowohl der *Court of Appeal* in Großbritannien als auch der *High Court* in Irland legten daraufhin dem EuGH die Frage vor, ob

17 | Ebd.: Rn. 332ff.

18 | Österreich weigert sich bis heute, einen generellen Abschiebestopp nach Griechenland zu verkünden, allerdings werden de facto keine Abschiebungen nach Griechenland mehr durchgeführt. Italien verkündete zwar einen Abschiebestopp, allerdings berichtete *Human Rights Watch* im Januar 2013, dass Italien weiterhin Sammelabschiebungen unter Berufung auf ein bilaterales Rücknahmeabkommen mit Griechenland durchführt (vgl. *Human Rights Watch* 2013).

19 | EuGH, 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10.

unter europarechtlichen Gesichtspunkten die Asylbehörden eines Mitgliedsstaats vor einer Abschiebung in einen anderen Mitgliedsstaat prüfen müssten, ob dieser Staat die Grundrechte tatsächlich beachtet, oder ob sie sich auf die Vermutung verlassen dürften, dass dieser Staat die Grundrechte einhält, da er die GFK und die EMRK unterzeichnet hat (vgl. EuGH 2011).

In das Verfahren schalteten sich neben zahlreichen Mitgliedsstaaten, dem UNHCR und der Europäischen Kommission wiederum auch mehrere NGOs ein. Seitens der Mitgliedsstaaten argumentierten die Vertreter_innen der belgischen, italienischen und polnischen Regierung, dass sie nicht über »geeignete Instrumente verfügen«, um zu überprüfen, ob Asylsuchenden in anderen Mitgliedsstaaten tatsächlich Menschenrechtsverletzungen drohen, und sie sich daher auf die bloße Vermutung verlassen können müssten, dass dies nicht der Fall sei.²⁰ Auf der anderen Seite machten das AIRE-Centre und Amnesty International, die bereits in die nationalen Verfahren vor dem Court of Appeal und dem High Court interveniert hatten, deutlich, dass der überstellende Staat die faktischen Verhältnisse im Zielland der Abschiebung beachten müsse, wenn es Hinweise auf die Verletzung von Grundrechten gebe, da die Idee der Grundrechte eine unwiderlegbare Sicherheitsvermutung verbieten würde (vgl. Amnesty International/Aire Centre 2011: 6ff.).

In seinem Urteil bestätigte der EuGH zwar, dass die Mitgliedsstaaten im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems grundsätzlich davon ausgehen könnten, dass die anderen Mitgliedsstaaten die Grundrechte von Asylsuchenden beachtetten. Da es in der Praxis jedoch zu »größere[n] Funktionsstörungen« in den nationalen Asylsystemen kommen könne, müsse diese generelle Sicherheitsvermutung widerlegbar sein.²¹ Das bedeutet, dass Mitgliedsstaaten Asylsuchende nicht in einen anderen Mitgliedsstaat abschieben dürfen, wenn ihnen nicht verborgen geblieben sein kann, dass das Asylsystem in dem betreffenden Mitgliedsstaat »systemische Mängel« aufweist, die zu einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung der Asylsuchenden führen könnten.²² Um die tatsächliche Situation von Asylsuchenden in einem anderen Mitgliedsstaat beurteilen zu können, müsste der überstellende Staat auch Berichte von internationalen NGOs zu Rate ziehen.²³

20 | EuGH, 21.12.2011 - C-411/10, C-493/10, Rn. 91.

21 | Ebd.: Rn. 80f.

22 | Ebd.: Rn. 86.

23 | Ebd.: Rn. 90.

3. AKTEURSANALYSE UND FAZIT

Von großen internationalen NGOs wie ECRE, Amnesty International oder Human Rights Watch über Pro Asyl, das AIRE Centre, ein Netzwerk an Wohlfahrtsverbänden und kirchlichen Organisationen bis hin zu zahlreichen Anwält_innen und kleineren, dem Noborder-Netzwerk angehörenden antirassistischen Initiativen – sie alle haben sich, trotz teils erheblicher Differenzen, in dem untersuchten Konflikt um das Dublin-System für eine Stärkung der Rechte von Flüchtlingen und Migrant_innen eingesetzt, indem sie die Abschaffung oder tiefgreifende Änderung der Dublin-II-Verordnung forderten und für ein grundlegend anderes Zuständigkeitssystem für Asylverfahren eintraten, das sich an den Bedürfnissen der Migrant_innen orientiert. Deshalb fassen wir sie als Protagonist_innen eines *linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts*.

Massive Widerstände begegneten diesen Kräften in erster Linie in Gestalt der Regierungen der west- und nordeuropäischen Mitgliedsstaaten, Vertreter_innen der entsprechenden Innenministerien und Abgeordneten konservativer Parteien aus diesen Ländern. Wir begreifen diese Akteur_innen als Teil eines *national-konservativen Hegemonieprojekts*, das jedoch in den Auseinandersetzungen um das Dublin-System aus seiner Eigenlogik heraus *gespalten* war. Indem diese Akteur_innen versuchten, das Dublin-System zu verteidigen und Abschiebungen nach Griechenland weiter durchzuführen, traten sie in Opposition zu national-konservativen Vertreter_innen aus Südeuropa. In dieser Spaltung des national-konservativen Hegemonieprojekts manifestiert sich der dem Dublin-System strukturell inhärente Nord-Süd-Konflikt.

Während die Protagonist_innen des national-konservativen Hegemonieprojekts auf die Verwaltungen und Finanzen der Ministerien und Behörden als zentraler organisatorischer Ressource zurückgreifen konnten, waren die Kräfteverhältnisse auf dem Feld der diskursiven Ressourcen anders verteilt, da die linksliberal-alternativen Akteur_innen in ihrer Argumentation an einen tief verankerten und über die EMRK und die Grundrechte-Charta im europäischen Recht eingeschriebenen Menschenrechtsdiskurs anschließen konnten. Zwar stellt auch die Möglichkeit der national-konservativen Akteur_innen, auf vorhandene rassistische und nationalistische Ressentiments Bezug zu nehmen, eine machtvolle Ressource dar; aufgrund der »strategischen Selektivität« (Buckel et al. in d. Bd.) der Gerichte konnte diese Ressource und die daran anschließenden Abwiegelungsstrategien der national-konservativen Akteur_innen aus West- und Nordeuropa jedoch vor den Gerichten nicht die gleiche Wirkung entfalten wie die an die Einhaltung der Menschenrechte appellierende Argumentation ihrer Antagonist_innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts. Darüber hinaus konnten die national-konservativen Akteur_innen in den Gerichtsverfahren ihre überlegenen organisatorischen Ressourcen nicht voll ausnutzen. Denn Auseinandersetzungen werden im

Recht nicht unmittelbar, sondern vermittelt über die Rechtsform und damit über das »Ensemble von Apparaten, Verfahrensordnungen und juridischem Wissen« (Buckel 2008: 60) ausgetragen. Die Übersetzung gesellschaftlicher Auseinandersetzungen in die Rechtsform führt dazu, dass gesellschaftliche Kräfteverhältnisse im Recht nicht unmittelbar abgebildet, sondern verzerrt werden. Daher ist es auch gesellschaftlich mächtigen Akteur_innen nicht immer möglich, ihre Macht in Gerichtsverfahren voll zur Geltung zu bringen (vgl. Buckel/Fischer-Lescano 2007: 91).

Die Möglichkeit zur Einschränkung der Funktionsweise des Dublin-Systems durch die juristischen Erfolge der Protagonist_innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts war dabei strukturell im Dublin-System angelegt. Sowohl der skizzierte Nord-Süd-Konflikt um die Verantwortungsübernahme für Asylsuchende als auch der Versuch der Mitgliedsstaaten, im Rahmen des Dublin-Systems ihr Kontroll- und Abwehrstreben repressiv gegen die Bedürfnisse der Asylsuchenden durchzusetzen, spitzten sich in Griechenland zu und führten in letzter Konsequenz zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Indem sich Asylsuchende, Noborder-Aktivist_innen sowie Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen vernetzten und die Skandalisierung dieser Menschenrechtsverletzungen auf europäischer Ebene vorantrieben, schufen sie die Bedingungen, um in Zusammenarbeit mit Anwält_innen erfolgreich in strategisch wichtige Gerichtsverfahren zu intervenieren. Dass sie für die Umsetzung ihrer Ziele vor allem das juristische Terrain der europäischen Ebene nutzten und dort letztendlich auch erfolgreich waren, liegt dabei unter anderem auch daran, dass linksliberal-alternative Kräfte durch die hegemoniale Koalition aus neoliberalen und konservativ-nationalem Hegemonieprojekt im Bereich der Asylpolitik in den einzelnen Nationalstaaten politisch weitgehend marginalisiert sind.

Durch die so erzielten Erfolge vor Gericht konnte erreicht werden, dass bis dato Tausende Menschen nicht nach Griechenland abgeschoben wurden, sondern sich das zuständige Land für die Bearbeitung ihres Asylantrags selbst aussuchen konnten. Allerdings hat dieser Erfolg Grenzen. Zum einen ist die Strategie der Akteur_innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts, die Aussetzung der Abschiebungen nach Griechenland auf andere Länder auszudehnen und dadurch dem Dublin-System die Grundlage zu entziehen, bisher nur begrenzt aufgegangen.²⁴ Zum andern konnte durch den Erfolg auf dem juristischen Terrain keine Verschiebung der gesellschaftlichen Kräftever-

24 | So gab es 2012 in Deutschland 274 Entscheidungen in Bezug auf Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz gegen Abschiebungen nach Italien, von denen 137 stattgegeben wurde (vgl. Bundesregierung 2013b: 6). Allerdings lehnte der EGMR im April 2013 eine Beschwerde gegen eine Abschiebung von den Niederlanden nach Italien als »offensichtlich unbegründet« ab (EGMR, 2.4.2013 - 27725/10).

hältnisse erreicht werden. Trotz der heftigen Kritik und den einschneidenden Urteilen verschiedenster Gerichte während der Auseinandersetzungen um Abschiebungen nach Griechenland einigten sich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union in den Verhandlungen um eine Neufassung der Dublin-II-Verordnung am 19. September 2012 darauf, dass Dublin-III an den Grundprinzipien von Dublin-II festhalten werde (vgl. ausführlich Lorenz 2013). Unter diesen für emanzipatorische Politik ungünstigen Bedingungen ist jede verhinderte Abschiebung und jede Lücke im Grenzregime ein kleiner Triumph.

II. FRONTEX

Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle

Nikolai Huke/Dana Lüddemann/Jens Wissel

Einleitung

Mit der »Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (FRONTEX) entstand im Jahr 2004 einer der bis heute dynamischsten europäischen Apparate. Der Haushalt der Agentur stieg von 2005 bis 2010 um das Vierzehnfache an. Von der »einfachen« europäischen Vermittlerin zwischen den nationalen Grenzschutzbehörden der Mitgliedsstaaten hat sich FRONTEX zu einer Instanz gewandelt, die Politik und Maßnahmen an den Außengrenzen prägt – vor allem in Bezug auf den Umgang mit Migrant_innen und in der Zusammenarbeit mit sogenannten Drittstaaten. Längst nehmen die Agentur und ihre Mitarbeiter_innen auch auf die (zukünftige) politische und institutionelle Rolle, die FRONTEX innerhalb einer europäischen Sicherheitsarchitektur annehmen soll, wesentlichen Einfluss. Dabei trägt FRONTEX nicht nur materiell zur (Re-)Territorialisierung der EU bei, sondern erweitert kontinuierlich Wissensbestände über Menschen, die sich innerhalb der Union oder an ihren Grenzen bewegen. Sie ist damit ein *biopolitischer Apparat* der Bevölkerungskontrolle.

FRONTEX entstand vor dem Hintergrund des politischen Projekts des Migrationsmanagements (vgl. Buckel et al. in d. Bd.), zu dessen Kernelementen eine *tief verankerte Hegemonie der Grenze* und die *Versicherheitslichung der Migration* zählen (1). Auch wenn sich das Projekt seit den 1990er Jahren in Europa weitgehend hegemonial durchsetzte (vgl. Georgi/Huke/Wissel in d. Bd.), blieb das migrationspolitische und insbesondere das sicherheitspolitische Feld durch divergierende nationale Grenzkontroll- und migrationspolitische Praxen fragmentiert. In der Folge standen Mitgliedsstaaten und Ministerrat einer Ausweitung migrationspolitischer Kompetenzen der Kommission skeptisch gegenüber. FRONTEX wurde daher als *Agentur* institutionalisiert, die in der Lage ist,

als verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten einerseits und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle andererseits zu fungieren (2). Als Agentur ist FRONTEX exemplarisch für eine spezifische Form europäischer Apparate, »die sich institutioneller und rechtlicher Grenzen zu entledigen [suchen]« (Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1220). Dabei stehen »Rechtsschutz- und Kontrollinstanzen [...] nur eingeschränkt zur Verfügung« (ebd.), was nicht zuletzt am spezifischen Aktionsfeld zwischen Grenzschutz und -kontrolle, Polizei sowie Geheimdienst liegt.

An FRONTEX lässt sich daher »im Kleinen« zeigen, wie es im *europäischen Staatsapparate-Ensemble* zur Verselbstständigung der politischen Form beziehungsweise einem »experimentellen Regieren« (Pollak/Slominski 2009: 906) kommt und wie ein genuin europäischer Staatsapparat entsteht, der sich konstitutiv demokratischen Einhegungen entzieht. Der aktuelle Schritt des Ausbaus wird – hier zeigt sich die Hegemonie des Migrationsmanagements unter versicherheitlichten Vorzeichen – von den politisch-institutionellen Akteuren kaum in Frage gestellt (3). FRONTEX ist zudem Akteur, der eine rechtliche Stratifizierung an der Grenze durchsetzt. Effekt der Kontrollpolitiken ist die »Illegalisierung« eines Teils der Bevölkerung. Kritischen NGOs sowie der *Noborder*-Bewegung gelang es, diese Funktion erfolgreich zu skandalisieren und indirekt Einfluss auf den Ausbau des Apparates zu nehmen.

1. KONTEXTANALYSE: TIEF VERANKERTE HEGEMONIE DER GRENZE

Auf der Suche nach Akteuren und (konfliktiven) gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die die Institutionalisierung von FRONTEX vorantrieben, stößt man zunächst auf andere Staatsapparate – etwa (sich europäisierende) nationale Innenverwaltungen und Polizeibehörden, die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament. Gesellschaftliche Kräfte hingegen setzten sich erst nach Gründung der Agentur und nur in Ausnahmefällen – ein Beispiel hierfür ist die *Noborder*-Bewegung – direkt mit FRONTEX auseinander. Kritik wurde an konkreten Maßnahmen laut, etwa an Menschenrechtsverletzungen während operativer Einsätze und den fehlenden Möglichkeiten, diese juristisch zu verfolgen (vgl. Human Rights Watch 2009). Der Apparat, so scheint es, entstand damit weitgehend jenseits gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse aus dem apparativen Prozess heraus. FRONTEX entwickelte und entwickelt sich gleichwohl in einer engen Beziehung zu den gesellschaftlichen Dynamiken. Drei Momente sind dabei hervorzuheben: Erstens die tief verankerte Hegemonie einer *in der politischen Form des Kapitalismus* verankerten Grenze. Zweitens die *Versicherheitlichung* von Migrationspolitik und drittens das *politische Projekt* des Migrationsmanagements.

Die Hegemonie von Grenze als zentraler Legitimierungsinstanz von Migrationskontrolle beschreibt den Umstand, dass die Legitimität staatlicher Grenzen an sich in gesellschaftlicher Auseinandersetzung kaum thematisiert wird. Zurückführen lässt sich das auf die Entstehung und hegemoniale Durchsetzung von Nationalstaaten, Nationalismus und mit ihnen der Staatsbürgerschaft. Staatsbürgerschaft ist über eine Reihe institutioneller Mechanismen (zum Beispiel Pässe), aber auch über Diskurse fest in Alltagsbewusstsein und Identitäten eingeschrieben; Nation verbunden mit Territorium und dessen Begrenzung erscheint als natürlicher Aspekt der Subjektkonstitution. Gleichzeitig gewinnt die Außengrenze zusätzliches legitimatorisches Potential im national-sozialen Staat (Balibar 2010)¹ aus der Gewährleistung sozialer Zusicherungen an die autochthonen Mitglieder der Gesellschaft – dazu zählen Schutz vor Lohnkonkurrenz von ›außen‹, aber auch staatliche Zahlungen von Elterngeld bis Sozialhilfe. Dies zeigt sich auch daran, dass bis auf die *Noborder*-Bewegung als Teil des links-liberal alternativen Projekts keines der Hegemonieprojekte in den Auseinandersetzungen um den Abbau der Binnengrenzen die Grenze an sich in Frage stellte (vgl. grundlegend Buckel et al. in d. Bd.). Die Grenze transformiert sich, ohne dass sie selbst zur Disposition steht. Umkämpft ist allerdings die konkrete Ausgestaltung: Welche institutionellen und apparativen Arrangements sollen die Grenze organisieren? In welchem Verhältnis soll die europäische Außengrenze zu den nationalen Territorien stehen? Welche Rolle sollen Menschenrechte und Asyl dabei spielen? Wie durchlässig soll die Grenze für wen sein?

Bezüglich der Antworten auf diese Fragen verschoben sich seit Ende der 1970er Jahre die Kräfteverhältnisse in Europa allmählich in Richtung einer repressiven Migrationspolitik. Migration wurde zunehmend als sicherheitspolitische Frage diskutiert. Infolge der Krise des Fordismus setzte sich in vielen EU-Staaten eine restriktive Auseinandersetzung mit Migration durch, die anschließend institutionell zum Beispiel über veränderte Asyl- und Einwanderungsgesetzgebungen abgesichert wurde. Gleichzeitig fand eine Angleichung der Migrationskontrollregime statt. Vor allem Akteure des konservativen Hegemonieprojekts besetzten dabei Schlüsselstellen in jenen Staatsapparaten, die

1 | Die Regulierung »der Klassenkämpfe durch die Sozialpolitik und die Institutionen zur kollektiven Sicherung zumindest *eines Teiles der Lohnarbeiter*, die als ›Wohlfahrtsstaat‹, Welfare State oder Sozialstaat bezeichnet wird, seit dem Ende des 19. Jahrhunderts absolut unentbehrlich für die Erhaltung der nationalen Form des Staates und damit seiner Hegemonie waren [...] Regulierung der Klassenkämpfe, allgemeiner, der sozialen Konflikte, niemals möglich gewesen wäre ohne den Prozess der Einsetzung der Form Nation, dieser Form der privilegierten Gemeinschaft, die sakralisiert und säkularisiert zugleich ist.« (Balibar 2010: 25; Hervorh. d. Autor_innen)

eine zunehmende Abschottung der Grenzen politisch absichern und exekutiv umsetzen, wie Innenministerien und Polizeibehörden.

Voraussetzung für die Versicherheitlichung von Migration waren »moral panics«, die zu Verschiebungen in den Kräfteverhältnissen geführt haben (Hall et al. 1978): Diskursive Ereignisse, in denen Migrantinnen und Migranten beziehungsweise ihre (potentielle) Anwesenheit als Gefahr für die gesellschaftliche Ordnung inszeniert wurden. In Deutschland begleiteten beispielsweise Pogrome die Asyldebatte der frühen 1990er Jahre (vgl. Kannankulam in d. Bd.), in Großbritannien wurde der Konflikt um Sangatte zentral (vgl. Schwenken 2006 sowie Georgi in d. Bd.) und in Spanien erzwang der rechtskonservative Partido Popular eine restriktive Komponente in der Migrationspolitik infolge der sogenannten »crisis de los cayucos« auf den Kanarischen Inseln 2006 (vgl. Wolff in d. Bd.). Mit dem Schengen- und Dublin-Regime sowie dem Vertrag von Amsterdam geht die versicherheitlichte Thematisierung von Migration – gewissermaßen als dunkle Seite des Binnenmarkts und dessen Mobilitäts- beziehungsweise Freizügigkeitsregelungen – in den europäischen *acquis communautaire*² über.

Seit den 2000er Jahren wurde diese restriktive Ausrichtung von Migrationspolitik durch legale Zuwanderungsmöglichkeiten – etwa die Blue Card (vgl. Georgi/Huke/Wissel in d. Bd.) – im Rahmen einer globalen Arbeitsteilung erweitert und ein selektives *Migrationsmanagement* etabliert.

2. FRONTEX: DIE ENTSTEHUNG EINES MIGRATIONSKONTROLLAPPARATS INNERHALB DES EUROPÄISCHEN STAATSAPPARATE-ENSEMBLES

Eigentlich schienen unter diesen Voraussetzungen die Grundlagen für eine europäische Grenzkontrollbehörde geschaffen worden zu sein. Dennoch erwies sich die Etablierung von FRONTEX als langwieriger und konfliktreicher Prozess. Die Dominanz nationaler Migrationskontrollapparate innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles äußerte sich in »Souveränitätsvorbehalten« und in Interessenskonflikten zwischen Grenz- und Zentrumsstaaten. Obwohl in Fragen der Migrationskontrolle nach wie vor nationale Praxen und Institutionen eine große Beharrlichkeit haben, zeigt FRONTEX zugleich, dass der repressive Teil des Migrationsmanagements einfacher zu institutionalisieren war als beispielsweise legale Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Arbeitsmarkt (vgl. Georgi et al. in d. Bd.) oder die Schaffung eines einheitlichen europäischen Asylsystems (vgl. Mayerhöfer et al. in d. Bd.).

2 | Bezeichnet den gemeinschaftlichen Besitzstand, also das gesamte gültige EU-Recht.

2.1 Migration als sicherheitspolitisches Problem

Mit dem Binnenmarktprojekt sowie den Schengen I und II Vereinbarungen, in denen zunächst fünf europäische Staaten vereinbarten, zukünftig auf Kontrollen des Personenverkehrs an ihren gemeinsamen Grenzen zu verzichten, begann in den 1980er Jahren ein Prozess, infolge dessen sich die »Interdependenz und Denationalisierung« (Möllers 2011: 150) von Grenzen verstärkten. Aus dem inneren Grenzkontrollabbau entstanden für die Nationalstaaten »wahrgenommene funktionale Zwänge« (ebd.: 159). Auch Migrationskontrollpolitik wurde in der Folge als europäisches Problem reformuliert. Dabei wurde eine neue Dichotomie etabliert: Sicherer EU-Raum versus unsicheres »Außen« (vgl. Benedikt 2004). Bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte (»Binnenmarktprojekt«) wurde diskursiv ein Unsicherheitskontinuum etabliert, das von Kriminalität bis zu irregulärer Migration reicht (vgl. Huke 2010: 60). Es gebe einen zunehmenden »Migrationsdruck«, so wurde argumentiert, der außer Kontrolle zu geraten drohe, die Migrationspolitik sei daher »unvermeidlich restriktiv« (Ministers responsible for immigration 1991: 473). Anfang der 1990er Jahre rückt Asylmissbrauch ins Zentrum der Debatte, mit dem Modell der »konzentrischen Kreise« (Österreichische Ratspräsidentschaft 1998) und dem »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« des Amsterdamer Vertrags wird Migration diskursiv fest als europäisches (Sicherheits-)Problem etabliert beziehungsweise »versicherheitlicht« (vgl. Huke 2010: 61f.).

Seit den späten 1990er Jahren und insbesondere mit der Lissabon-Strategie wird die sicherheitspolitische Thematisierung von Migration um eine ökonomische Dimension ergänzt: Notwendig sei nicht nur Abschottung, sondern – unter anderem angesichts alternder Bevölkerungen – auch selektive Zuwanderung. Das Interesse von Unternehmen an einem globalen Arbeitsmarkt (insbesondere für »Hochqualifizierte«) müsse dabei mit einem angemessenen Level der Kontrolle über »unautorisierte« Einwanderung und Arbeit verbunden werden, um einheimische Arbeitnehmer gegen »unfaire Konkurrenz durch ausländische Arbeitnehmer« (Bertelsmann Foundation 2000: 14) zu schützen, das heißt (durchaus auch im Interesse von Kapitalfraktionen) etablierte sozialpartnerschaftliche Arrangements abzusichern. Voraussetzung eines derartigen Migrationsmanagements unter restriktiven Vorzeichen ist eine Grenze, die in der Lage ist, Migration selektiv zuzulassen – insbesondere aber »unautorisierte« Migration (mit allen Mitteln) zu verhindern. Eine »europäische Grenzpolizei« (Feasibility Study 2002) erschien daher folgerichtig.

2.2 Europas Abschottung, national organisiert

Bis Anfang der 1990er Jahre entwickelte sich europäische Grenzkontrollpolitik zunächst als Spiegelbild nationaler Arrangements, es blieb institutionell im

Bereich Justiz und Inneres in einem intergouvernementalen Verhandlungsregime. Auf vertraglich gesicherte Strukturen der Zusammenarbeit wurde dabei »bewusst verzichtet« (Imbusch 2003: 91), stattdessen wurden verschiedene informelle Arbeitsgruppen geschaffen (zum Beispiel die Ad-hoc-Gruppe Einwanderung 1986; TREVI 1992; die Koordinatorengruppe »Freizügigkeit« etc.). Über gemeinsames *wining and dining* entdeckten die Polizeibehörden und Innenverwaltungen geteilte Interessen und begannen, ihre national definierten Problemdefinitionen als europäische zu reformulieren (vgl. Huke 2010: 42f.; Möllers 2010: 36). Triebkraft war dabei unter anderem die Suche nationaler sicherheitspolitischer Akteurinnen nach neuen Aufgabenfeldern, nachdem »ihre ursprünglichen Grenzsicherungsaufgaben mit dem Abbau der Grenzkontrollen im Rahmen der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes insbesondere seit der EU-Osterweiterung weitgehend verloren gingen« (Möllers 2010: 50). Die Kontrolle am Grenzübergang verschwindet im EU-Binnenraum weitgehend, neben »einer Ausweitung des Grenzraumes nach Außen findet insbesondere auch eine Ausdehnung der Grenze ins Landesinnere statt« (ebd.: 72). Es kommt in der Folge zu einer »nahezu undefinierten Ausdehnung [...] der besonderen Kontrollbefugnisse, die an Grenzen gelten« (Marischka 2007: 8).

Im Anschluss an Schengen I und II wurden nicht nur gemeinsame Standards im Bereich der Grenzkontrolle vorangetrieben, es entwickelte sich auch eine Vielzahl von Kooperationen der Mitgliedsstaaten in Grenzschutzfragen. Eine veränderte Praxis folgte daraus jedoch nur begrenzt: Die verwendeten Kontroll- und Kommunikationstechnologien und die diese produzierenden Unternehmen waren je nach Nationalstaat unterschiedlich (und zum Teil inkompatibel), hinzu kamen Sprachbarrieren und divergierende bürokratische Praxen, »Befehlsketten, Logiken und Zielsetzungen« (ebd.: 6).

An der Dominanz und Stabilität der nationalen Praxen und Apparate änderte auch die stärkere Rolle der supranationalen Apparate – mit den Verträgen von Maastricht (1992/1993) und Amsterdam (1997/1999), wodurch Asyl- und Migrationspolitik zum Gegenstand von Gemeinschaftspolitik und Gemeinschaftsrecht wurden, zunächst wenig. 1995 berief die Kommission eine Kommissarin für Justiz und Inneres. Vier Jahre später baute sie mit einer Generaldirektion Justiz und Inneres ihr Personal im Bereich Migrationskontrolle aus. Die Kompetenzerweiterung war eine Voraussetzung dafür, dass Migrationskontrollpolitik (zum Beispiel auf dem Gipfel in Tampere 1999) ins Zentrum europäischer Politik rückte – insbesondere die Europäische Kommission war in der Folge eine Agendasetterin, die das Thema der »illegalen« Einwanderung und Schutz der Außengrenzen auf die Tagesordnung der europäischen Politik setzte (vgl. Möllers 2010: 95).

Informelle und intergouvernementale Mechanismen der Zusammenarbeit wurden zunehmend als unzureichend angesehen, um das (europäische)

›Problem‹ der Migrationskontrolle zu lösen; Nationale Grenz- und Migrationskontrollpraxen gerieten dadurch unter Druck. Im Mai 2002 legte eine Initiative unter der Führung Italiens eine Machbarkeitsstudie für eine europäische Grenzpolizei vor (Feasibility Study 2002).³ Die Studie plädiert für die Vernetzung der nationalen Grenzpolizeien mit einer Reihe von gemeinschaftlichen Elementen (beispielsweise Polizeieinheiten, Risikoanalysen etc.). Das Ganze sollte von einem Rat, bestehend aus nationalen Vertretern der nationalen Grenzschutzbehörden und unterstützt durch ein Sekretariat, koordiniert werden (ausführlich Monar 2006: 193ff.; Carrera 2010: 2f.), auffällig ähnlich dem heutigen Aufbau von FRONTEX. Mitgliedsstaaten wie Großbritannien, aber auch die zukünftigen östlichen Mitgliedsstaaten, insbesondere Polen und die Slowakei, teilten zwar die Absicht, in Grenzfragen mehr zu kooperieren, lehnten jedoch eine europäische Grenzpolizei aufgrund von Souveränitätsvorbehalten ab (vgl. Carrera 2010: 2; Léonard 2009: 376; Hobbing 2005: 8). Die Europäische Kommission schlug daher zunächst »nur« eine »gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen [Common Unit]« (Europäische Kommission 2002a) vor. Diese sollte »einen gemeinsamen Mechanismus für eine operative Abstimmung und Zusammenarbeit« etablieren, um unter anderem einen ständigen »Prozess des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen sowie deren Anwendung [zu gewährleisten]« (ebd.: 15). Auf lange Sicht sollten die Mitgliedsstaaten aber durch ein noch aufzubauendes europäisches Grenzschutzkorps unterstützt werden und somit ein »integrierter Grenzschutz« auf EU-Ebene implementiert werden (siehe auch Léonard 2009: 378).

Auf dem Gipfel von Sevilla (2002) wurde ein in großen Teilen mit dem Kommissionsdokument übereinstimmender Aktionsplan beschlossen, der zudem Teile der Machbarkeitsstudie umfasste (vgl. Monar 2006: 200). Die »Common Unit« wurde in der Folge durch das »SCIFA+«-Komitee, bestehend aus dem »Strategischen Ausschuss für Asyl und Immigration« (SCIFA) und den »höchsten Beamten der nationalen Grenzschutzbehörde« (Europäisches Parlament 2002: 10), aufgebaut. Sie übernahm die Führung in der Koordination einer Reihe von Operationen und Pilotprojekten im Zusammenhang mit

3 | Schon Anfang 2001 hatten Deutschland und Italien in einer gemeinsamen Initiative die Idee einer gemeinsamen europäischen Grenzpolizei vorgebracht (ausführlich Monar 2006: 193ff.). In den Beschlüssen des Europäischen Rates im Dezember 2001 in Laeken taucht der Begriff einer europäischen Grenzpolizei allerdings nicht mehr auf. Darin heißt es lediglich: »Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, die Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die Voraussetzungen für die mögliche Schaffung eines Mechanismus oder gemeinsamer Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen.« (Europäischer Rat 2001: 12).

Grenzschutzfragen. Unter anderem koordinierte sie die Operation Ulysses, die unter spanischer Führung stand, die Operation Triton unter griechischer Führung und den »International Airport Plan« unter italienischer Führung. Zudem wurden in verschiedenen Mitgliedsstaaten eine Reihe von Ad-hoc-Zentren gegründet, die sich mit Grenzschutzfragen beschäftigten und später in FRONTEX integriert wurden (vgl. Barbé 2008: 65; Léonard 2009: 378; Marischka 2007: 4).

SCIFA+ gelang es jedoch nur begrenzt, die Probleme, die aus der Vielfalt und Dominanz (der Praxen) nationaler Apparate resultierten, zu überwinden und die Effektivität europäischer Grenzkontrolle zu steigern. In ihrer Mitteilung zur »Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen« (Europäische Kommission 2003a) forderte die Kommission daher eine systematischere, permanente Gemeinschaftsstruktur zur Koordinierung von Grenzkontrollpolitiken. In eine ähnliche Richtung ging ein Dokument der griechischen Präsidentschaft, das am gleichen Tag veröffentlicht wurde und in dem davon gesprochen wurde, dass eine Reihe von Projekten, die von SCIFA+ geleitet beziehungsweise koordiniert wurden, mit ernsthaften Problemen zu kämpfen gehabt hätten (Léonard 2009: 379). In den Schlussfolgerungen des Rats für Justiz und Inneres wurde daraufhin die Einrichtung einer *Practitioners Common Unit* gefordert, um die operative Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten weiter zu entwickeln (Rat der Europäischen Union 2003). Auf dem Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 wurde die Kommission – vorangetrieben von der griechischen Präsidentschaft (Monar 2006: 204) – beauftragt zu prüfen »ob neue institutionelle Mechanismen zur Verstärkung der operativen Zusammenarbeit beim Grenzschutz an den Außengrenzen, möglicherweise auch eine operative Struktur der Gemeinschaft, geschaffen werden müssen« (Rat der Europäischen Union 2003: 12).

2.3 Europäische Koordinierung, national dominiert

Zu diesem Zeitpunkt arbeitete die Kommission bereits an einem Vorschlag zur Schaffung einer »Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union« (vgl. Léonard 2009: 378; Ekelund 2010: 170). Die Hauptaufgaben der neuen Agentur sollten einerseits konkret in der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und ihren Grenzschutzbehörden bestehen sowie in der Abschiebung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten aufhielten. Die verstärkte operative und technische Unterstützung sollte vor allem gegenüber jenen Mitgliedsstaaten erfolgen, die am stärksten betroffen waren oder mindestens als solche galten.

Daneben sollte die neue Agentur bei der Ausbildung der nationalen Grenzschutzbeamten mitwirken. Zudem war vorgesehen, dass die Agentur selbständig allgemeine und spezifische Risikoanalysen erstellen soll, die auch das weitere Vorgehen an den Außengrenzen und in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten umfassen. Darüber hinaus sollte sie die für die Kontrolle und Überwachung der Grenzen nutzbaren technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen in der Forschung verfolgen und gegebenenfalls evaluieren (vgl. Europäische Kommission 2003b: 2, 5).

Der Rat begrüßte grundsätzlich den Vorschlag der Kommission. Haupt­sächlicher Konfliktpunkt in der ›working party on frontier‹ des Rates war die Frage, welche Institution bis zu welchem Grad bei der Kontrolle der Außengrenzen zuständig sein sollte. In allen Dokumenten wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedsstaaten die Verantwortung über die Kontrolle der Grenzen behalten (vgl. Neal 2009: 343). Von vornherein wurden im endgültigen Vorschlag der Kommission Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedsstaaten Rechnung getragen. Auch die Entscheidung, die Institutionalisierung in Form einer Agentur zu wählen, deutet in diese Richtung. Der Aufbau eigener Kompetenzen innerhalb der Kommission wäre gegenüber dem Rat und den Mitgliedsstaaten nicht durchsetzbar gewesen. Widerstände gegen eine Europäisierung zeigten sich zunächst auch im Parlament; letztlich sprach es sich aber für einen »stärkeren gemeinschaftlichen Charakter« der Grenzschutzagentur aus und forderte eine vollständige Einbeziehung der Kommission und des Parlaments (vgl. Europäisches Parlament 2004). Der Vorschlag der Kommission erschien vielen zu wenig ambitioniert (Carrera 2007: 14; Pollak/Slominski 2009). Im Kern wollten die Parlamentarier eine stärkere Vergemeinschaftung der Grenzkontrolle, eine bessere Kontrolle der Agentur durch das Parlament und die Kommission sowie eine stärkere Berücksichtigung von Menschenrechtsfragen (vgl. Ekelund 2010: 172ff.). Der Versuch, eine bessere Rechenschaftspflicht und Kontrolle der Agentur durch Parlament und Kommission sicherzustellen, misslang ebenso wie der Versuch, Einfluss auf die Ernennung des Exekutivdirektors von FRONTEX zu bekommen, weil das Parlament im Konsultationsverfahren keine Mittel zur Durchsetzung seiner Forderungen hatte. Die Risikoanalysen von FRONTEX werden zudem nur der Kommission und dem Rat vorgelegt (vgl. Puntcher Riekman 2008: 30).

In der Agentur FRONTEX, die am 3. Oktober 2005 den operativen Betrieb aufnahm, gelang es schließlich, den Widerspruch zwischen national divergierenden Grenzkontrollpraxen und einer europäischen Problemdefinition dynamisch zu institutionalisieren, das heißt, das Interesse der Mitgliedsstaaten an einer starken Rolle der eigenen Innenverwaltungen und Polizeibehörden mit der diskursiv etablierten Notwendigkeit einer Europäisierung der Migrationskontrolle zu vermitteln.

Alle EU-Mitgliedsstaaten sowie die beteiligten Staaten aus dem Schengen-Raum⁴ haben einen Vertreter im Verwaltungsrat von FRONTEX. Großbritannien und Irland haben lediglich Beobachter_innenstatus, da sie nicht Teil der Schengen Abkommen sind. Die Kommission selbst ist mit zwei Vertreter_innen im Verwaltungsrat. Darüber hinaus sind nationale Polizeibehörden auch in anderen Teilbereichen von FRONTEX institutionell vertreten; so ist etwa Deutschland durch Expert_innen der Bundespolizeidirektion im »FRONTEX Risk Analysis Network« repräsentiert (vgl. Möllers 2010: 53). Die nationalen Innenverwaltungen und Polizeibehörden konnten so ihre Kompetenzen erweitern, »ohne dass dies [...] von der Öffentlichkeit hinterfragt oder überhaupt wahrgenommen wurde« (ebd.: 54). Dieses institutionelle Design ermöglichte den Beginn eines Vergemeinschaftungsprozesses in einem umkämpften Politikfeld, ohne den Widerstand der Mitgliedsstaaten herauszufordern (vgl. Guild 2006). Die Autonomie der Agentur blieb politisch relativ schwach und der Einfluss der Mitgliedsstaaten relativ groß (vgl. Puntcher Riekman 2008: 29; Léonard 2009: 381; Rijpma 2010: 1; Pollak/Slominski 2009: 909). Die Agentur ermöglicht damit nationalen Apparaten eine erweiterte operative und politische Reichweite (Pollak/Slominski 2009: 906).

Schon mit der Gründungsverordnung kann FRONTEX selbst operative Einsätze koordinieren und durchführen. Seit 2006 gab es verschiedene Grenzschutzaktionen (Joint Operation/JO) vor der afrikanischen Küste: JO HERA (2008: 315 Tage) vor Spanien, im Mittelmeer JO Nautilus (2008: 332 Tage) um Italien und Malta und JO Poseidon (2008: 217 Tage) in der Ägäis – und viele andere an Land auf den Flughäfen (vgl. FRONTEX: 2008; Kasperek/Wagner 2010). Diese Einsätze blieben aber in letzter Instanz immer unter der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Während der Einsätze kam es – ebenso wie beim Einsatz der RABITs (siehe unten) – wiederholt zu Verstößen gegen Menschenrechte (vgl. unter anderen Human Rights Watch 2011; Möllers 2010: 65f.). Der Schwerpunkt der operativen Tätigkeiten in der Anfangsphase der Agentur lag jedoch im EU-Binnenraum (zum Beispiel Kontrollen von Flug- und Schifffahrtslinien). Dies verweist auf die breite Grenzdefinition, die der Arbeit von FRONTEX zugrunde liegt – sie umfasst laut ihrem Direktor Ilkka Laitinen Tätigkeiten in vier »Stufen«: Drittstaaten, Nachbarstaaten, EU-Außengrenze und der Binnenraum der EU (vgl. Möllers 2010: 75).

2.4 FRONTEX als biopolitischer Apparat

Während FRONTEX im Verwaltungsrat und in den Einsätzen relativ eng an Interessen der Mitgliedsstaaten gebunden ist, verfügt der Apparat im Bereich

4 | Norwegen und Island sind Teil der Schengen-Vereinbarung, aber nicht Teil der EU und haben nur eingeschränktes Stimmrecht.

Risikoanalysen und Wissensgenerierung bezüglich der Außengrenzen über eine große Autonomie. In diesem Prozess festigt FRONTEX sich als selbstständiger Apparat auf der supranationalen Ebene, der nach und nach seine eigenen operationalen Fähigkeiten und seine formalen Kompetenzen ausbaut und exklusives Wissen produziert, das den nationalen Grenzschutzapparaten und Innenministerien nicht zur Verfügung steht. FRONTEX soll nicht nur explizit mit Europol, auf dessen Daten sie Zugriff hat, sowie mit Drittstaaten und Geheimdiensten zusammenarbeiten (Verordnung (EU) 2004: Art. 13, 14), sondern auch umfangreiche Durchführbarkeitsstudien »effektiveren Grenzschutzes« in Auftrag geben. Die Wissensproduktion von FRONTEX bewegt sich innerhalb des sicherheitspolitischen Feldes (vgl. Bigo 2006), das durch spezifische Selektivitäten geprägt ist: Zugang zum Feld haben neben den Akteuren der Staatsapparate, der Migrationskontrolle und Forschungsinstitutionen in erster Linie Kapitalfraktionen des sicherheitsindustriellen Komplexes.⁵ Deutlich wird auch eine geschlechtsspezifische Selektivität: Das sicherheitspolitische Feld ist ebenso wie FRONTEX ein weitgehend homosozialer, von soldatischen und neoliberalen Männlichkeiten dominierter Raum. Es ist geprägt von Männern, die über eine langjährige Sozialisation in (para-)militärischen Organisationen und/oder in kapitalnahen Verbänden verfügen. Diese Struktur des Feldes prägt »Handlungssequenzen, Routinen und Erfahrungswissen« (Möllers 2011: 155) der beteiligten Akteure. Exemplarisch steht hierfür unter anderen der FRONTEX-Generaldirektor Ilkka Laitinen. Dieser ist nicht nur finnischer Brigadegeneral, sondern auch Mitglied des Beirats der *Security and Defense Agenda (SDA)*, die als *think tank* des militärischen und sicherheitsindustriellen Komplexes den Austausch zwischen Unternehmen aus den Bereichen Militär, Sicherheit, Transport, Pharma und IT, Staatsapparaten und Wissenschaft vorantreibt (vgl. SDA 2013).

Ziel der Wissensproduktion von FRONTEX ist die Kontrolle »eigensinniger Praxen« (Benz/Schwenken 2005) von Migrantinnen und Migranten. FRONTEX kann damit als ein Apparat verstanden werden, der die Kontrolle

5 | In der Folge kommt es zu einer engen Kooperation von FRONTEX mit Unternehmen des sicherheitsindustriellen Komplexes etwa im Rahmen von Technologiebörsen, Forschungsk Kooperationen oder Tagungen zur Weiterentwicklung des Grenzkontrollregimes (vgl. Hayes 2010; Léonard 2010: 243f.; Marischka 2009b). »FRONTEX has been a regular participant in forums promoting the securitisation of border controls in Europe, alongside groups lobbying in favour of corporate interests such as the Aerospace and Defence Association (ASD), which promotes the aeronautics industry as a strategic priority for Europe and the Security Defence Agenda (SDA), a Brussels based think tank that provides a platform for the meeting of EU institutions and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) with government officials and representatives of industry, international and specialised media, think-tanks, academia and NGOs.« (Fotiadis 2010)

und Disziplinierung der Bevölkerung durch Wissen zu organisieren versucht. Gleichzeitig fungiert FRONTEX – etwa durch Machbarkeitsstudien (zum Beispiel der Überprüfung der Kompatibilität von IT-Systemen europäischer Grenzkontrollbehörden oder zum Aufbau eines europäischen Patrouillennetzes im Mittelmeer) – als »Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten« (Marischka 2007; vgl. auch Tohidipur 2011). Die Agentur stößt dadurch kontinuierlich inkrementelle Prozesse der Vergemeinschaftung und der Europäisierung von Grenzkontrolle an⁶ und trägt damit nicht zuletzt zur Vereinheitlichung (des europäischen Marktes) der Sicherheits- und Grenzkontrolltechnologie und zu einer »Harmonisierung der Nachfrage« bei (Masson/Marta 2011; vgl. auch Möllers 2010: 59ff.). Die Agentur charakterisiert sich folgerichtig auch als Medium zwischen Industrie und Endnutzern (Laitinen 2010: 15).

2.5 FRONTEX als Europäisierungsmotor

Ziel von FRONTEX ist es, »die ›gewachsenen Grenzregimes‹ neuen und zentral erarbeiteten Praxen zu unterwerfen« (Marischka 2007: 9). Mit Pollak und Slominski (2009: 906) kann die Agentur damit als Form »experimentellen Regierens« (hierzu auch Kasparek 2010: 114) bezeichnet werden: Als Resultat aus fragmentierten Machtverhältnissen wird zur ›Problemlösung‹ ein Apparat geschaffen, der sich selbst ›entfaltet‹ und darüber eine Homogenisierung der Interessen erzeugt. FRONTEX stellt Kohärenz, Kontinuität und Stabilität zwischen formellen und informellen Netzwerken her. Dabei wird eine »bürokratische Politik« [forcirt], die sich auf einem eigenen Selbstverständnis der Agentur gründet und die nicht unerheblich große Handlungsspielräume nach eigenem Ermessen ausfüllt« (Tohidipur 2009: 16).

Dass die ›Selbstentfaltung‹ von FRONTEX überaus erfolgreich verläuft, zeigt sich auch in der Anzahl der bei FRONTEX Beschäftigten. 2005 startete FRONTEX mit 45 Angestellten (FRONTEX 2006), im Jahr 2011 waren es 298 (FRONTEX 2011: 15). Seit 2007 sieht eine Änderungsverordnung (Verordnung (EU) 2007) die Bildung von sogenannten »schnellen Eingreifteams (RABIT)« vor. Initiatoren der Richtlinie waren Wolfgang Schäuble – in »seiner Funktion als oberster Dienstherr der Sonderpolizei des Bundes« (Möllers 2010: 49) – und der frühere EU-Kommissar für »Justiz, Freiheit und Sicherheit«, Franco Frattini. Vorbild der Regelung war unter anderem das Bundespolizeigesetz (vgl. ebd.). Mit der Verordnung sollen Grenzschutzbeamte aus EU-Mitglieds-

6 | Ein Beispiel hierfür sind von FRONTEX organisierte mehrwöchige Fortbildungsveranstaltungen, die »jüngeren Führungskräften europäischer Grenzpolizeien [...] weitergehende Kenntnisse über Führungs- und Einsatzstrukturen anderer Grenzschutzpolizeien [...] vermitteln« (Möllers 2010: 53).

staaten für gemeinsame grenzpolizeiliche Einsätze auf Anforderung eines Staates bereitstehen. Den »schnellen Eingreifteams« werden dabei exekutive Befugnisse im jeweiligen Mitgliedsstaat übertragen (vgl. Fischer-Lescano/Löhr/Tohidipur 2009: 258). Im Oktober 2010 hat Griechenland FRONTEX um Unterstützung bei der Überwachung der türkisch-griechischen Grenze gebeten und den Einsatz von RABITs angefragt. Kurz darauf startete der erste RABIT-Einsatz. Der Aufbau der schnellen Eingreifteams war ein Schritt zur selbstständigen Handlungsfähigkeit der Agentur, und damit beginnt eine europäische Grenzschutzpolizei, die noch 2003 am Widerstand der Mitgliedsstaaten scheiterte, sich durch die Hintertür zu formieren (vgl. Hess/Tsianos 2007: 35). Die gemeinsamen Missionen dienten nicht zuletzt als Werbeveranstaltungen für Grenztechnologien – wie Christoph Marischka exemplarisch am Beispiel eines RABIT-Einsatzes zeigt: »Neidvoll bestaunen die griechischen Polizisten [...] die Herzschlag-Detektoren, die finnische Grenzpolizisten während der FRONTEX-Übung [...] vorstellen. [...] Seit der RABIT-Übung [...] prüfen nun die griechischen Behörden ebenfalls die Anschaffung solcher Technologien« (Marischka 2009a: 36). Seit Bestehen haben sich jedes Jahr sowohl die Anzahl der Operationen sowie die Einsatztage als auch die Anzahl der Pilotprojekte massiv gesteigert. 2006 führte FRONTEX 440 Einsatztage für Joint Operations durch, 2010 waren 6.721 Einsatztage vorgesehen. Auch die im Rahmen von FRONTEX organisierte Ausbildung hat enorm zugenommen: von 1.012 Ausbildungstagen 2006 auf 13.400 Ausbildungstage 2012 (FRONTEX 2012: 25f.). Damit ist FRONTEX im europäischen Grenzschutz nicht nur in Operationen an den Außengrenzen bestimmend, sondern auch bei der Ausbildung und den standardisierten Verfahren, die Grenzschutzbeamte erlernen und praktizieren.

Die Ausweitung von FRONTEX – so wird an diesen Beispielen deutlich – funktioniert damit ähnlich wie in anderen EU-Bereichen durch eine inkrementelle Puzzle-Politik (vgl. Georgi et al. in .d. Bd.). Vorangetrieben wird der Prozess dadurch, dass aus Konflikten und Inkompatibilitäten, die aus der Vielfalt und Dominanz nationaler Apparate im Bereich der Migrationskontrollpolitik resultieren, von europäischen Apparaten, aber auch nationalen Innenverwaltungen und Polizeibehörden ein kontinuierlicher Handlungsdruck in Richtung einer weitergehenden Europäisierung erzeugt wird. Über die Rolle der Agentur beim integrierten Schutz der EU-Außengrenzen und ihre generelle künftige Ausrichtung besteht dabei »unter den Organen ein starker Konsens« (Europäische Kommission zit.n. Möllers 2011: 152). Eine zentrale Stellung bei der Erzeugung von Handlungsdruck kommt insbesondere der Agentur FRONTEX selbst zu, die in Machbarkeitsanalysen und Kompatibilitätsstudien auch Vorschläge für die »Lösung« der beschriebenen Probleme macht – die unter anderem in der Stärkung der eigenen Kompetenzen bestehen (vgl. Léonard 2009). Die Agen-

tur wächst damit »in eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der gemeinsamen EU-Politik eines integrierten Grenzschatzes hinein« (Möllers 2010: 67) und fungiert als deren »Manager« (Tohidipur 2011: 129f.).

3. MEHR AUTONOMIE WAGEN: DIE NEUE FRONTEX-VERORDNUNG

Auch wenn FRONTEX damit als Erfolg für das Projekt der europäischen Harmonisierung von Grenzkontrollpolitik gelten kann, blieb die Agentur in den vergangenen Jahren im operativen Geschäft auf die Kooperation von Mitgliedsstaaten angewiesen: Insbesondere bei Einsätzen hängen die Kapazitäten der Agentur von den Ressourcen ab, die ihr Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen. In den meisten Fällen wurden weder die entsprechenden Beamten, noch die Schiffe oder Helikopter in der zugesagten Menge zur Verfügung gestellt (Interview Temmerman/KOM, GD Justiz 2011). Mit der neuen FRONTEX-Verordnung wurde dieses Problem teilweise überwunden, die Autonomie der Agentur wurde in Bereichen, in denen sie bisher im Wesentlichen verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten war, deutlich ausgeweitet (Verordnung (EU) 2011).

Die Verordnung entstand auf der Basis von Evaluationen der bisherigen FRONTEX-Tätigkeit (COWI 2009). Im Februar 2008 legte die Kommission einen Bericht über die Evaluierung und die Entwicklung der Agentur vor (Europäische Kommission 2008a). Darin wurde unter anderem vorgeschlagen, die Probleme mit der technischen Ausstattung bei den *Joint Operations* in Angriff zu nehmen und darüber nachzudenken, FRONTEX eigenes Material zur Verfügung zu stellen (ebd.: 31), die Position von FRONTEX bei Rückführungsoperationen zu stärken (ebd.: 33) und bei der Kooperation mit Drittstaaten besonderes Gewicht auf die Staaten zu legen, die in den für die *Joint Operations* als problematisch identifizierten Regionen liegen (ebd.: 38). In eine ähnliche Richtung wies auch die externe Evaluierung von FRONTEX (COWI 2009). Auf der Basis dieser Evaluierung schlug der Verwaltungsrat von FRONTEX der Kommission 16 die rechtliche Grundlage von FRONTEX betreffende Veränderungen vor (FRONTEX 2009). Auch in der »Sicherheits- und Rechtsagenda für die Jahre 2010 bis 2014« des Stockholmer Programms, das vom Europäischen Rat im Dezember 2010 angenommen wurde, wird dazu aufgerufen, die Rolle von FRONTEX zu stärken (vgl. Wicht 2010). Die Kommission wurde aufgefordert, bis »spätestens Anfang 2010 Vorschläge zur Präzisierung des Mandats und zur Erweiterung der Rolle von FRONTEX vorzulegen; dabei sollten die Ergebnisse der Evaluierung der Agentur und die Rolle und die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten im Bereich der Grenzkontrolle berücksichtigt werden« (Rat der Europäischen Union 2009: 55). Im Februar 2010 legte die

Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit der Kommission einen neuen Entwurf für die Verordnung vor.

Im Europäischen Parlament waren die großen Fraktionen für eine Stärkung von FRONTEX. Selbst die national-populistische Rechte, die sonst nicht für die Stärkung von Gemeinschaftsinstitutionen ist, war nicht gegen einen Ausbau von FRONTEX (Interview: Ska Keller/EP, Grüne EFA, 2011) – im Gegenteil: Die ungarische Ratspräsidentschaft erhob die Entschließung über die Änderungsverordnung zu FRONTEX zur wichtigen Priorität ihrer Amtszeit. Begrüßt wird, dass »FRONTEX [...] nunmehr stärker im Auftrag der Gemeinschaft handeln« (Nadja Hirsch/EP, FDP zit.n. Euractiv 2011) könne und dass »Kompetenzstreitereien [...] zwischen der EU-Grenzbehörde und den nationalen Polizeibehörden« (Markus Ferber/EP, CSU zit.n. ebd.) vorgebeugt worden sei. Gleichzeitig griffen verschiedene Fraktionen das bereits beim Aufbau der Agentur bemängelte Problem der Berücksichtigung von Menschenrechtsfragen und der parlamentarischen Kontrolle wieder auf: Notwendig seien »eine höhere Transparenz und eine parlamentarische Kontrolle« (Birgit Sippel/EP, SPD zit.n. ebd.), FRONTEX müsse »strikt und verbindlich auf die Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet werden« (Ska Keller/EP, Die Grünen/EFA zit.n. ebd.). Zurückgreifen konnte die menschenrechtsorientierte Kritik dabei auf relativ erfolgreiche Kampagnen und Proteste verschiedener NGOs und sozialer Bewegungen, die eine breite Öffentlichkeit für Menschenrechtsverletzungen im Kontext von FRONTEX-Einsätzen geschaffen hatten.⁷

Der Ministerrat und der Europäische Rat unterstützten eine Stärkung der Agentur, ebenso die Mitgliedsstaaten. Auseinandersetzungen gab es insbesondere um die Frage der Finanzierung: Schon zu Beginn fordern Spanien, Italien, Rumänien, Zypern, Lettland und Litauen, dass alle technischen Geräte, auch das Minimum übersteigende Zahlen, vollständig von der Agentur finanziert sein sollen (Ungarische Ratspräsidentschaft 2011). Spanien fordert, dass die Agentur alle operativen Kosten der Ausrüstung trage – auch im Falle von Einsätzen ohne FRONTEX Beteiligung (Arbeitsgruppe des Rates 2011). Insgesamt gab es immer wieder kontroverse Debatten um die »Lastenverteilung«, in denen in der Regel die Außenstaaten »Solidarität« einforderten. Gegenüber Forderungen aus dem Europäischen Parlament nach einer stärkeren menschenrechtlichen Kontrolle stellten sich die Mitgliedsstaaten »vehement quer [...]« (Ska Keller/EP, Die Grünen/EFPP zit. in: Die Zeit vom 13.09.2011 sowie Interview: Ska Keller/EP, Grüne/EFA, 2011).

Ergebnis dieser Kräftekonstellation innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles war eine FRONTEX-Verordnung (Verordnung (EU) 2011), die die Autonomie der Agentur in jenen Bereichen deutlich stärkt, in denen

7 | Zum Beispiel Human Rights Watch, die Informationsstelle Militarisierung oder die Kampagne »FRONTEXplode« der *Noborder*-Bewegung

sie bisher von Mitgliedsstaaten abhängig war: FRONTEX ist nun *erstens* in der Lage »Projekte zur fachlichen Unterstützung von Drittstaaten in von dieser Verordnung erfassten Bereichen auf den Weg [zu] bringen und [zu] finanzieren« (Verordnung (EU) 2011: Abs. 5). *Zweitens* ist es FRONTEX in Zukunft möglich, eigenständig Material zu kaufen oder zu mieten. Die Mitgliedsstaaten werden verpflichtet, jährlich bilateral mit der Agentur ihren Beitrag zum technischen Ausrüstungspool zu verhandeln und das zugesagte Material und Personal auch tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Zudem muss die Agentur »das Europäische Parlament jährlich über die Zahl der technischen Ausrüstungsgegenstände, die die einzelnen Mitgliedsstaaten gemäß diesem Artikel für den Ausrüstungspool zur Verfügung gestellt haben« unterrichten. *Drittens* schließlich sollen FRONTEX-Missionen künftig von einem Beauftragten für Menschenrechte überwacht werden. Die Forderungen des Europäischen Parlaments zur besseren Kontrolle der Agentur konnte sich dabei nicht durchsetzen: Die Stellung des Menschenrechtsbeauftragten sei »halbherzig und lückenhaft« und bleibe »weit hinter [...] Forderungen nach einem starken Schutz der Flüchtlinge zurück« (Ska Keller/EP, Die Grünen/EFP zit. in: Die Zeit, 13.09.2011; Interview: Franziska Keller/EP, Grüne/EFA, 2011).

Zwar wird in der neuen Verordnung von einem europäischen Grenzschutzsystem gesprochen, mit der einstmals geforderten europäischen Grenzschutzpolizei hat das aber nur ansatzweise zu tun. Die Kommission hat sich bis auf weiteres in dem institutionellen Arrangement einer Agentur eingerichtet und geht nicht davon aus, dass eine eigenständige europäische Grenzschutzpolizei in näherer Zukunft durchsetzbar sein wird (Interview: Temmerman/KOM, GD Justiz, 2011).

4. FAZIT

Die Entwicklung des Staatsapparats FRONTEX fand vor dem Hintergrund einer tief verankerten Hegemonie von Grenzkontrolle statt, die in den 1990er Jahren durch eine restriktive Ausrichtung von Migrationspolitik ergänzt wurde. Mit dem Binnenmarktprojekt und Schengen wurden parallel dazu Grenzen europäisiert. In dem seit den 2000er Jahren hegemonial gewordenen politischen Projekt des Migrationsmanagements bildet FRONTEX die repressive Flanke. Die Institutionalisierung eines Apparats der Migrationskontrolle (einer ›Grenzpolizei‹) erwies sich jedoch als schwierig. Zwar wurde bereits seit den 1980er Jahren Migration zunehmend als europäisches Problem etabliert; fortbestehende divergierende Praxen nationaler Innenverwaltungen und Polizeibehörden sowie Souveränitätsvorbehalte aufseiten nationalstaatlicher Apparate verhinderten allerdings eine Vergemeinschaftung. Die Institutionalisierung von FRONTEX fand daher als inkrementeller Prozess statt, in

dem die Kompetenzen der Agentur schrittweise erweitert wurden. Im Design der Agentur gelang es dabei, einerseits den Mitgliedsstaaten eine starke Rolle zuzusprechen und andererseits FRONTEX die Funktion eines Europäisierungsmotors im Bereich der Grenzkontrolle zu ermöglichen. Die Agentur wurde in der Folge zu einer treibenden Kraft beim Ausbau der eigenen Kompetenzen. Die Funktion der Agentur blieb dabei nicht auf die meist im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehenden Gemeinsamen Operationen beschränkt, diese bilden nur einen Teil der Aufgaben von FRONTEX. Von Bedeutung ist FRONTEX für Vergemeinschaftungsdynamiken sowie Wissens- und Technologieproduktion im Bereich der europäischen Grenzkontrolle.

Der inkrementelle Prozess der Erweiterung war im Falle FRONTEX – so zeigen es die Debatten über die neue Verordnung – überaus erfolgreich: Die Agentur wird innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles nicht mehr grundsätzlich infrage gestellt, diskutiert wird lediglich ihre Ausgestaltung innerhalb der etablierten Strukturen, gleichzeitig unterstützen (fast) alle Beteiligten eine Ausweitung ihrer Kompetenzen. Mit der neuen Verordnung stärkt die Agentur ihre Autonomie in jenen Bereichen, in denen bisher den Mitgliedsstaaten eine starke Rolle zukam (zum Beispiel bei Gemeinsamen Operationen). Mit dem Apparat FRONTEX ist es gelungen, den Konflikt zwischen divergierenden nationalen Grenzkontrollpraxen und der ›Notwendigkeit‹ einer europäischen Grenzkontrolle dynamisch zu vermitteln und darüber eine kontinuierliche Ausweitung der eigenen Kompetenzen voranzutreiben. FRONTEX steht damit migrationspolitisch für die Schattenseite des hegemonialen Projekts Migrationsmanagement: Durch das Management wird einerseits für die Eliten des »Techno-Muscular-Capitalism« (Chang/Ling 2000) in der glitzernden Internet-surfenden Welt der globalen Finanzen, Produktion, Handel und Hightech-Kommunikation, mit der hegemoniale Normen und Praxen neoliberaler Männlichkeit korrespondieren (Sauer 2010: 43f.), die Durchlässigkeit von Grenzen deutlich erhöht. Andererseits – und hierfür steht FRONTEX als Teil des Projekts exemplarisch – ist die aus der Entstehung des Staatsapparats potentiell resultierende Effektivierung und Intensivierung von Grenzschutz für »eigensinnige Praxen« (Benz/Schwenken 2005) der Migrantinnen und Migranten fatal, da sie Migration verhindert, irregulär Migrierende entrechtet und darüber »imperiale Lebensweisen« (Brand/Wissen 2011) in der EU absichert. Nicht nur diese Stratifizierung von Rechten ist aus demokratietheoretischer Perspektive zu kritisieren: Durch den Agenturcharakter und experimentelles Regieren entsteht hier darüber hinaus eine Form staatlicher Apparate, die kaum demokratisch kontrolliert ist. Eine bessere demokratische und rechtsstaatliche Einhegung dieser Apparate muss erkämpft werden, eine grundlegendere Kritik muss zudem an der strukturellen Verankerung der Grenze in den globalen Nord-Süd-Verhältnissen und

der imperialen Lebensweise ansetzen. Eine substantielle Kritik an FRONTEX muss in diesem Sinne immer schon mit der Frage nach der Abschaffung *aller* Grenzkontrollen verbunden sein.

III. Die Verrechtlichung der Südgrenze

Menschenrechtspolitiken im Grenzraum am Beispiel des Hirsi-Falls

Maximilian Pichl/Katharina Vester

»Es ist der niederträchtigste Befehl, den ich je ausgeführt habe. Ich konnte nicht mehr schlafen bei dem bloßen Gedanken an diese Unglückseligen. Nachdem sie mitbekommen hatten, dass sie nach Libyen zurückgebracht werden, haben sie uns zugerufen: ›Brüder, helft uns!‹ Aber wir konnten nichts machen, die Befehle lauteten, sie nach Libyen zurückzubringen, und das haben wir getan. Ich werde meinen Kindern nicht erzählen, was ich gemacht habe, ich schäme mich dafür.« (La Repubblica vom 9.5.2009, Übers. d. Verf.)

Mit diesen Worten schilderte ein Polizist der *Guardia di Finanza*¹ eine See-Operation der italienischen Polizeikräfte, die im Mai 2009 in internationalen Gewässern stattfand.² Insgesamt 231 Migrant_innen gerieten in der Nacht vom 6. auf den 7. Mai bei ihrer Überfahrt von Libyen nach Italien in Seenot und wurden von Schiffen des italienischen Grenzschutzes an Bord genommen. Die Migrant_innen wurden in dem Glauben gelassen, sie befänden sich auf dem Weg zur 35 Meilen entfernten italienischen Insel Lampedusa; stattdessen verschiffte man sie nach Tripolis. Sie wurden von den italienischen Grenzschützern weder nach ihrem Namen gefragt, noch nach ihrer Herkunft oder

1 | Die *Guardia di Finanza* ist eine italienische, militärisch organisierte Polizeitruppe, die für die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität sowie die Überwachung der Zollgrenzen zuständig ist.

2 | Die Chronologie des Falles basiert auf zwei Artikeln der Verfasser_innen (vgl. Pichl/Vester 2012a und 2012b). Eine Film-Dokumentation über den Fall erschien im Jahr 2012: Die italienischen Dokumentarfilmer *Stefano Liberti* und *Andrea Segre* haben für ihren Film *Mare Chiuso (Closed Sea)* Menschen interviewt, die von den Zurückweisungsoperationen des italienischen Militärs betroffen waren, vgl. <http://marechiuso.blogspot.de> (letzter Aufruf aller Internetquellen am 28.3.2013).

dem Grund ihrer Überfahrt. In Tripolis angekommen, wurden sie gegen ihren Willen den libyschen Behörden übergeben; einige von ihnen wurden in libyschen Gefängnissen inhaftiert. Zu diesem Zeitpunkt besaß Libyen kein Asylsystem, und es lagen zahlreiche Berichte über die katastrophale Situation von Migrant_innen in Libyen vor (vgl. Bialasiewicz 2012: 854f.).

Der Vorfall wäre vermutlich nie an die Öffentlichkeit gekommen, hätten sich nicht auf einem der italienischen Boote zwei Journalisten der französischen Zeitschrift *Paris Match* befunden, die das Geschehen dokumentierten (Paris Match vom 14.5.2009). Laut der italienischen Regierung handelte es sich um die erste Zurückweisung (»Push-Back-Operation«) von Migrant_innen auf der Hohen See durch Italien. Der damalige Innenminister *Roberto Maroni* (Lega Nord) feierte die Operation als »eine Wende in den Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung, ein historisches Resultat« (La Repubblica vom 7.5.2009, Übers. d. Verf.). Er rechtfertigte sie mit Verweis auf bilaterale Abkommen mit Libyen.

Knapp drei Wochen später, Ende Mai 2009, reichten die Anwälte *Anton Giulio Lana* und *Andrea Saccucci* im Namen von 24 zurückgewiesenen Personen (*Hirsi Jamaa und andere*) Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg ein. Die Vollmachten der Migrant_innen waren in Libyen mit Hilfe des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) von Mitarbeiter_innen des Italienischen Flüchtlingsrats CIR (*Consiglio Italiano per i Rifugiati*) eingeholt und an die Kanzlei in Rom weitergeleitet worden, die den Fall ohne Bezahlung übernahm. In den folgenden Jahren wurde dieser sogenannte Hirsi-Fall zu einer der zentralen politisch-juristischen Auseinandersetzungen über Form und Richtung der europäischen Migrationskontrollpolitik.

1. EINLEITUNG: RECHTLICHE KÄMPFE UM DIE EUROPÄISCHE GRENZE

Im Prozess der Europäischen Integration werden neue Grenzen gezogen. Bis in die 1980er Jahre galt Grenzschutz als genuin nationale Aufgabe; doch im Zuge der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU wird der Grenzschutz supranationalisiert. Die Außengrenzen der südlichen und östlichen EU-Länder werden zu gemeinsamen Grenzen aller Mitgliedsstaaten. Wie genau diese Grenzen »geschützt«, patrouilliert und »praktiziert« werden (*Doing Border*), mit welchen Mitteln und zu welchen Zwecken, ist Gegenstand permanenter gesellschaftlicher Kämpfe. Der Hirsi-Fall, der im Mittelpunkt unseres Artikels steht, war eine wichtige Episode in diesen Kämpfen: Hier gelang es linksliberalen Akteur_innen in juristischen Auseinandersetzungen, einer besonders repressiven Variante europäischer Grenzpraxis eine juristische Niederlage beizubringen, eben jener Praxis der Push-Back-Operationen im Mittelmeer, die die

Widersprüche europäischer Grenzziehungen durch extra-legale, militärische Maßnahmen zu regulieren suchte. Was sich durch eine Analyse des Hirsi-Falls zeigen lässt, ist, dass juristische Auseinandersetzungen ein wichtiger, fundamentaler Bestandteil gesellschaftlicher Kämpfe über die Rekonfiguration europäischer Grenzen sind – und dass auch juristische Konflikte zum Gegenstand historisch-materialistischer Analysen der Transformation europäischer Migrationspolitik – und des Integrationsprozesses insgesamt – gemacht werden müssen. Eine Analyse des Hirsi-Falls ist aus kritischer Perspektive relevant, weil sich hier Strategien und Kräftekonstellationen eines Teilerfolgs gegen die repressive Dynamik des europäischen Grenzregimes herausarbeiten lassen und neben diesem strategischen Potential zugleich die Grenzen juridischer Kämpfe deutlich werden.

Im Hirsi-Fall übertrugen linksliberale Akteur_innen den Konflikt um die Grenzpraxis auf Hoher See erfolgreich aus der politischen in die juridische Arena. Dort wirken eigene Logiken, die sich von denen des Politischen deutlich unterscheiden. Nach *Otto Kirchheimer* führt eine Verrechtlichung von politischen Konflikten zu einer Verselbstständigung des Aushandlungsprozesses in der Rechtsmaschinerie, »jeder tatsächlichen, jeder Machtentscheidung wird auszuweichen versucht (...), alles wird neutralisiert dadurch, daß man es juristisch formalisiert« (Kirchheimer 1976: 36f.). Auch wir sehen die Gefahr, dass die Verrechtlichung von gesellschaftlichen Konflikten diese entpolitisiert und entkontextualisiert. Doch aus unserer Sicht ist das Recht »kein simples Machtinstrument« der Herrschenden (Buckel 2008: 60), sondern besitzt eine relationale Autonomie. Das Recht liegt im »Schnittpunkt von Emanzipation und Gewalt, es ist nicht ein ethisches Minimum, sondern ein geschichtlicher Index« (Negt 1975: 31). Es weist einen »Doppelcharakter auf, inhaltliche Ermächtigungen an das Staatshandeln auszusprechen und zugleich durch die Rechtsform zu begrenzen« (Maus 1986: 315). So müssen etwa konservative Akteur_innen, die einen Ausbau von Grenzkontrollen forcieren, ihr Sicherheitsimperativ in der Arena des Gerichts rechtsstaatlichen Einwendungen aussetzen. Somit kann es linken und linksliberalen Akteur_innen gelingen, auf dem Terrain des Rechts konservative Politiken abzuwehren oder eigene erfolgreich umzusetzen (vgl. Fischer-Lescano/Möller 2012). Zugleich markiert die relationale Autonomie des Rechts die Grenzen juridischer Auseinandersetzungen: Während diese die rechtliche Dimension der Grenze beeinflussen können, bleibt die praktizierte Migrationskontrollpolitik europäischer Nationalstaaten von vielfältigen Versuchen gekennzeichnet, das Recht zu unterlaufen.

Unser Artikel verfolgt zwei Ziele: Erstens werden wir zeigen, dass und wie der Hirsi-Fall eine wichtige Verschiebung, wenn auch keinen Wendepunkt, in der Entwicklung des europäischen Grenzregimes darstellt. Zweitens werden wir die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien herausarbeiten, die den Erfolg linker und linksliberaler Kräfte im Hirsi-Fall ermög-

lichten. Wir gehen in mehreren Schritten vor. Zunächst skizzieren wir in einer Kontextanalyse (Abschnitt 2) die Vorgeschichte und den politisch-rechtlichen Hintergrund, mithin die historische Situation, in der die juristische Auseinandersetzung im Hirsi-Fall geführt wurde. Dabei konzentrieren wir uns auf die politischen Konflikte über bilaterale Abkommen zwischen EU-Mitgliedsstaaten und nordafrikanischen Staaten, über seerechtliche Vorgaben und über die Leitlinien der Grenzschutzagentur Frontex. In einer Prozessanalyse (Abschnitt 3) rekonstruieren wir den Ablauf des Hirsi-Verfahrens, die Strategien seiner Protagonist_innen sowie die ›Durchsetzungskrise des Rechts‹, die mit dem Urteil zutage tritt. Schließlich skizzieren wir im Rahmen einer knappen Akteursanalyse (Abschnitt 4) die Konstellation von Akteur_innen und gesellschaftlichen Kräften, die den Ausgang des Hirsi-Falls – und im weiteren Rahmen die Auseinandersetzung um das Rechtsregime der europäischen Migrationskontrolle – geprägt haben. Wir zeigen damit, wie es im Hirsi-Fall zu einem juristischen Teilerfolg linker und linksliberaler Kräfte kommen konnte.

2. KONTEXTUALISIERUNG: WIDERSPRÜCHE IM EU-GRENZREGIME

2.1 Die Logik des Grenzschutzes

Migrationskontrollpolitiken sind durchzogen von Widersprüchen, die sich aus vergangenen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen in den Staatsapparaten des Grenzregimes materialisieren. Einerseits besteht das Interesse der europäischen Staaten, ihre Grenzen zu schützen. Dem liegen auf der gesellschaftlichen Ebene weit verbreitete rassistische Ressentiments und ablehnende Einstellungen gegenüber Einwander_Innen zugrunde, insbesondere gegenüber der Immigration von Menschen aus ärmeren Regionen (vgl. die Länderstudien von Georgi, Kannankulam und Wolff in d. Bd.). Migrationskontrollen stellen nicht zuletzt eine »Regulierung von Nord-Süd-Beziehungen« (Castles 2005: 16) dar: Sie stabilisieren die »herrschaftlichen Produktions-, Distributions- und Konsummuster, die tief in die Alltagspraktiken der Ober- und Mittelklassen im globalen Norden und zunehmend auch in den Schwellenländern des globalen Südens eingelassen sind« (Brand/Wissen 2011: 80). Diese »imperiale Lebensweise« (ebd.) trägt zugleich dazu bei, dass Menschen aus ihren Ländern fliehen und in Europa Arbeit oder Schutz suchen.

Mit dem Versuch, die Grenzen gegen einen Großteil der Migrationsbewegungen abzuschotten und zugleich für migrantische Fachkräfte zu öffnen, sowie durch die damit einhergehende Illegalisierung von »unqualifizierten« Migrant_innen, die der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft Vorschub leistet, wird die imperiale Lebensweise des Globalen Nordens verteidigt. Die Grenze als

Strukturprinzip ist Teil des Staatsfetischs und erscheint den Subjekten als ›natürliche‹ Selbstverständlichkeit (vgl. Georgi 2013a: 46f.). Andererseits stehen dieser Logik der Grenzsicherung die menschenrechtlich verbürgten Ansprüche auf Asyl und Schutz entgegen.³ Und in der Praxis führen die – trotz Illegalisierung stattfindenden – grenzüberschreitenden Migrationsbewegungen die Vorstellung einer totalen Migrationskontrolle tagtäglich ad absurdum.

Die grenzpolitische Verteidigung der imperialen Lebensweise in Europa findet heute in entscheidender Weise an den gemeinsamen Außengrenzen statt. Periphere Staaten wie Griechenland, Italien, Malta und Spanien tragen hierbei die Hauptverantwortung. Ein Resultat dieser Konfiguration ist, dass der juridische Kontext des Grenzregimes durch ein widersprüchliches Nebeneinander nationalstaatlicher sowie völker- und europarechtlicher Rechtsregime gebildet wird. Auf politischer Ebene äußert sich dies in Konflikten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten über die Zuständigkeit für die Kontrolle der Seegrenzen. Die Mitgliedsstaaten praktizieren die Grenzkontrolle auf je spezifische Weise, die dementsprechend mit dem Versuch einer Harmonisierung der Grenzkontrollen der EU konfigurieren.

Eine der ersten ›Joint Operations‹ der europäischen Grenzschutzagentur Frontex stellte den Versuch dar, in den italienischen und maltesischen Gewässern diese widersprechenden Praktiken des Grenzschutzes zu vereinheitlichen. In der ersten Phase dieser Operation ›Nautilus‹ ab dem Jahr 2006 identifizierten Expert_innen aus verschiedenen Mitgliedsländern ankommende Migrant_innen, um deren Abschiebung in ihre Herkunftsländer zu erleichtern (vgl. Klepp 2011: 292). Erste Seeaktionen fanden vor der italienischen und maltesischen Grenze statt. In der zweiten Phase ab 2007 fingen Grenzschützer_innen verschiedener EU-Staaten mehrere hundert Migrant_innen auf See ab. Mehrere Konflikte traten dabei auf: Zwischen Italien und Malta kam es zu heftigem Streit über die Frage, wer die Migrant_innen aufzunehmen habe. Einige Staaten zahlten zugesagte Gelder nicht aus, so dass die Operation im Laufe des Jahres eingestellt wurde (vgl. ebd.: 294). Insbesondere auf maltesischer Seite regte sich Unmut über die Unzuverlässigkeit nördlicher Mitgliedsstaaten (House of Lords 2008: 104). Laut Frontex-Chef Ilkka Laitinen wurde überdies die Zahl irregulärer Einreiseversuche durch die Nautilus-Mission nicht verringert, sondern erhöht: Schleuser hätten ihre Boote bewusst in maltesische und italienische Gewässer gelenkt, damit sie von europäischen Grenzschützern aufgebracht werden (taz vom 15.10.2008).

3 | Eine Auseinandersetzung mit den tiefliegenden Widersprüchen zwischen den partikularen Sicherheitsinteressen der EU-Mitgliedsstaaten einerseits und den universellen Menschenrechten andererseits findet sich bei *Jari Pirjola* (2009), der ebenfalls in Zweifel zieht, dass sich diese Widersprüche auf rein rechtlichem Wege lösen lassen (ebd.: 351).

Es stellt sich die Frage, warum sich EU-Staaten dennoch an diesen Einsätzen beteiligen. Die Antwort: Für die Peripherie-Staaten sind die Frontex-Einsätze trotz ihres gelegentlichen, operativen Scheiterns gewinnbringend. Die nationalen Grenzschutzbehörden können über Frontex Gelder der EU akquirieren und für die eigene Arbeit und den Ausbau der Grenzkontrollen nutzen. Die Agentur wird somit mehr als Bank denn als operative Koordinatorin wahrgenommen (Interview Castellano/El País 2011).

2.2 Die Einbindung von Drittstaaten: das Beispiel Italien-Libyen

Italien und Malta waren sich bereits im Vorfeld von ›Nautilus‹ uneins über die Frage, welche Rolle Libyen in der gemeinsamen Migrationskontrollpolitik einnehmen sollte. Italien beharrte darauf, dass ohne eine Beteiligung Libyens die Frontex-Missionen zum Scheitern verurteilt seien. Malta wollte jedoch nicht auf einen Durchbruch in den langwierigen Verhandlungen mit dem Gaddafi-Regime warten (House of Lords 2008: 23f.)

Schon seit den späten 1990er Jahren hatte sich Italien unter anderem im Bereich der Migrationskontrolle um eine verstärkte bilaterale Zusammenarbeit mit nordafrikanischen Staaten, darunter Libyen, bemüht (vgl. Klepp 2010: 79). Im Dezember 2000 unterzeichneten Italien und Libyen ein Kooperationsabkommen über den »Kampf« gegen Terrorismus, Drogenhandel und illegale Migration, das die »Basis für alle zukünftigen bilateralen Abkommen« (Gleitze 2009: 54) im Bereich der Migrationskontrolle darstellte. Italien lieferte Überwachungstechnologie nach Libyen, errichtete dort ›Auffanglager‹ für illegalierte Migrant_innen und organisierte und finanzierte Abschiebeflüge sowohl von Italien nach Libyen als auch von Libyen in verschiedene Drittstaaten (vgl. Del Grande 2009: 89; Europäische Kommission 2005c). Die Mitte-Links-Regierung von *Romano Prodi* (2006 bis 2008) baute diese Zusammenarbeit massiv aus (vgl. Gleitze 2009: 55; Klepp 2010: 81). Prodi forderte im August 2006, die Kooperation mit Libyen auf eine europäische Ebene zu heben. Das Problem bestehe darin, »Vereinbarungen zu finden, die so beschaffen sind, dass [die Immigranten] gar nicht erst aufbrechen. Daran arbeiten wir.« (La Repubblica vom 22.8.2006, Übers. d. Verf.)

Ende 2007 wurde eine neue Stufe in der Zusammenarbeit zwischen Italien und Libyen erreicht: Italienisch-libysche Besatzungen sollten nun gemeinsam vor der libyschen Küste und in internationalen Gewässern die Migrationsrouten kontrollieren.⁴ Der im August 2008 unterzeichnete Vertrag

4 | Grundlage waren ein bilaterales Protokoll über die Bekämpfung »illegaler Einwanderung« und ein technisch-operatives Zusatzprotokoll: *Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista*; www.ilvelino.it/archivio/documenti/allegato_documento_621.pdf; *Protocollo Aggiuntivo tecnico-operativo al*

über ›Freundschaft, Partnerschaft und Kooperation‹⁵ ging noch weiter: Über einen Zeitraum von 20 Jahren sollte Italien Investitionen in Höhe von fünf Milliarden US-Dollar in Libyen tätigen⁶, um Libyen für die Verbrechen Italiens während der Kolonialzeit zu ›entschädigen‹. Im Gegenzug verpflichtete sich Libyen zu einer intensiven Zusammenarbeit in der Migrationskontrolle. In der Folge begannen italienische Sicherheitskräfte, ihre libyschen Kolleg_innen auszubilden, um Migrant_innen davon abzuhalten, mit Booten von der nordafrikanischen Küste abzulegen (vgl. La Gazzetta del Mezzogiorno vom 14.5.2009). Der Vertrag war nicht nur ein Projekt der neuen Regierung aus *Popolo della Libertà* und *Lega Nord* unter *Silvio Berlusconi* (2008 bis 2011). Auch große Teile der Mitte-Links-Opposition stimmten dem Vertrag zu.⁷ Als im Mai 2009 zum ersten Mal Boote aus Libyen durch italienische Schiffe aufgebracht wurden – unter anderem im Rahmen der Push-Back-Operation des Hirsi-Falls – rechtfertigten italienische Politiker_innen die Abfangaktionen mit dem ›Freundschaftsvertrag‹.

Die Einbindung afrikanischer Staaten in das europäische Migrationsregime durch bilaterale Abkommen wie zwischen Italien und Libyen entwickelt sich langsam und widersprüchlich, doch sie kann gegenwärtig als wesentliche Bedingung dafür gelten, die Kontrolle von Migrationsbewegungen nach Europa zu ›optimieren‹, sie noch ›effizienter‹ zu machen. Insbesondere das spanische Modell der bilateralen Verträge kann als Blaupause für das Migrationsmanagement gelten (vgl. Wolff in d. Bd.). Diese ›Kooperation‹ zwischen Europa beziehungsweise der EU und Afrika kann als Reaktualisierung neokolonialer Politiken gedeutet werden: Mittels wirtschaftlicher Anreize werden afrikanische Staaten verpflichtet, Menschen daran zu hindern, von ihrem Gebiet aus in die EU zu reisen.

2.3 Leitlinien für Frontex

Die dargestellten politischen Auseinandersetzungen zwischen EU-Staaten und mit Drittstaaten über Grenzkontrollen auf Hoher See und über die Auf-

Protocollo di Cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina; www.ilvelino.it/archivio/documenti/allegato_documento_622.pdf.

5 | Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione; www.migreurop.org/article1321.html?lang=fr.

6 | Laut Art. 19 sollen italienische Firmen unter anderem damit beauftragt werden, ein Kontrollsystem an den terrestrischen Grenzen Libyens auf- beziehungsweise auszubauen.

7 | Vgl. Trattato di amicizia Italia-Libia – Ddl 2041-A – voto finale, 21.01.2009, <http://parlamento.openpolis.it/votazione/25181>.

nahme von aus Seenot geretteten Flüchtlingen wurden in zwei weiteren Konflikten ausgefochten: Den Konflikten über eine Reform der UN-Konvention ›Zum Schutz des menschlichen Lebens auf See‹ (SOLAS) mit Wirkung ab dem 1. Juli 2006, und über die neuen Frontex-Leitlinien von 2007 bis 2013.

Seerechtliche Vorgaben

Die Bedingungen, unter denen Boote von Migrant_innen auf Hoher See zurückgewiesen werden können, und das Prozedere bei Seenotrettungen sind in ein umfangreiches Rechtsregime eingebettet. Im Völkerrecht gilt gemäß Art. 33 I Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) das *Refoulement-Verbot*. Danach darf kein Vertragsstaat der GFK einen Flüchtling auf irgendeine ›Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen [...], in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde«. Die GFK, Reaktion auf die Shoa und den Zweiten Weltkrieg, verbietet Zurückweisungen also in allen Fällen, in denen eine Verfolgung der Abgeschobenen nicht ausgeschlossen werden kann (Goodwin-Gill/McAdam 2007: 244ff.). Die Frage, ob das Refoulement-Verbot nur bei Kontrollen an der Landgrenze oder auch außerhalb des staatlichen Territoriums, auf Hoher See, gültig ist, bildete den Kern des Hirsi-Falls.

Die Tragweite des Refoulement-Verbots war seerechtlich umstritten: Nach einem langwierigen Reformprozess wurde die UN-Konvention ›Zum Schutz des menschlichen Lebens auf See‹ (SOLAS) im Jahr 2006 erweitert. Auf Vorschlag der schwedischen Regierung trägt nun der Staat, unter dessen Flagge das Schiff fährt, das für eine Seenotrettung zuständig ist, auch die Kooperations- und Koordinationspflicht zwischen den Vertragsstaaten, die in der Regel darüber streiten, welcher Staat die geretteten Personen aufnehmen soll. Der Widerstand der spanischen Regierung und anderer von Migration besonders betroffener Staaten verhinderte jedoch eine klare Verpflichtung zur Aufnahme von geretteten Personen im Flaggenstaat selbst (vgl. Rah 2009: 114ff.). Diese politischen Konflikte und die damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten, die Grenzkontrollen im Mittelmeer ›effizient‹ zu koordinieren, sowie die anhaltende Kritik aus menschenrechtlicher Perspektive veranlassten die Europäische Kommission nach dem Scheitern der Frontex-Nutilus-Operation im Jahr 2008, auf eine Harmonisierung der Seenotrettung im Mittelmeer zu drängen. Einen solchen Versuch der Harmonisierung stellten die neuen Frontex-Leitlinien dar.

Konkretisierung bestehenden Rechts

Im Februar 2009 präsentierte die Europäische Kommission den ersten Entwurf der neuen Leitlinien für die Seerechtseinsätze von Frontex.⁸ Mit dem Entwurf versuchte die Kommission einerseits, die politischen Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten zu umgehen, andererseits reagierte sie auf die anhaltende Kritik von NGOs, bei Frontex-Einsätzen würden die Flüchtlingsrechte der GFK verletzt (Interview KOM, Referat für Grenzverwaltung, 2011).⁹ Die Leitlinien erwiesen sich deshalb als äußerst widersprüchlich.¹⁰ Der Vorschlag der Kommission sah zwar eine explizite Bindung der Frontex-Operationen an das Refoulement-Verbot vor, zugleich legitimierte er aber die bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedsstaaten und den nordafrikanischen Staaten. Dabei war es von Anfang an problematisch, dass die Kommission nur für »ihre eigenen« europäischen Staatsapparate Vorgaben generierte – die Operationen der nationalen Grenzschutzbehörden außerhalb von Frontex-Einsätzen blieben unberührt.

Der Vorschlag der Kommission stieß dennoch auf massive Kritik seitens der Mitgliedsstaaten im Mittelmeerraum, vor allem Maltas und Italiens. Denn der Leitlinienentwurf sah ebenfalls vor, dass abgefangene Migrant_innen – sollte eine Rückführung in jene Staaten, von denen aus sie die Reise Richtung EU angetreten haben, nicht möglich sein – in den Staat gebracht werden sollten, der die See-Operation durchführt. Besonders die südlichen Peripherie-Staaten wären mit ihren Seenotrettungszonen im Mittelmeer von dieser Regelung betroffen gewesen.

Nachdem im Laufe des Jahres 2009 klar wurde, dass es im Europäischen Parlament starke Widerstände gegen den Kommissionsentwurf gab (illustriert durch Auseinandersetzungen im Ausschuss für den Schengener Grenzkodex) entschied sich die Kommission, die Leitlinien im Komitologie-Verfahren zu verabschieden. Dieses Verfahren erlaubt der Kommission, EU-Richtlinien am

8 | Dieser erste Entwurf stützte sich unter anderem auf eine Studie des Europäischen Rates über den Rechtsrahmen auf Hoher See (Bundestagsdrucksache 16/9204; Europäische Kommission 2007c) und auf eine informelle Sachverständigengruppe aus UNHCR, Frontex, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und den Mitgliedsstaaten im Jahre 2007, die jedoch hinsichtlich menschenrechtlicher Fragen keine Einigkeit herstellen konnten. Die verschiedenen Entwürfe des *General Directorate Home Affairs der Europäischen Kommission* liegen den Verfasser_innen vor.

9 | Der Leitlinien-Vorschlag wurde dennoch von Amnesty International und ECRE als nicht weitgehend genug und zu unkonkret kritisiert (vgl. Amnesty International/ECRE 2010).

10 | An dieser Stelle kann nicht umfassend auf die rechtlichen Regularien der Leitlinien eingegangen werden. Eine umfassende Analyse und Kritik findet sich bei Moreno-Lax 2011.

Europäischen Parlament vorbei zu ändern, solange es sich nicht um eine ›wesentliche‹ Änderung handelt. Man glaubte innerhalb der Kommission, dass die Gegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten derart fundamental seien, dass eine Einigung im Europäischen Parlament zu lange dauern würde. Nach komplizierten Verhandlungen erzielten die Regierungen der Mitgliedsstaaten, vertreten durch den Rat der Innen- und Justizminister, im Januar 2010 Einigkeit über einen modifizierten Entwurf. Bei Stimmenthaltung Maltas und Italiens wurden die Leitlinien am 21. Januar durch den Rat beschlossen und einige Tage später dem Parlament zur Beschlussfassung übergeben. Das Europäische Parlament reagierte mit Protest. Im März 2010 lehnten erst der Innenausschuss und dann das gesamte Parlament die Leitlinien ab. Doch da nur eine einfache und keine qualifizierte Mehrheit gegen die Leitlinien stimmte, konnten die Regelungen im Rahmen des Komitologie-Verfahrens durch den Rat im April 2010 in Kraft gesetzt werden.¹¹

Mit den Frontex-Leitlinien wurde kein neues Recht geschaffen, sie stellen vielmehr konkretisiertes Recht dar. Jedoch lehnte insbesondere die Regierung Maltas die Regelung ab, dass abgefangene Migrant_innen in den Staat der Seeoperation verbracht werden sollen. Und dies nicht ohne Grund: Das Asylzuständigkeitssystem ›Dublin II‹ (vgl. Hartl et al. in d. Bd.) und die vornehmliche Inanspruchnahme der Peripherie-Staaten in Sachen Grenzschutz haben zu einer asymmetrischen Verantwortungsverteilung geführt, in deren Folge der Flüchtlingsschutz insbesondere mit den Sicherheitsinteressen dieser Staaten kollidiert. Folglich werden die Bemühungen um bilaterale Abkommen, die Rückschiebungen in Drittstaaten ermöglichen, noch intensiviert – auch mit solchen Staaten, in denen Migrant_innen Verfolgung und Folter drohen.

Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

Im Juli 2010, drei Monate nach ihrer Verabschiedung, reichte das Europäische Parlament beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) Klage gegen die neuen Frontex-Leitlinien ein – maßgeblich initiiert durch den maltesischen Abgeordneten *Simon Busutill* von der konservativen Europäischen Volkspartei. Busutill begründete seinen Widerstand gegen die Leitlinien zwar mit formalen Gründen – der Wahl des undemokratischen Komitologie-Verfahrens und dem Überschreiten des Rechtsrahmens des Schengener Grenzkodexes (Interview Busutill/EP, EVP/PN, 2011) –, doch zugleich ist klar, dass die Regierung Maltas befürchtete, die neuen Leitlinien würden zu einer ›unverhältnismäßigen‹

11 | Beschluss des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit (2010/252/EU), Amtsblatt der Europäischen Union, L 111/20, 4.5.2010.

Pflicht zur Aufnahme von Migrant_innen führen, die innerhalb maltesischer Gewässer gerettet oder aufgegriffen werden (Times of Malta vom 21.2.2010). Das EuGH-Urteil vom September 2012 gab dem maltesischen Abgeordneten recht: Die Richter_innen erachteten die Leitlinien als *wesentliche* Änderung des Schengener Grenzkodexes, die somit im Parlament und nicht in den exekutiven Gremien entschieden werden müsse. Zudem müssten Eingriffe in Grundrechte von Personen, hier der aufgegriffenen Migrant_innen, in den legislativen Gremien behandelt werden. Obwohl der EuGH die Leitlinien also für europarechtswidrig erklärte, wurde dem Antrag des Parlaments stattgegeben, ihre Gültigkeit aufrechtzuerhalten, bis das Europäische Parlament im Rahmen einer angemessenen Frist einen neuen Beschluss fassen würde.¹²

Die Leitlinien waren der Versuch, eine Art ›Polizei-Dienstvorschrift‹ für Frontex zu generieren – als Reaktion auf die anhaltende Kritik an den menschenrechtswidrigen Praktiken im Rahmen von Frontex-Einsätzen (vgl. Keller/Lochbihler/Lunacek 2011) und als Versuch, dem Dauerstreit zwischen den Mitgliedsstaaten entgegenzuwirken. Denn dieser bildet den Nährboden für verselbständigte Entwicklungen, bei denen Agenturen wie Frontex versuchen, ihre Rolle fernab des Parlaments oder der Kommission zu finden.¹³

Die Leitlinien-Debatte verdeutlicht, wie umkämpft die Geltung des Rechts auf der Hohen See vor dem Hirsi-Urteil war. Insbesondere das Refoulement-Verbot und die Aufnahme von aus Seenot geretteten Personen sind heftig umstritten. Diverse bilaterale Abkommen zwischen europäischen und nordafrikanischen Staaten unterlaufen faktisch menschenrechtliche Rechtsregime, das Seerecht hält keine ernstzunehmenden Verpflichtungen für die Unterzeichnerstaaten parat, und der Versuch einer europäischen Harmonisierung ist gescheitert. Das Hirsi-Urteil war deshalb ein gesellschaftlicher Schlüsselkonflikt zur Einhegung dieser divergierenden Konstellationen.

3. PROZESSANALYSE: DER HIRSI-FALL

Der Rechtsstreit *Hirsi versus Italy* ereignete sich vor dem Hintergrund und als Resultat der beschriebenen Konflikte innerhalb dieses fragilen Settings

12 | EuGH, C-355/10 – Parlament/Rat. Im April 2013 legte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen neuen Leitlinien-Vorschlag vor, der explizit auf die Implikationen des Hirsi-Urteils für die Umsetzung des Refoulement-Verbots verweist (Europäische Kommission 2013: 5). Ob sich dieser Vorschlag durchsetzt, ist noch nicht abzusehen.

13 | Der erste Einsatz einer Frontex-Schnelleingreiftruppe in Griechenland 2010/2011 kann als Versuch der Agentur gedeutet werden, ihre Funktion als Grenzschutzpolizei zu etablieren (Carrera/Guild 2010; Pichl 2011)

der europäischen Grenze: Im Kontext einer Durchsetzungskrise des Rechts wurden Migrant_innen ohne Prüfung der Fluchtgründe direkt von der Hohen See nach Libyen abgeschoben, obschon das Refoulement-Verbot in der GFK, dem UN-Seerettungsabkommen SOLAS, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und anderen Abkommen festgelegt ist. Die Kläger_innen im Hirsi-Fall warfen dem italienischen Staat einen Verstoß gegen das Verbot kollektiver Ausweisungen und das Fehlen eines effektiven Rechtswegs zur Einlegung einer Beschwerde gegen die Zurückweisung vor. In der mündlichen Verhandlung über den Hirsi-Fall im Juni 2011 bezeichneten die Prozessvertreter_innen der italienischen Regierung die Anklageschrift als »politisches Manifest gegen Italien«, während Anwalt *Saccucci* Italien den Vorwurf machte, »Guantánamos auf der Hohen See« zu errichten.¹⁴

3.1 Strategische Prozessführung

Während Staatsapparate und rechtsgerichtete Regierungen wie in Italien Zugriff auf große finanzielle Ressourcen haben, müssen sich zivilgesellschaftliche Akteur_innen anderer Mittel bedienen. Die Anwälte der Migrant_innen im Hirsi-Fall entschieden sich deshalb für eine strategische Prozessführung, eine sogenannte *strategic litigation* (vgl. Kaleck 2012). Bei einer strategischen Prozessführung fungiert das Recht als diskursive und symbolische Ressource (vgl. Buckel et al. in d. Bd.). Die Anliegen der Mandant_innen und der Anwalt_innen werden mit anerkannten Diskursen oder rechtsstaatlichen Argumentationen verknüpft, um vor den Gerichten durchschlagskräftig zu sein. Im Hirsi-Fall etwa gelang es mit der konkreten Bezugnahme auf die Menschenrechte, an die apparative Logik des EGMR anzuknüpfen, der aufgrund seiner historischen Genese und Funktion Menschenrechte stärker in seine Entscheidungen einbezieht als Sicherheitsinteressen der Staaten. Das Recht wird als Mittel der Skandalisierung sozialer Missstände genutzt. Im Zusammenspiel mit weiteren, nicht juristischen Strategien kann *strategic litigation* dazu dienen, Öffentlichkeit herzustellen oder diese weiter zu sensibilisieren und aufzuklären. Selbst der Verlust eines einzelnen Rechtsstreits kann zu einem mittel- oder langfristigen politischen Erfolg beitragen (vgl. Kaleck/Saage-Maaß 2010: 437). Die Klage, so der amerikanische Bürgerrechtsanwalt *Jules Lobel*, wird zu einem »success without victory«. Im Zuge von Gerichtsverfahren entstehen überdies Netzwerke von Akteur_innen, zwischen denen es sonst möglicherweise nie einen Anlass zur Kooperation gegeben hätte (ebd.: 448). Die Verrechtlichung von politischen Konflikten kann deshalb, um Otto Kirchheimers These positiv zu wenden, zu dem Paradox führen, »Entrechtlichung« – im Sinne von Poli-

14 | Gedächtnisprotokoll der Verfasser_innen von der mündlichen Verhandlung am 22. Juni 2011 in Straßburg.

tisierung – »und damit eine Freisetzung der Zivilgesellschaft gerade durch Prozesse der Verrechtlichung zu erreichen« (Teubner 1993: 516f.).

Anwält_innen nutzen bei strategischer Prozessführung zudem das *forum shifting* und *scale-jumping*, also den Wechsel oder die Wahl eines rechtlichen Rahmens. So kann für die Einreichung einer Klage der EGMR gegenüber dem EuGH den Ort darstellen, der mehr Erfolg verspricht. Bei politischen Konflikten kann der Weg über die Gerichte eine Möglichkeit sein, die Exekutive oder Legislative unter Druck zu setzen und in diesen Sphären Änderungen der politischen Praxis zu forcieren.

Der Direktor des italienischen Flüchtlingsrats CIR *Christopher Hein* unterstrich seine Auffassung, dass gerade in einem Land wie Italien, in dem die öffentliche Meinung in den letzten Jahren durch »Äußerungen von Rassismus und Xenophobie« gekennzeichnet sei, das Potential rechtlicher Strategien nicht zu unterschätzen sei: »Sie haben [in Italien] nicht das Parlament, Sie haben nicht die Regierung, Sie haben nicht die öffentliche Meinung – was bleibt, ist der Richter. Und ich persönlich bin dazu gekommen, gerade in den letzten Jahren, sehr viel wichtiger zu nehmen, was die juristische Seite betrifft – als eine, in Anführungsstrichen, Waffe, die uns zur Verfügung steht.« (Interview Hein/CIR 2011) Denn das Recht sei »ein bisschen wie die katholische Kirche. Es hat einen langen Atem« (ebd.). Durch eine Verfassungsrechtsprechung und andere Bezugspunkte sei das Recht nicht so stark dem politischen Wandel unterworfen. Insofern könne man sagen, dass »die dritte Gewalt sicherlich häufig ein Alliiertes ist, nicht weil die [...] [Richter] die Flüchtlinge oder Asylbewerber oder Migranten sympathisch finden, sondern schlicht, weil man da Leute findet, die nicht dem politischen Wind so hinterher laufen« (ebd.).

Laut Anwalt *Lana* wurde im Hirsi-Fall der EGMR als Gerichtshof ausgewählt, da er nach seiner Überzeugung »das effektivste Instrument in Europa zum Schutz der Menschenrechte« darstelle, zumal in Straßburg – anders als beim EuGH in Luxemburg – Individuen weitaus einfacher Klage gegen einen Staat einreichen könnten (Interview Lana/Anwalt im Fall Hirsi 2011, Übers. d. Verf.). Die Klage beabsichtigte nicht nur Schadensersatz für die Kläger_innen, sondern die gerichtliche Feststellung, dass »Zurückweisungen auf Hoher See illegitim sind, da sie Personen dem Risiko aussetzen, gefoltert, ermordet oder menschenunwürdiger Behandlung unterworfen zu werden« (ebd.). Sowohl Lana als auch Hein unterstrichen im Interview, dass sie bewusst auf die Schaffung eines Präzedenzfalls hingearbeitet hatten, auf ein Urteil, welches Auswirkungen auf die Gestaltung von Migrationspolitik über Italien und Europa hinaus haben würde.

3.2 Juristischer Erfolg auf ganzer Linie

Am 23. Februar 2012 fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sein Urteil in der Rechtssache *Hirsi versus Italy*.¹⁵ Darin wurde den Beschwerdeführer_innen in allen Punkten Recht gegeben, ihnen wurde ein ›Schadensersatz‹ von je 15.000 Euro gewährt, und es wurde mit der bisherigen völkerrechtlichen Rechtsprechung gebrochen. Frühere Urteile zur Geltung der Menschenrechte auf extraterritorialem Gebiet (hier der Hohen See) hatten eine Gültigkeit der Genfer Flüchtlingskonvention negiert. So heißt es in einem Urteil des US Supreme Courts von 1993, dass das Refoulement-Verbot keine extraterritoriale Geltung habe und die Zurückdrängung von Booten auf Hoher See kein Verstoß gegen die Menschenrechte sei.¹⁶

Die Richter_innen des EGMR dagegen interpretierten die Europäische Menschenrechtskonvention in der Weise, dass Menschenrechte auch auf der Hohen See gelten. Während des gesamten Zeitraums der Push-Back-Operation habe der italienische Staat auf seinen Booten nach geltendem Seerecht die Hoheitsgewalt und damit eine De-facto-Kontrolle über die Migrant_innen gehabt¹⁷, sodass Italien den Migrant_innen nach Art. 13 EMRK eine effektive Möglichkeit zur Beschwerde gegen die Zurückweisung hätte gewähren müssen. Ebenso nahm der EGMR eine Verletzung des Refoulement-Verbots in Art. 3 an: Italien hätte angesichts der zahlreichen Berichte über die Menschenrechtslage in Libyen keine Rückschiebung vornehmen dürfen, auch nicht auf Grundlage des Freundschaftsvertrags. Schließlich habe Italien eine nach Art. 4 Prot. 4 verbotene Kollektivausweisung vorgenommen.

Beachtlich ist die noch über das Urteil hinausgehende *concurring opinion*¹⁸ des portugiesischen Richters *Pinto de Albuquerque*. Er forderte, sämtliche Maßnahmen, die Drittstaaten wie Libyen *auf Geheiß* von Vertragsparteien der EMRK ergreifen, der direkten Bindung an die Konvention zu unterwerfen; die Regeln der EMRK müssten demnach auch für Abkommen wie den italienisch-libyschen Freundschaftsvertrag gelten. Damit versucht de Albuquerque der Strategie der Mitgliedsstaaten entgegenzuwirken, angesichts der Verschärfung der Bedingungen an eigene See-Operationen immer weiter gehende Kooperationsabkommen mit nordafrikanischen Staaten zu schließen und so zu versuchen, sich der rechtlichen Verantwortung für Migrationskontrollmaßnahmen zu entziehen.

15 | Urteil des EGMR, *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, 27765/09, vom 23.2.2012.

16 | *Sale v. Haitian Centers Council*, 509 U.S. 155 (1993); siehe auch Dissenting Opinion des Richters Harry Blackmun (Dissenting Opinion Blackmun J, *Sale v. Haitian Ctrs. Council*, 509 US 155, 190 (USSC 1993)).

17 | Rs. *Hirsi* 27765/09, Rn. 78.

18 | Rs. *Hirsi* 27765/09.

3.3 Durchsetzungskrise des Urteils

Die ersten Reaktionen auf das Urteil seitens der italienischen Politik fielen widersprüchlich aus: Italiens Ministerpräsident *Mario Monti* betonte, das Urteil werde großen Einfluss auf künftige Entscheidungen der italienischen Regierung haben, und Integrationsminister *Andrea Riccardi* kündigte an, die italienische Migrationspolitik zu überdenken (La Repubblica vom 24.2.2012) – während *Roberto Maroni*, der den verurteilten Einsatz seinerzeit als Innenminister zu verantworten hatte, die Push-Back-Operationen verteidigte.¹⁹ CIR-Direktor *Hein* bewertete es als überraschend, dass Italien in allen Punkten verurteilt wurde, und sieht durch den Hirsi-Fall die gesamte europäische Grenzschutzpolitik auf dem Prüfstand (Interview Hein/CIR 2012). Die Jurist_innen *Matthias Lehnert* und *Nora Markard* (2012: 198) betonen, dass »die Maßstäbe des Hirsi-Urteils auch im Rahmen von Frontex-Operationen, sowohl gegenüber den beteiligten Mitgliedsstaaten als auch gegenüber Frontex« gelten.

Der italienische Journalist *Gabriele Del Grande* bewertet die politische Bedeutung des Urteils deutlich pessimistischer:

»Schließlich besteht das Risiko, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine eher historische als politische Bedeutung haben wird. Dass es eine Praxis der Vergangenheit verurteilt, während alle daran arbeiten, die gleiche Politik in der Gegenwart zu wiederholen. Mit einem neuen politischen Subjekt, dem Post-Gaddafi-Libyen, und unter besseren materiellen Voraussetzungen. Denn es besteht kein Zweifel, dass sich mit der Öffnung der libyschen Gefängnisse für die Presse, die internationalen Organisationen und NGOs die Haftbedingungen sehr verbessern werden. [...] Und das ist der Punkt. Dass sich die Form, aber nicht die Substanz ändern wird. Oder vielmehr, dass auch ein libysches Gefängnis mit würdigen Haftbedingungen ein Gefängnis bleibt, im besten Fall wird es unseren Identifikations- und Abschiebezentren ähneln. Und im 21. Jahrhundert ist es inakzeptabel, jemanden seiner Freiheit zu berauben, weil er sich des Reisens schuldig gemacht hat.« (Del Grande 2012, Übers. d. Verf.)

Die Befürchtungen Del Grandes bestätigten sich in der Ankündigung der italienischen Innenministerin *Annamaria Cancellieri* im Juni 2012, Bedingungen dafür zu schaffen, »dass Libyen sich die Instrumente und Mittel besorgt, die dazu in der Lage sind, die Abfahrten von seinen Küsten zu vermeiden« (Ministero dell'Interno vom 20.6.2012, Übers. d. Verf.).

19 | Das Urteil sei ein politisches Urteil eines politischen Gerichtshofes gegen Italien gewesen. Er würde erneut die Menschen zurückschieben lassen und den »Bürgern mehr Sicherheit« garantieren (vgl. La Repubblica vom 23.2.2012, Übers. d. Verf.).

Für die Beschwerdeführer_innen hatte das politische Nachspiel des Urteils einen bitteren Nachgeschmack.²⁰ Obwohl sich die Frist für die Zahlung von ›Entschädigungen‹ beim EGMR auf drei Monate bemisst, hatte ein Jahr (Stand März 2013) nach dem Urteil keine_r der Kläger_innen die Summe von 15.000 Euro erhalten – nicht einmal jener Kläger, der sich als einziger in Italien mit einem anerkannten Flüchtlingsstatus aufhält. Das für die Zahlung zuständige italienische Finanz- und Wirtschaftsministerium argumentierte in einer E-Mail an die Anwaltskanzlei²¹, es könne die Zahlung nicht anweisen, da der Name auf der Kopie der Aufenthaltserlaubnis nicht mit demjenigen in der Klageschrift und im Urteil übereinstimme. Die Kanzlei legte jedoch dar, dass es sich hierbei nur um unterschiedliche Möglichkeiten der Übersetzungen des Namens aus dem Tigrinischen ins Italienische handelt. Eine Entschädigung blieb weiterhin aus.

Folglich zeigt sich die Durchsetzungskrise des Rechts auf zwei Ebenen: Die politische Interpretation des Urteils durch die italienische Regierung erfolgte nicht in der konsequenten Anwendung und Achtung der Menschenrechte. Vielmehr antwortete die Regierung mit einer weiteren Auslagerung der Grenzkontrollen in libysche Hoheitsgewässer. Den Kläger_innen wird zudem die Entschädigung vorenthalten. Die letztendliche Geltung von gewonnenen Gerichtsprozessen bleibt somit eine Frage gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse.

4. AKTEURSANALYSE: KÄMPFE UM DIE SEEGRENZE

An den Kämpfen um das Rechtsregime des Mittelmeers waren unterschiedliche Akteur_innen beteiligt, die wir abschließend einordnen wollen. Die Ressourcen der Akteur_innen, ihre Strategien und Einwirkungsmöglichkeiten auf die Staatsapparate verdeutlichen, inwiefern und warum im Hirsi-Fall ein Erfolg erzielt werden konnte und zugleich eine Durchsetzungskrise des Rechts zutage trat. Wir identifizieren die Existenz zweier Hegemonieprojekte sowie eine spezifische Formbestimmung europäischer Staatsapparate.

20 | Alle Dokumente, auf die sich in diesem Absatz bezogen wird, finden sich unter www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/ITA-HirsiJama_en.asp.

21 | Der Schriftwechsel zwischen dem Ministerium und der Kanzlei wurde beim Generalsekretariat des Ministerkomitees des Europarats angefragt und liegt den Verfasser_innen vor.

4.1 Konservatives Hegemonieprojekt

Die Regierungen insbesondere Italiens und Maltas rechnen wir einem konservativen Hegemonieprojekt zu, das migrationspolitisch mit einer steigenden Militarisierung der Außengrenze auf eine strikte Abschottung gegenüber den meisten Migrant_innen abzielt. Migration wird als ein Problem der Grenzsicherheit verhandelt, wobei menschenrechtlich verbürgten Ansprüchen auf Asyl nur eine marginale Bedeutung zugemessen wird. Das konservative Projekt ist unter anderem in den rassistischen gesellschaftlichen Strukturen der jeweiligen Nationalstaaten verankert. In Malta herrscht das historische Selbstverständnis vor, die Insel sei »ein Bollwerk im Mittelmeer gegen die Osmanen, Afrikaner, Fremden« (Klepp 2011: 162f.). In Italien konnten konservative Akteur_innen die zunächst eher humanitäre Sichtweise der Öffentlichkeit auf Migration umdeuten und die Anlandungen von Migrant_innen als »Notstand« deklarieren (ebd.: 150f.). Strategisch kann das konservative Projekt an neokoloniale Herrschaftsverhältnisse anknüpfen und die Migrationsabwehr mithilfe bilateraler Verträge an nordafrikanische Staaten »outsourcen« (vgl. Buckel 2011; Bialasiewicz 2012). Das politische Terrain der EU nutzen konservative Akteur_innen strategisch: Über die Grenzschutzagentur Frontex werden Finanzmittel akquiriert und die eigene Grenzschutzabwehr durch unterstützende Handlungen optimiert. Zusätzlich kann es konservativen Akteur_innen gelingen, europäische Institutionen zu nutzen, um ihre nationalen Interessen durchzusetzen, wie im Fall der Leitlinien-Klage von Malta. Dennoch ist die Verankerung des konservativen Projekts in den rassistisch geprägten Gesellschaftsstrukturen zugleich im Hinblick auf die EU selbst ein Problem. Die zahlreichen Konflikte um das Seerecht, die Frontex-Leitlinien und die Push-Back-Operationen verdeutlichen, wie gespalten das konservative Projekt auf der europäischen Ebene ist. Dort gelingt es den konservativen Akteur_innen nicht, eine kohärente Strategie zu verfolgen, da die jeweiligen nationalen Interessen mit einer gesamteuropäischen Linie unvereinbar sind.

4.2 Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt

Demgegenüber konstituiert sich auf der transnationalen europäischen Ebene ein Projekt mit linksliberal-alternativem Anspruch. Diesem sind Anwaltsvereinigungen und Nichtregierungsorganisationen zuzuordnen, deren migrationspolitische Strategie darauf zielt, die Rechte von Migrant_innen und eine »humanitäre« Grenzkontrolle auszuweiten. Auf der nationalstaatlichen Ebene gelingt es diesen Akteur_innen jedoch nicht, ihre Vorstellungen von Migration zu verallgemeinern, da dort die konservative Deutung von Migration als Sicherheitsproblem hegemonial ist. Die europäische Ebene und die Entstehung neuer juridischer Apparate wie des Europäischen Gerichtshofs für

Menschenrechte eröffnen diesem Projekt aber neue strategische Optionen. Da linksliberal-alternative Akteur_innen vornehmlich kosmopolitische Vorstellungen hegen, gelingt ihnen eine transnationale Zusammenarbeit einfacher als den auf europäischer Ebene gespaltenen Konservativen. So konnten im Hirsi-Fall die linksliberalen Akteur_innen ›mit einer Stimme sprechen‹ und ihre weltweite Vernetzung gegen das konservative Projekt ausspielen.²² In der politischen Sphäre marginalisiert, können sie im Recht aufgrund seiner eigenlogischen Strukturen Erfolge erzielen. Ein strategisches Problem für sie ist, dass konservative Akteur_innen weiterhin eine hegemoniale Stellung in den politischen Apparaten innehaben und die konsequente Durchsetzung des Rechts verschleppen oder verhindern können. Nach dem Hirsi-Urteil sind noch stärkere Bemühungen um eine Auslagerung der Migrationskontrollen in die Hoheitsgewässer der nordafrikanischen Staaten und an ihre südlichen Landesgrenzen erkennbar.²³ Bei der Fokussierung auf die juristischen Kämpfe darf nicht vergessen werden, dass diese nur dann Erfolg haben können, wenn weitere zivilgesellschaftliche Kräfte – deren Ziele teils weit über die linksliberal-alternativer Akteur_innen hinausgehen – für eine andauernde Thematisierung beziehungsweise Skandalisierung von Migrationskontrollen sorgen. So waren es linksradikale Kräfte aus der *Noborder*-Bewegung und die Migrant_innen selbst, die 2009 während und nach dem *Noborder*-Camp auf Lesbos (Griechenland) mit der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und inhumanen Praktiken eine europaweite Öffentlichkeit für die Verbrechen an der europäischen Außengrenze erzeugen konnten (Krämer/Schommer 2011: 143; Jungle World vom 10.9.2009).

4.3 Manager_innen des Staatsprojekts

Schließlich bewegen sich auf dem Feld der Migrationspolitik Akteur_innen wie die Europäische Kommission. Diese können als ›Manager_innen des Staatsprojektes‹ verstanden werden, denn sie versuchen, die divergierenden Kräfte in der EU zu integrieren und ihre eigene institutionelle Relevanz abzusichern.

22 | Im Hirsi-Fall schalteten sich zahlreiche NGOs, amerikanische Law-Schools, einzelne Wissenschaftler_innen sowie weitere Drittparteien aus Europa, den USA, Israel und Australien mit Stellungnahmen in das Verfahren ein, um die Geltung der Menschenrechte auf der Hohen See zu bekräftigen. Demgegenüber wurde Italien weder von einem Staat noch von anderen Akteur_innen unterstützt.

23 | Mit dieser Strategie hatte Spanien seinen Grenzschutz vor den Kanarischen Inseln fast ›perfektioniert‹. Während 2006 noch circa 30.000 Migrant_innen auf den Kanarischen Inseln anlandeten, waren es 2011 nur noch circa 300. Die Boote der Migrant_innen werden in den Küstengewässern von Senegal oder Mauretanien abgefangen (Interview Guardia Civil 2012).

Sie operieren aber stets vor dem Hintergrund des neoliberalen Kontextes der EU und des Projekts einer umfassend ›gemanagten Migration‹. Sie sind damit nicht Akteur_innen eines Hegemonieprojektes, sondern versuchen einen Konsens zwischen verschiedenen Projekten herzustellen. Der Ethnolog *Gregory Feldman* beschreibt diese neue Rolle der Kommission folgendermaßen:

»The EC's rise in power has not given its technocrats the authority to dictate migration policy, but rather it allows them to consolidate and standardize a migration policy paradigm that precipitates out of disparate and ongoing policy practices across the union in many different locales. [...] Policy rationales are sedimented in Brussels and boomeranged back out to standardize practice among actors working in local, national, and international policy settings.« (Feldman 2012: 63f.)

In der Kommission hat sich das wettbewerbsstaatliche Elitenprojekt der Europäischen Integration materiell verdichtet. Aufgrund ihrer historisch geronnenen Logik zeichnet sie sich zuweilen – mit Poulantzas gesprochen – durch eine »Unbeweglichkeit und fehlende Anpassungsfähigkeit« (Poulantzas 2002: 170) gegenüber den dominanten Akteur_innen aus. Die Kommission versuchte beispielsweise verbissen, in der Auseinandersetzung über die Leitlinien eine europäische Harmonisierung durchzusetzen, trotz des Widerstands des konservativen Projekts.

5. RESÜMEE

Das Hirsi-Urteil war in der juristischen Sphäre ein beachtlicher Erfolg für das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt. Vor dem Hintergrund der bisherigen restriktiven Rechtsprechung hat der Gerichtshof die Normenhierarchie auf dem Mittelmeer klar dahingehend interpretiert, dass die Menschenrechte an oberster Stelle stehen. Zukünftige Rechtsfälle und europäische Migrationspolitiken kommen an diesem Urteil nicht vorbei. Strategische Prozessführung erweist sich damit als ein Vehikel für emanzipatorische Projekte, wenn der Weg über die politischen Institutionen blockiert ist.

Die repressive Antwort des konservativen Projekts verdeutlicht aber die Grenzen juridischer Kämpfe und die strukturelle Ohnmacht der Gerichte bei der Durchsetzung ihrer Urteilssprüche. In der juristischen Arena kann nur eine juridische Gegenhegemonie erzeugt werden. Die eigenlogische Form des Rechts führt zu einer anderen thematischen Gewichtung als in der politischen Sphäre, zugleich aber *potentiell* auch zu einer Entpolitisierung und Entkontextualisierung der Konflikte. Vor den Gerichtshöfen kann das grundsätzliche gesellschaftliche Spannungsfeld – die imperiale Lebensweise des Globalen Nordens, die tiefe Hegemonie der Grenze, der Zusammenhang der Migrationskontrollen mit rassistischen, patriarchalen, sexistischen und ökonomischen

mischen Herrschaftsverhältnissen – nicht bearbeitet werden. Das Hirsi-Urteil hat die problematische Unterscheidung zwischen schutzwürdigen Flüchtlingen und nicht-schutzwürdigen Migrant_innen (sowie die Definitionsmacht der EU in dieser Frage) nicht angetastet – eine Unterscheidung, die für das gesamte Migrationsrecht zentral ist und aus der die sicherheitspolitische Problematisierung, die Selbstverständlichkeit von Grenzkontrollen und schließlich die polizeiliche Zuständigkeit für diese einen wesentlichen Anteil ihrer vermeintlichen Legitimität ziehen.

Europäische Migrationspolitik versucht dementsprechend, ein hochkomplexes gesellschaftliches Feld durch Vereinfachung verwaltbar zu machen (Feldman 2012: 58), indem die soziale Frage suspendiert wird. Nicht zuletzt offenbart der anhaltende Konflikt um Europas Außengrenzen, dass die Grenze keine naturwüchsige Struktur besitzt, sondern ein umkämpftes politisches Terrain bleibt – sie ist selbst Teil eines politischen Aushandlungsprozesses konkreter Akteur_innen und keine Struktur, die ihre Rechtfertigung aus sich selbst heraus generiert. Eine grundsätzliche gesellschaftliche Infragestellung nationalstaatlicher Grenzen ist somit eine notwendige Bedingung eines selbstbestimmten Lebens. Juridische Strategien können qua ihrer Eigenlogik nur ein Teil sozialer Kämpfe sein, nicht deren Endpunkte:

»On one side, there is a legal struggle, on the other side, there is a political and, first, even a cultural struggle. [...] We need to change the imagery, the collective imagery of people, and this is not the job of the lawyers, of course. The lawyers, they must do their job, we support them, but at the same time we should make a cultural job.« (Interview Del Grande/Journalist 2011)

Eine gesellschaftskritische Perspektive auf Migrationskontrollpolitiken muss eine Kritik an herrschaftsförmigen Verhältnissen befördern, das Recht einschliessen. Eine nachhaltige Veränderung der Kräfteverhältnisse kann sich nur als Kampf in der Gesellschaft vollziehen.

Arbeitskraftregime

I. Fachkräftemangel, Lohndumping und Puzzle-Politik

Die europäische ›Blue Card‹ als
arbeitskraftpolitisches Projekt

Fabian Georgi/Nikolai Huke/Jens Wissel

»Talent – what it is, how to grow it, how to keep it, where it exists, how to attract it – has become a preoccupation for all developed and emerging economies, as well as many developing ones, because it lies at the heart of economic growth and competitiveness.«
(Papademetriou/Somerville/Tanaka 2008: 1)

Im November 2010 bezeichnete Karl Brenke, Arbeitsmarktexperte am *Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung* (DIW), im Entwurf eines DIW-Berichts den vermeintlichen Fachkräftemangel in Deutschland als eine »Fata Morgana«: Die Löhne von Fachkräften seien nicht gestiegen, wie dies bei Arbeitskräfteknappheit in der Regel der Fall sei (DER SPIEGEL vom 22.11.2010: 86). Arbeitszeitverlängerung und substantiell erhöhte Einwanderung seien nicht notwendig, stattdessen sollten inländische ›Arbeitskräftereservoirs‹ erschlossen werden, also die Arbeitskraft von »jungen Menschen, Frauen, Migranten und Älteren«, wie es der DGB-Vorsitzende Michael Sommer formulierte (zit.n. Welt Online vom 05.06.2012). Mit seiner Kritik an der Figur des Fachkräftemangels verstieß Brenke gegen die politische Linie seines kapitalnahen Arbeitgebers, der seit Jahren einen Fachkräftemangel konstatierte und damit seine Forderungen nach verlängerten Arbeitszeiten und einer flexiblen und generell erhöhten Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften begründete (vgl. SPIEGEL Online vom 23.10.2010). DIW-Direktor Klaus F. Zimmermann reagierte prompt und ließ die umstrittenen Passagen so umschreiben, dass Zweifel am Fachkräftemangel entschärft wurden.

Fachkräftemangel und hochqualifizierte Zuwanderung, so zeigt dieser Konflikt innerhalb des DIW, sind Gegenstand von ›arbeitskraftpolitischen‹

Auseinandersetzungen über die Frage, wie innerhalb der postfordistischen Ökonomien Europas ausreichend qualifizierte und disziplinierte Arbeitskräfte zum ›richtigen‹ Preis am ›richtigen‹ Ort bereitgestellt werden können (vgl. Harvey 2010: 47). Während Gewerkschaften dazu tendieren, der Qualifizierung einheimischer Lohnabhängiger Vorrang gegenüber Zuwanderung einzuräumen, um ›Lohndumping‹ zu verhindern, fordern Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts, gestützt auf die Diskurse des ›Fachkräftemangels‹ und des ›demographischen Wandels‹, Migrationspolitik im Rahmen einer umfassend ›gemanagten‹ Migration zu liberalisieren.

Treibende Kraft einer solchen wettbewerbsorientierten Migrationspolitik auf europäischer Ebene wurde ab Anfang der 2000er Jahre die Europäische Kommission. Vor dem Hintergrund der Dominanz neoliberaler gesellschaftlicher Kräfte innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles hätte man erwarten können, dass die Kommission ihre Pläne für eine gemeinsame Politik gegenüber hochqualifizierten Fachkräften ohne größere Probleme durchsetzen würde. Doch dies war nicht der Fall. Nach langen Kontroversen und dem Scheitern ihrer frühen, noch weiterreichenden Vorschläge veröffentlichte die Kommission im Oktober 2007 den Entwurf ihrer Blue Card-Richtlinie (Europäische Kommission 2007b). Ähnlich wie die US-amerikanische Green Card sollte die europäische Blue Card ›Hochqualifizierten‹ einen einfachen Weg in zunächst ein EU-Land ebnen und ihnen nach zwei Jahren das Recht geben, überall in der Union Arbeit aufzunehmen und zu leben. Mit diesem Angebot wollte die Kommission ›Humankapital-Ressourcen‹ mobilisieren, um sich in der globalen Konkurrenz durchzusetzen. Mit der im Mai 2009 schließlich verabschiedeten Fassung der Blue Card-Richtlinie bekam die EU zwar im Bereich der legalen Migration einen ›Fuß in die Tür‹, doch der Kommissionsentwurf war in den Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten deutlich abgeschwächt worden. Die Kompetenz der Mitgliedsstaaten im Bereich hochqualifizierter Einwanderung wurde letztlich kaum tangiert.

Unser Artikel rekonstruiert den politischen Konflikt über die Blue Card-Richtlinie und fragt nach den damit verbundenen gesellschaftlichen Kämpfen und Kräfteverhältnissen. Der erste Abschnitt analysiert die Blue Card als arbeitskraftpolitisches Projekt, das auf strukturelle ›Qualifizierungslücken‹ reagierte. Anschließend wird die (Vor-)Geschichte des Blue Card-Konflikts skizziert, um darauf aufbauend die Kräfteverhältnisse in diesem Konflikt nachzuzeichnen und schließlich den Aushandlungsprozess der Richtlinie innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles herauszuarbeiten. An den Auseinandersetzungen um die Blue Card (und über eine substantielle Vergemeinschaftung der Arbeitsmigrationspolitik insgesamt) – so das abschließende Fazit und die zentrale These unseres Textes – lassen sich exemplarisch Fragmentierungen, Brüche und Spaltungen im europäischen Staatsapparate-

Ensemble herausarbeiten, die für das widersprüchliche Vorankommen des Staatsprojekts Europa verantwortlich sind.

1. VERWERTUNGSORIENTIERTE MIGRATIONSSTEUERUNG: DIE BLUE CARD ALS ARBEITSKRAFTPOLITISCHES PROJEKT

Als die Europäische Kommission im Oktober 2007 ihren Richtlinienvorschlag für eine gemeinsame EU-Politik gegenüber sogenannten ›hochqualifizierten‹ Arbeitsmigrant_innen präsentierte, stellte sie die Blue Card als funktionales Erfordernis dar: Die Blue Card sei notwendig, um die objektiven Probleme des ›demographischen Wandels‹ und des ›Fachkräftemangels‹ zu lösen (Europäische Kommission 2007b: 3). Zwar gebe es eine Reihe nationaler Regelungen, »insgesamt scheint [die EU aber] im Kontext eines scharfen internationalen Wettbewerbes um Hochqualifizierte nicht als attraktiv eingestuft zu werden« (ebd.).

Die Kommission reagierte mit der Richtlinie auf das Problem struktureller ›Qualifizierungslücken‹ in vielen europäischen Staaten. Zwar stehen den Unternehmen vor dem Hintergrund fast durchweg hoher Arbeitslosigkeit eine große Zahl von Arbeitskräften zur Verfügung, doch zu häufig verfügen diese nicht über jene im weiten Sinne technischen Qualifikationen in Ingenieurwesen, Informatik, Mathematik und Naturwissenschaften, die in postfordistischen, wissensbasierten Ökonomien als entscheidend für gesteigerte Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit gelten (vgl. Papademetriou/Somerville/Tanaka 2008). Zentrale Ursache der Qualifizierungslücken ist, dass viele Unternehmen in den vergangenen Jahrzehnten ihre Ausbildungsbemühungen auf Kernarbeitskräfte in Hochtechnologie-Sektoren beschränkten. Um Kosten zu sparen, stellten sie Fachkräfte eher neu ein, als diese selber auszubilden: »[M]any firms have found it too advantageous to procure talent wherever it can be found rather than growing it themselves« (ebd.: 2). Zudem besteht in Europas flexibilisierten Arbeitsmärkten die zunehmende Gefahr, dass kostenintensiv ausgebildete Arbeitskräfte durch andere Unternehmen abgeworben werden (vgl. Albo 1994: 152). Ein weiterer Grund für die Qualifizierungslücken wird darin gesehen, dass die ohnehin von Sparmaßnahmen geprägten nationalen Bildungssysteme zu viele Graduierte mit sozial- und geisteswissenschaftlichen Abschlüssen ausbilden (vgl. Menz 2009: 156; Anderson/Ruhs 2010: 36ff.).

Diese Qualifizierungslücken bedeuten jedoch nicht, dass – wie von der Kommission konstatiert – eine Erhöhung hochqualifizierter Zuwanderung zwingend notwendig ist. Unternehmen und Staaten können schließlich eine ganze Reihe politisch höchst unterschiedlicher ›Arbeitskraftstrategien‹ anwenden: Staaten können die Zuwanderung von Arbeitskräften erleichtern beziehungsweise illegalisierte Arbeitskräfte tolerieren. Sie können durch

ökonomischen Druck (Workfare-Programme), durch Anreize und Bildungspolitik inländische oder regionale Arbeitskraftreserven mobilisieren (Arbeitslose, ältere Menschen, nicht erwerbstätige Frauen, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Minderheiten). Unternehmen können Löhne erhöhen und Arbeitsbedingungen verbessern, um lokale Arbeitskräfte anzuziehen. Sie können Arbeitskräfte in anderen Ländern anwerben, Arbeiter_innen durch Maschinen ersetzen (effizientere Technologien; neue Fabriken), den Einsatz bestehender Arbeitskraft reorganisieren oder intensivieren (Arbeitsprozesse verdichten, Arbeitstag verlängern) oder die Produktion an Orte verlagern, wo ausreichend passende Arbeitskräfte zu günstigen Preisen zur Verfügung stehen (Standortverlagerung, globale Zulieferketten). Schließlich können Tätigkeiten in den Bereich weiblich konnotierter unbezahlter Pflege- und Hausarbeit abgedrängt beziehungsweise abgespalten werden (Familiarisierung) (vgl. Cohen 1988: 116ff.; Miles 1986; Anderson/Ruhs 2010: 34ff.). Aus der historisch und regional spezifischen Kombination solcher Arbeitskraftpolitiken bilden sich mehr oder weniger stabile Konfigurationen, die wir als ›Arbeitskraftregime‹ oder ›labour regimes‹ bezeichnen (Cohen 2006: 20ff.; Gambino/Sachetto 2009: 117; vgl. Potts 1988). Diese Arbeitskraftregime sind das Ergebnis komplexer gesellschaftlicher Kämpfe: Kämpfe um die Produktion und Verteilung des gesellschaftlichen Mehrwertes (Klassenverhältnisse), Kämpfe um die globale Arbeitsteilung und die Abschöpfung von Ressourcen (Nord-Süd-Verhältnisse) und Kämpfe über die Art und Weise der *Reproduktion* der Gesellschaft und der Ware Arbeitskraft (Geschlechterverhältnisse).¹

Deutlich wird die Vielfalt möglicher Arbeitskraftstrategien an den unterschiedlichen Antworten europäischer Staaten auf ihre jeweiligen Qualifizierungslücken. So setzt das deutsche Arbeitskraftregime auf Druck von Gewerkschaften und konservativen Kräften relativ stark auf die Qualifizierung der einheimischen Bevölkerung (vgl. Caviedes 2010: 57ff.). In Großbritannien spielt die Arbeitskraftstrategie einer liberalen Migrationspolitik eine ver-

1 | Nach unserem Verständnis sind Arbeitskraftregime Teil der Regulationsweise kapitalistischer Gesellschaften. Sie umfassen staatliche Apparate und Institutionen, Gesetze, informelle Regeln und Subjektivierungsweisen, die auf die Bedingungen und die Formen des Einsatzes und der Reproduktion der Arbeitskraft zielen. Dazu gehören unter anderem die »rechtliche und tarifliche Ausgestaltung des Lohn- und Arbeitsverhältnisses, industrielle Beziehungen, Reproduktion und Qualifikation von Arbeitskraft, Familie, soziale Sicherung, Konsumformen und -normen« (Hirsch 1990: 36). Auch und gerade Migrationspolitiken sind Bestandteil von Arbeitskraftregimen. Programme legaler Arbeitsmigration sind nur ein Element. Die Hierarchisierung und Entrechtung von Arbeitskräften im Rahmen von Grenzpolitiken, Asylgesetzen und anderen ›ausländerrechtlichen Bestimmungen‹ ist zentraler Bestandteil von Arbeitskraftregimen. Migrationspolitik ist Arbeitskraftpolitik.

gleichsweise größere Rolle, belegt durch die sofortige Öffnung des britischen Arbeitsmarktes nach der EU-Osterweiterung 2004 und das 2008 eingeführte Punktesystem (vgl. Georgi in d. Bd.). In Spanien war der Bedarf an »hochqualifizierten« Fachkräften lange Zeit eher gering. Seit der Krise 2008 versucht die spanische Regierung jedoch, die Entwicklung von Hochtechnologie-Sektoren voranzutreiben. Diese Strategie hatte das spanische Interesse an der Blue Card gesteigert. Mit der Verschärfung der Krise in Spanien ist eine gegenteilige Entwicklung eingetreten: Zurzeit wandern viele spanische Fachkräfte aufgrund der Perspektivlosigkeit nach Nordeuropa aus (vgl. Wolff in d. Bd.). Angesichts der vielfältigen arbeitskraftpolitischen Möglichkeiten kann die Blue Card nicht als funktionales Erfordernis verstanden werden, wie es die Kommission darstellt. Die Blue Card ist als spezifisches *arbeitskraftpolitisches Projekt* zu begreifen, mit dem bestimmte gesellschaftliche Kräfte in die Auseinandersetzungen über die Frage intervenierten, wie in der EU qualifizierte Arbeitskräfte in ausreichender Zahl und am passenden Ort bereitgestellt werden können.

2. GESCHEITERTE TRANSFORMATION? DIE AUSEINANDERSETZUNG ÜBER DIE BLUE CARD

Die Europäische Kommission war die entscheidende Protagonistin hinter der Blue Card-Richtlinie. Sie verfolgte damit zwei Ziele. Erstens stellte die Blue Card für sie eine arbeitskraftpolitische Antwort auf das Problem der Qualifizierungslücken dar: Ein liberalisierter Zugang hochqualifizierter Arbeitskräfte zum europäischen Arbeitsmarkt sollte neue Arbeitskraftreserven erschließen und so Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit steigern. Zweitens zielte sie darauf, die Vielfalt nationaler Arbeitskraftregime zu harmonisieren und den Einfluss nationaler Staatsapparate in der Arbeitsmigrationspolitik zurückzudrängen, um so die europäische Wettbewerbsstaatlichkeit kohärenter zu machen und ihr Staatsprojekt Europa voranzubringen.

Von Restriktion zu gemanagter Migration in den 1990er und 2000er Jahren

Ende der 1990er Jahre hatte sich in der EU in vielen Politikbereichen eine neoliberale Integrationsweise durchgesetzt, von der Handels- und Finanzpolitik bis zur Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik (vgl. Ziltener 1999; Bieling/Steinhilber 2000). Im Vergleich dazu erfolgte die wettbewerbsstaatliche Neuorientierung der Migrationspolitik zeitlich verzögert (vgl. Huke 2010). Erst um das Jahr 2000 herum kam es zu einem migrationspolitischen Paradigmenwechsel. Vor dem Hintergrund des ökonomischen Booms jener Jahre wurde eine liberalisierte Migrationspolitik aus Sicht vieler Unternehmen zu einer immer wichtigeren arbeitskraftpolitischen Strategie, da sie es zu ermöglichen schien, »Hochqualifizierte zu Tiefpreisen« anzuwerben. Auf diese Weise, so

die Hoffnung, würde sich das Problem der Qualifizierungslücken lösen lassen, ohne Staats- und Unternehmensausgaben für Bildung und Ausbildung substantiell zu erhöhen. Vorbereitet durch zahllose Berichte und Konferenzen migrationspolitischer Think Tanks und Staatsapparate wie dem ICMPD und der IOM wurde die noch in den 1990er Jahren dominante abschottungsorientierte Ausrichtung der Migrationspolitik durch das Paradigma des ›Migrationsmanagements‹ ersetzt (vgl. Georgi 2007, 2010). Migrationsmanagement kann als politisches Projekt begriffen werden, das versucht, zwischen der neoliberalen Arbeitskraftstrategie einer nach ökonomischen Kriterien flexibel gesteuerten Einwanderung einerseits und den konservativen und national-sozialen Restriktionsbemühungen andererseits zu vermitteln (vgl. Buckel et al. in d. Bd.). Exemplarisch fasste der spanische Arbeitgeberverband CEOE diese Idee zusammen: Es sei nötig, eine effektive Migrationspolitik zu entwickeln, die in der Lage ist, die Nachfrage nach und das Angebot an Arbeit an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes anzupassen, die die illegale Migration bekämpft und die Integration fördert (CEOE 2008: 24).

Übermütig ins Abseits gestürmt: Die Erwerbstätigenrichtlinie der Europäischen Kommission 2001

Nachdem die EU durch den Vertrag von Amsterdam Rechtssetzungskompetenz in Asyl- und Migrationsfragen erhalten hatte, nutzte die Kommission ihr damit verbundenes migrationspolitisches Initiativrecht² dafür, das politische Projekt eines europäischen Migrationsmanagements aktiv voranzutreiben. Im Kontext der im März 2000 verabschiedeten Lissabon-Strategie, die die EU bis 2020 über eine ›schumpeterianische‹, das heißt innovationsbasierte Strategie zum wettbewerbsfähigsten Raum der Welt machen sollte, setzte sie sich für eine regulierte Öffnung der europäischen Grenzen für Wirtschaftsmigration ein. Der wirtschaftliche und demographische Wandel zeige, »dass die auf Einwanderungsstopp angelegten Maßnahmen der vergangenen 30 Jahre der heutigen Lage nicht mehr entsprechen« (Europäische Kommission 2000: 3). Im Juli 2001 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für eine breit angelegte Erwerbstätigenrichtlinie, die nicht nur hochqualifizierte Zuwanderung sondern *alle* Bereiche der Erwerbsmigration umfassen sollte (Europäische Kommission 2001). Ihr Vorschlag sah vor, Regeln zu Einreise und Aufenthalt von Saisonarbeiter_innen, hochqualifizierten Fachkräften, innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmer_innen usw. weitreichend zu harmonisieren. Am weitesten ging die Idee einer »EU-weit einheitlichen, kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis« (Parusel 2010: 140), die es ermöglicht hätte, die komplexen und höchst unterschiedlichen nationalen Verfahren zu umgehen

2 | Art. 62-63 EG-Vertrag; heute Art. 77-79 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AUEV).

(vgl. Menz 2009: 112). »Die Annahme eines derartigen Rechtsaktes durch den Rat hätte einen ›Quantensprung‹ in der Harmonisierung der Migrationsregelungen der Mitgliedsstaaten zur Folge gehabt« (Kuczynski/Solka 2009: 219). Doch der Vorschlag erwies sich als zu weitgehend (Interview P/KOM, DG Justiz 2010; Interview F/KOM, GD Beschäftigung 2010; Interview Ch/BMAS und KOM, GD Beschäftigung 2010). Faktisch gab es keinen Mitgliedsstaat, der die Richtlinie unterstützte, und sie scheiterte 2003 am Widerstand des Rates. Eine Schlüsselrolle schien die deutsche Regierung gespielt zu haben, die eine europaweite Regelung für Arbeitsmigration strikt ablehnte (Parusel 2010: 141).

Versuch der Konsensbildung: Das migrationspolitische Grünbuch

Nach dieser Niederlage wählte die Kommission eine andere Strategie. Im Januar 2005 veröffentlichte sie ein »Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration« (Europäische Kommission 2005a), mit dem sie versuchte, vor allem neoliberale und konservativ ausgerichtete Akteur_innen in ihr Projekt einer vergemeinschafteten Arbeitsmigrationspolitik einzubinden. Mit Blick auf neoliberale gesellschaftliche Kräfte verband sie »die Frage der Wirtschaftsmigration [...] mit dem Ziel der EU, einen gut funktionierenden, gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen« (Parusel 2010: 148; Europäische Kommission 2005a: 3). Um den Binnenmarkt zu vollenden, müsse die Einwanderung von Arbeitskräften auf europäischer Ebene reguliert werden. Mit Blick auf konservative und national-soziale Hegemonieprojekte in den Mitgliedsstaaten argumentierte sie, dass eine effektive Kontrolle »illegaler Migration nur erreicht werden könne, wenn legale Migration gemeinsam auf europäischer Ebene reguliert sei. Solange »es keine gemeinsamen Regelungen zur Wirtschaftsmigration« gäbe, werde »die Anzahl der Drittstaatsbürger, die illegal und ohne Garantie eines deklarierten Berufs [...] in die EU einreisen, steigen« (ebd.: 4).

Die Kommission präsentierte im Grünbuch mehrere Optionen. Neben einem horizontalen, alle Erwerbstätigen umfassenden Modell (wie bei der 2003 gescheiterten Erwerbstätigenrichtlinie) stellte sie einen »sektoralen Ansatz« zur Debatte, also mehrere Richtlinien für einzelne Sektoren. Im Rahmen eines aufwendigen Konsultationsprozesses forderte sie die Institutionen der Mitgliedsstaaten und gesellschaftliche Akteur_innen auf, schriftliche Stellungnahmen zu den Vorschlägen des Grünbuchs abzugeben. Während das Europäische Parlament eine weitreichende Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik unterstützte, waren die Stellungnahmen der Mitgliedsstaaten und vieler gesellschaftlicher Akteur_innen zwiespältig. Zwar befürworteten die meisten Mitgliedsstaaten generell eine gemeinsame europäische Migrationspolitik. Gleichzeitig waren sie jedoch nicht gewillt, substantielle Kompetenzen im Bereich der legalen Migration abzugeben (vgl. Parusel 2010: 153).

Puzzle-Politik: Der sektorale Ansatz europäischer Migrationspolitik

Nachdem sich in den Reaktionen auf das Grünbuch gezeigt hatte, dass die Mitgliedsstaaten gegenüber sektoralen Lösungen aufgeschlossener waren, veröffentlichte die Kommission im Dezember 2005 einen »Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung« (Europäische Kommission 2005b). Sie schlug darin vor, anstatt *eine* Richtlinie für *alle* Erwerbstätigen zu verabschieden, die europäische Arbeitsmigrationspolitik durch eine Rahmenrichtlinie und vier sektorale Richtlinien weiterzuentwickeln, jeweils eine für hochqualifizierte Arbeitskräfte, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer_innen, Saisonarbeiter_innen und Auszubildende. Die Kommission entschied sich, im Oktober 2007 als ersten den Richtlinienvorschlag zu hochqualifizierten Arbeitskräften und einer europäischen Blue Card zu veröffentlichen, »weil das die Richtlinie ist, wo sie am ehesten mit Zustimmung gerechnet hat« (Interview Chr/BMAS und KOM, GD Beschäftigung 2010). Die Kommission verfolgte damit einen puzzleartigen Ansatz: »a jigsaw approach [...] trying to do it in bite size pieces« (Interview Lambert, EP, Grüne/EFA 2009).

Vorgesehen war eine europaweit gültige Blue Card, die hochqualifizierten Migrant_innen neben einer Reihe von Erleichterungen bei Familiennachzug, Visabestimmungen, Mobilität im Schengenraum und Sozialleistungen das Recht einräumen sollte, nach zwei Jahren Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat berechtigt in einem anderen EU Mitgliedstaat eine hochqualifizierte Arbeit aufzunehmen, ohne einen neuen Antrag stellen zu müssen. Hierin lag die besondere Attraktivität der Blue Card gegenüber den nationalen Regelungen. Nach fünf Jahren Aufenthalt in der EU sollten die Inhaber_innen einer Blue Card zudem einen dauerhaften Aufenthaltstitel bekommen.

3. ARBEITSKRAFTPOLITISCHE KRÄFTEVERHÄLTNISSE

Die Reaktionen gesellschaftlicher Kräfte auf diesen Vorschlag der Kommission waren widersprüchlich. Während einige Akteur_innen die Richtlinie befürworteten beziehungsweise ablehnten, begrüßten wichtige Protagonist_innen den Kommissionsentwurf zwar prinzipiell, äußerten sich aber skeptisch zu entscheidenden Details. In diesen Reaktionen wird deutlich, dass nicht allein Kompetenzstreitigkeiten zwischen europäischen und nationalen Staatsapparaten für die diskontinuierliche Dynamik der Integration europäischer Migrationspolitik verantwortlich sind: Obwohl das politische Projekt des Migrationsmanagements auf diskursiver Ebene erfolgreich durchgesetzt und hegemonial wurde, blieb die Arbeitskraftpolitik gesellschaftlich umkämpft und die Blue Card politisch umstritten. Dies lässt sich über eine Rekonstruktion der Kräfteverhältnisse zeigen.

*Pro-europäische Fraktionen des neoliberalen Hegemonieprojekts:**»Blue Card als Baustein eines europäischen Migrationsmanagements«*

Rhetorische Unterstützung erhielt die Blue Card-Initiative der Kommission von zahlreichen Think Tanks (vgl. exemplarisch von Weizsäcker 2006). Neben institutionellen Einflussmöglichkeiten zählten die Expertisen der Think Tanks zu den zentralen Ressourcen der Europäischen Kommission im Blue Card-Konflikt. Zudem war die Notwendigkeit der Anwerbung von »Hochqualifizierten« in den meisten Mitgliedsstaaten diskursiv bereits durchgesetzt; in vielen Mitgliedsstaaten existierten entsprechende nationale Regelungen.

Aktiv mitgetragen wurde die Richtlinie von breiten Teilen der europäischen IT-Industrie.³ Um ihre Interessen durchzusetzen, versuchte die IT-Industrie, politische Prozesse durch Lobbyarbeit und die Bereitstellung von Expertise zu beeinflussen. Exemplarisch erklärte der deutsche Branchenverband BITKOM: »Die Hightech-Industrie begrüßt die Bemühungen der EU-Kommission, den Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte europaweit zu öffnen [...]. Die Blue Card ist eine sinnvolle Ergänzung der nationalen Regelungen. Sie bietet Talenten aus dem EU-Ausland zusätzliche Anreize, in Europa zu arbeiten.« (BITKOM 2008). BITKOM sah auf europäischer Ebene die Chance, den langen und »quälenden Diskussionsprozess« (BITKOM 2012: 3) in Deutschland über eine liberalisierte Zuwanderung im IT-Bereich zu überwinden (Interview BITKOM 2012). In ähnlicher Weise beklagte der spanische IT-Verband AETIC die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage von entsprechenden Arbeitskräften (AETIC 2008: 63). In der Blue Card sah AETIC »eine hervorragende Möglichkeit, dass hochqualifizierte Arbeiter aus anderen Ländern, die sich auch in anderen Teilen der Welt nach Arbeitsplätzen umsehen, die Optionen, die ihnen die EU anbietet, als attraktiv erkennen« (ebd., Übers. d. Verf.).

*National-orientierte Fraktionen des neoliberalen Hegemonieprojekts:**Für nationale »Blue Cards«*

Wie die IT-Industrie reagierten die meisten europäischen und nationalen Arbeitgeberverbände grundsätzlich positiv auf die in der Blue Card angelegte arbeitskraftpolitische Strategie. Die Verbände kleiner und mittelständischer Unternehmen setzten sich für eine breite Definition des Fachkräftemangels und damit eine deutlich weiter reichende Liberalisierung ein (vgl. Huke 2011:

3 | In Großbritannien trug die Einführung des »punktebasierten Einwanderungssystem« ab 2008 in Kombination mit der Stärke des konservativen Hegemonieprojekts und einem dominanten Euroskeptizismus zur kategorischen Ablehnung einer europäischen Regelung bis in die IT-Industrie hinein bei: »Employers in [British] IT confess that they will remain focused on national policies rather than pushing for EU-level policies (interview Intellect) that fail to provide more than what can be attained under the U.K.'s current policies« (vgl. Caviedes 2010: 122; vgl. Georgi in d. Bd.).

16f.). Der europäische Arbeitgeberverband UNICE/BusinessEurope und einzelne Unternehmen (z.B. SIEMENS, vgl. Interview Jelpke/Bundestag, Die Linke 2010) hielten eine nachfrageorientierte, qualifikationsbasierte Migrationspolitik »prinzipiell« für richtig. Anders als die IT-Branche lehnten diese Verbände jedoch eine weitreichende Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene ab. Der Versuch der Kommission, die Anzahl der zu vergabenden Blue Cards auf europäischer Ebene festzulegen, stieß bei ihnen auf entschiedenen Widerstand: »The EU level should stay away from any quantitative approach to migration flows and should under no circumstances impose national quotas« (UNICE 2005: 1). Die Verbandsmitglieder BDA/BDI (Deutschland) und *Medef* (Frankreich) sahen keine Notwendigkeit für eine europäische Regelung (ebd., Fn.1). Wegen der äußerst unterschiedlichen Struktur der nationalen Arbeitsmärkte sei die Feinabstimmung der Arbeitsmigrationspolitik nur auf nationaler Ebene zu gewährleisten (vgl. DIHK 2007; Menz 2009: 114; Interview BDA 2012). Da es »keinen einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt« (BDA 2009: 128f.) gebe, könnten die optimalen Integrationsvoraussetzungen und Arbeitskraftbedürfnisse »immer nur national beurteilt werden« (ebd.). Europäische Regelungen sollten daher »immer nur einen Rechtsrahmen setzen [...], der den Mitgliedsstaaten hinreichende Gestaltungsspielräume zur Anpassung an nationale Gegebenheiten lässt« (ebd.). Die Blue Card, so die Befürchtung, könnte »zielführendere nationale Regelungen« verhindern (BDA 2007).

Auch die Einbindung in funktionierende nationale sozialpartnerschaftliche Arrangements beförderte eine vorsichtige Haltung von Arbeitgeberverbänden gegenüber einer europäischen Regelung. Der Vorsitzende der migrationspolitischen Arbeitsgruppe von *businessEurope* erklärte im Interview: »Some [business] federations [...] have the tendency to take the governmental position [and are ...] worried about social disturbance.« (Interview Rudeberg/businessEurope 2012; vgl. Caviedes 2008: 14) Hintergrund ist der Erfolg sozialpartnerschaftlicher Arrangements bei der Qualifizierung von Belegschaften – etwa in Deutschland (vgl. Albo 1994: 153; Caviedes 2010: 200ff.). Insbesondere für internationalisierte »innere Bourgeoisien« der kapitalistischen Zentren in der EU (repräsentiert z.B. über die amerikanische AmChamEU oder das *Japanese Business Council*) hatte die Erleichterung innerbetrieblicher Versetzung gegenüber einer generell erhöhten Zuwanderung häufig Priorität, so dass der Blue Card nur eine geringe Relevanz beigemessen wurde (vgl. Huke 2011).

Ebenso wie die IT-Industrie versuchen diese im Blue Card-Konflikt »national-orientierten« Arbeitgeberverbände, die Politik durch zum Teil alarmistische Verlautbarungen zu beeinflussen: »The clock is ticking« (*businessEurope* 2011), erklärte *businessEurope*. Eine Analyse des BDA zur Fachkräftesicherung prognostizierte »Wertschöpfungsverluste in Milliardenhöhe und hohe Risiken für den Wirtschaftsstandort« (BDA 2012), falls es nicht gelänge, ausreichend qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung zu stellen.

*National-soziales Hegemonieprojekt:**›Qualifizierung nationaler Arbeitskräfte hat Priorität‹*

Teile des deutschen DGB und anderer nationaler Gewerkschaften wandten sich dagegen, Arbeitskraftprobleme primär über eine liberalisierte Zuwanderung zu lösen, wie es die Blue Card vorsah. Die spanische Gewerkschaft CCOO erklärte, die angebliche Dringlichkeit der Qualifizierungslücken begründe sich durch den Wunsch, migrantische Arbeitskräfte anzuwerben, die für weniger Lohn arbeiten würden (CCOO 2007: 1). Im Bündnis mit nationalen Arbeitsministerien und -apparaten (z.B. Bundesagentur für Arbeit) sowie den Arbeitnehmerflügeln sozialdemokratischer Parteien drängten große Teile der Gewerkschaften und andere Akteur_innen des national-sozialen Hegemonieprojekts darauf, »erst mal die eigenen Leute abzusichern« (Interview Jelpke/Bundestag, Die Linke 2010) und »Lohndumping« (Interview Chr/BMAS und KOM, GD Beschäftigung: 2010) zu verhindern. Notwendig sei es, den Anteil von »Personen über 55 Jahren, Frauen, Geringqualifizierten und Menschen mit Migrationshintergrund [am Fachkräfteangebot...] durch gesetzliche und tarifliche Lösungen, durch Bildung und Ausbildung, durch Betreuungs- und Informationsangebote« zu erhöhen (Bundesagentur für Arbeit 2011). Darüber hinaus seien »Investition[en] in Humankapital, Verbesserung des Bildungssystems« und die »Förderung von Forschung und Innovation in Wissenschaft, Technik und Unternehmen« notwendig, so die spanische Gewerkschaft UGT (2009: 14, Übers. d. Verf.; Interview UGT 2011). Eingebettet ist diese Strategie in die Idee einer »progressiven Wettbewerbsfähigkeit« (vgl. Albo 1994: 167f.). Die Qualifizierung der nationalen Arbeitnehmer_innen wird als Grundlage für gute Jobs in wertschöpfungsstarken, global wettbewerbsfähigen Unternehmen angesehen, worüber ein *race to the bottom* bei Arbeitsrechten und Löhnen verhindert werden soll (ebd.: 155). Hochqualifizierte Migration wird nicht grundsätzlich abgelehnt. Sofern Bedürfnisse der nationalen Bevölkerungen berücksichtigt werden, stimmen die Gewerkschaften dem Argument zu, dass »Einwanderungsbestimmungen für Hochqualifizierte harmonisiert und verbessert werden müssen« (DGB 2008: 17). Zur Durchsetzung ihrer Interessen versuchten die Gewerkschaften auf Apparate mit für sie günstigen strategischen Selektivitäten – insbesondere nationale Arbeitsministerien – einzuwirken (Interview S+R/BMAS 2009). Es gelang ihnen jedoch nur begrenzt, ein Gegennarrativ zu den neoliberalen Diskursen des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels zu entwickeln.

*Pro-europäisch-soziales und linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt:**›Mehr Rechte für Migrant_innen statt selektive Öffnung durch die Blue Card‹*

Europäisch und global orientierte Fraktionen innerhalb der Gewerkschaften sowie migrationspolitische NGOs entwickelten eine anders gelagerte Kritik an der Blue Card. Sie begrüßten zwar die mit ihr verknüpfte Liberalisierung,

kritisierten jedoch, dass ihre verwertungsorientierte Ausrichtung humanitäre Gesichtspunkte außer Acht lasse. Die Blue Card, so die spanische CCOO teile das »Kollektiv der Arbeiter in die Privilegiertesten und die Prekären« (CCOO 2007, Übers. d. Verf.). Auch SOS Racismo, eine der wichtigsten migrationspolitischen Organisationen in Spanien, erklärte, die Blue Card führe zu einer Spaltung »zwischen nationalen und ausländischen Arbeitern, zwischen europäischen und nicht europäischen Arbeitern, zwischen Personen in regulärer und solchen in irregulärer Situation« (SOS Racismo 2008: 10, Übers. d. Verf.). Kritisiert wurde auch eine Abschöpfung von »Humanressourcen« aus dem globalen Süden durch »Brain Drain«: Die Blue Card dürfe nicht dazu führen, dass wichtige Arbeitskräfte aus den Entwicklungsländern in die EU auswandern. In einer Plenardebatte des Europäischen Parlaments im November 2008 forderte der spanische EP-Abgeordnete Javier Moreno Sánchez beispielhaft: »Die PSE-Fraktion möchte, dass wir für jede qualifizierte Fachkraft, die nach Europa kommt, im Herkunftsland die Ausbildung einer neuen Fachkraft finanzieren« (Europäisches Parlament 2008). Neben zahlreichen NGOs fordern der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) sowie Vertreter_innen europäischer Linksparteien stattdessen soziale und politische Rechte für alle Migrantinnen und Migranten (vgl. Interview Jelpke/Bundestag, Die Linke 2010; Huke 2011: 21).

Den Protagonist_innen solcher Positionen gelang es jedoch kaum, substantiellen Einfluss auszuüben. Ihr humanitärer und solidarischer Diskurs erwies sich weder in den Staatsapparaten noch in den Bevölkerungen als anschlussfähig. Sie gerieten sogar in Konflikt mit stärker national-sozial orientierten Gewerkschaften, etwa dem DGB: »Despite being supportive of the new domestic immigration law, the DGB [...] has criticized the ETUC for focusing solely on the benefits of recruiting high-skilled workers without considering that other sectors might prefer preserving existing restrictions.« (Caviedes 2008: 22)⁴

Konservatives Hegemonieprojekt:

»Für restriktive nationale Migrationspolitiken statt Blue Card«

Skeptisch gegenüber einer europäischen Regelung der Zuwanderung verhielten sich national-orientierte konservative Akteur_innen. Sie setzten auf eine restriktive Migrationspolitik, die primär sicherheits- und nicht arbeitskraftpolitisch motiviert war (vgl. Interview Chr/BMAS und KOM, GD Beschäftigung 2010; Interview v. Löffelholz/BAMF 2010; Interview BDA 2012). Die Blue Card sei, so exemplarisch der britische konservative Europaabgeordnete Philip Brad-

4 | Auch beim EGB finden sich jedoch national-soziale Argumentationsfiguren. Exemplarisch erklärt der Generalsekretär John Monks: »Immigration cannot be an easy solution for dealing with labour market shortages and demographic change. [...] We will also have to make jobs in sectors where there are shortages more attractive to the locally unemployed in terms of wages and working conditions. « (Euractiv.com vom 22.04.2008)

bourne, die »falsche Antwort auf die falsche Frage« (Euractiv.com 22.04.2008). »Das Letzte was wir brauchen«, so sein Partei-Kollege David Davis, »ist mehr Einmischung aus Brüssel« (Daily Mail 24.10.2007: 26). Statt mit liberalisierter Zuwanderung solle man sich mit der Bekämpfung »illegaler« Einwanderung beschäftigen. In der Arbeitskraftstrategie war das konservative Hegemonieprojekt mit dem national-sozialen weitgehend einig: Zuerst die einheimischen Arbeitskräfte qualifizieren. Der Unterschied bestand darin, dass die konservativen Akteur_innen auf eine sehr viel stärker restriktive Migrationspolitik setzten. Als zentrale Ressource der konservativen Kräfte dienten potentiell mobilisierbare migrationsfeindliche Einstellungen in den Bevölkerungen. Prägnant zusammengefasst wurde diese Logik bereits im Jahr 2000 vom CDU-Politiker Jürgen Rüttgers: »Kinder statt Inder«. Diese grundlegende skeptische Position gegenüber hochqualifizierter Zuwanderung als arbeitskraftpolitischem Instrument hatte im Konflikt über die Blue Card nur begrenzten Einfluss (vgl. Interview Weber/EP, Europäische Volksparteien, CSU 2010). Es gelang konservativen Kräften jedoch, das europapolitische Projekt, das die Europäische Kommission mit der Richtlinie verfolgte, durch die Verteidigung der nationalen Kompetenzen partiell auszuhebeln beziehungsweise zu verlangsamen.

Das arbeitskraftpolitische Projekt Blue Card, so zeigt diese Skizze, war zwar gesellschaftlich umkämpft, profitierte jedoch von ungleichen Kräfteverhältnissen: Der Qualifizierungsstrategie des national-sozialen Hegemonieprojekts, dem rechtebasierten Ansatz, aber auch konservativen Strategien standen nur begrenzt jene Ressourcen zur Verfügung, mit denen sie in der Lage gewesen wären, die von der Kommission angeführten hegemonialen Diskurse des Fachkräftemangels und des demographischen Wandels zu durchbrechen. Gleichwohl waren sie erfolgreich darin, sich in nationale Staatsapparate einzuschreiben, was letztendlich dazu führte, dass die Regulation legaler Zuwanderung substantiell national verankert blieb. Diese Widerstände gegen die Blue Card konnten vor allem deshalb relevant werden, weil die Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts uneinig waren, skalar gespalten in nationale und pro-europäische Fraktionen. Aus diesem Grund konnte sich die Kommission mit ihrem Europäisierungsjahr Blue Card nur auf spezifische Fraktionen stützen (insbesondere die IT-Industrie). Weite Teile ihrer »traditionellen« Bündnispartner zur Durchsetzung einer wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise – Kapital- und Arbeitgeberverbände – blieben passiv.

4. MATERIELLE VERDICHTUNG DER GESELLSCHAFTLICHEN KRÄFTEVERHÄLTNISSE: INTER-APPARATIVE KONFLIKTE UM DIE BLUE CARD

Die Schwierigkeiten, die Blue Card durchzusetzen, zeigen sich jedoch nicht nur auf gesellschaftlicher Ebene. In den inter-apparativen Konflikten um die Blue Card (vor allem den Aushandlungsprozessen im Europäischen Rat) finden sich die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen in vermittelter Form wieder. Der Kommissionsvorschlag für die Blue Card-Richtlinie vom Oktober 2007 wurde im Rat äußerst kontrovers diskutiert, vor allem in der relevanten Arbeitsgruppe (Working Party on Migration and Expulsion⁴). Die Kontroverse entzündete sich an einer ganzen Reihe von Fragen:

Anwendungsbereich: Sollte die Blue Card nationale Regelungen für hochqualifizierte Einwanderung ersetzen oder parallel zu ihnen eingeführt werden?

In der Frage des Anwendungsbereichs setzten die nationalen Staatsapparate – übereinstimmend mit den Forderungen national-orientierter neoliberaler Fraktionen, national-sozialer und konservativer Kräfte sowie dem eigenen Interesse, keine Kompetenzen abgeben zu müssen – durch, dass Mitgliedsstaaten den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten kontingentieren, also die Anzahl der zu vergebenden Blue Cards begrenzen können, und dass dieses Kontingent auch auf Null gesetzt werden kann (Artikel 6 der 2009 verabschiedeten Richtlinie, vgl. Rat der Europäischen Union 2009). Eine wirklich gemeinsame Anwerbe politik wurde dadurch verhindert (Interview: P/KOM, GD Justiz: 2010). Die Blue Card ergänzte nationale Regelungen, statt diese zu ersetzen. Viele Delegationen stellten klar, dass sie nicht gewillt waren, ihre nationalen Regelungen abzuschaffen. Gegen den Willen der Kommission setzen sie das Recht »der Mitgliedstaaten durch, für jeden Beschäftigungszweck andere Aufenthaltstitel als eine Blaue Karte EU« ausstellen zu dürfen (Arbeitsgruppe des Rates 2008: 9996/08: 7).⁵

Kriterien: Welche Arbeitskräfte sollten gemäß Verdienst, Abschlüssen und Berufserfahrung als »hochqualifiziert« im Sinne der Blue Card gelten?

Bezüglich der Kriterien für die Anerkennung als »hochqualifiziert« im Sinne der Blue Card-Richtlinie versuchten insbesondere die deutsche und die österreichische Delegation – in Reaktion auf die Stärke des national-sozialen und des konservativen Hegemonieprojekts in beiden Staaten – eine möglichst hohe Gehaltsgrenze als Definitionsbasis durchzusetzen (Arbeitsgruppe des Rates

5 | Die Dokumente aus der Arbeitsgruppe gehören zum Interinstitutional File 2007/0228 (CNS); im Folgenden wird darauf verwiesen mit »Arbeitsgruppe des Rates 2008« sowie der entsprechenden Nummer des Dokuments.

2008: 8249/08: 13; Interview S+R/BMAS 2009). Man einigte sich schließlich darauf, dass Anwärter_innen für eine Blue Card neben dem Nachweis der entsprechenden Qualifikation sowie einem gültigen Arbeitsvertrag (Artikel 5.1) das Eineinhalbfache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat verdienen müssen (Artikel 5.3). Diese Frage gehörte zu den wenigen, die bis auf die »politische Ebene hoch« gingen (Interview S+R/BMAS 2009). Durch diese Regelung sollte unter anderem Lohndumping verhindert werden (Interview T/Bundestagsreferent/SPD 2010). Einige Länder wollten das Kriterium eines hohen Jahresgehalts dafür nutzen, den Zugang auf wenige »sehr hoch« Qualifizierte zu beschränken (Interview P/KOM, GD Justiz 2010).⁶

Arbeitsmarktprüfung: Sollte es den Mitgliedsstaaten erlaubt sein oder sollten sie gar dazu verpflichtet werden zu prüfen, ob EU-Arbeitnehmer_innen für eine Stelle zur Verfügung stehen, bevor sie eine Blue Card erteilen?

Als Zugeständnis an national-sozial, konservativ und national-neoliberal orientierte Kräfte wurde den Mitgliedsstaaten in Artikel 8.2 die Möglichkeit einer Arbeitsmarktprüfung eingeräumt. Sie können also prüfen, ob Arbeitnehmer_innen aus dem jeweiligen Mitgliedsstaat oder der EU zur Verfügung stehen. Diese Regelung trägt einem wichtigen Anliegen der meisten Mitgliedsstaaten Rechnung (vgl. Kuczynski/Solka 2009, 225). Eine Reihe von ihnen versuchte dennoch, die Regelung noch stärker national zu fassen (Arbeitsgruppe des Rates 2008: 8249/08).

Im Unterschied zum ursprünglichen Anliegen der Kommission ist es mit der im Mai 2009 vom Europäischen Rat verabschiedeten Richtlinie nicht gelungen, eine Blue Card zu etablieren, die nach zwei Jahren im gesamten Raum der EU Geltung hat. Zwar können Blue Card-Inhaber_innen nach zwei Jahren in einen anderen Mitgliedsstaat wechseln – doch dafür müssen sie die Blue Card faktisch neu beantragen.

6 | In dieser Definition der »hohen Qualifikation« zeigt sich ein spezifischer *gender bias* der Richtlinie. Sie fokussiert auf hochbezahlte Arbeitskräfte in der wissensbasierten Ökonomie, der Informationstechnologie sowie im Finanz- und Managementsektor und damit auf »selbstverständlich männerdominierte« (Kofman 2012: 64) Bereiche, die als innovations- und wertschöpfungsstark gelten und in denen Frauen nur die Rolle einer »kleinen, aber signifikanten Minderheit« (ebd.: 68) zukommt. Qualifikationen von Migrantinnen in weniger hochdotierten Arbeitsbereichen sind im Migrationsprozess häufig von Abwertung betroffen (ebd.: 69ff.). Dass Frauen selbst bei gleicher Qualifikation ein geringeres Gehalt bekommen, war zu keinem Zeitpunkt Thema in den Verhandlungen. Die Kommission betrachtete die Richtlinie als ein Instrument zur Regulierung von Einwanderung, nicht als ein Instrument der Arbeitsmarktregulierung. In diesem Sinne sei die Richtlinie »genderneutral« (Interview P/KOM, GD Justiz: 2010).

5. FAZIT

Für die unmittelbar mit der Blue Card beschäftigten Mitarbeiter_innen der Europäischen Kommission war dieses Ergebnis enttäuschend. Ein Kommissions-Mitarbeiter hielt die Richtlinie deshalb »in ihrer letztendlich vom Rat verabschiedeten Fassung [für] weitgehend bedeutungslos« Ein anderer Mitarbeiter äußerte sich ähnlich: »It's a watered down arrangement which in the longer run should be somehow reviewed« (Interview F/KOM, GD Beschäftigung 2010). In Letzterem liegt jedoch die Chance der Kommission. Nachdem mit der Blue Card-Richtlinie ihre Kompetenz im Bereich hochqualifizierter Zuwanderung anerkannt ist, wird sie früher oder später einen neuen Versuch machen, eine substantielle Europäisierung dieses Politikbereichs durchzusetzen. Dieses Vorgehen ist üblich und durch vorgesehene Evaluationen formalisiert. Auf einer Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung im Februar 2010 erklärte Egbert Holthuis von der Generaldirektion Beschäftigung der Kommission, dass die Blue Card trotz aller Abschwächungen wichtig sei, mit ihr habe die Kommission endlich auch im Bereich legaler Migration einen »Fuß in der Tür«. ⁷

Obwohl sich die Kommission also ihre seit Anfang der 2000er Jahre verfolgten, deutlich weiter reichenden Initiativen zur Regulation legaler Migration auf europäischer Ebene nur in abgeschwächter Fassung durchsetzen konnte, setzte sie einen graduellen Europäisierungsprozess in Gang. Von zentraler Bedeutung erwies sich das hegemoniale politische Projekt des Migrationsmanagements, welches sich Ende der 1990er Jahre innerhalb des europäischen Staatsapparate-Ensembles durchzusetzen begann. Mit ihm setzte sich nach Jahrzehnten von Anwerbestopp und Abschottungsparadigma wieder eine auf wirtschaftliche Nützlichkeit ausgerichtete Perspektive auf Migration durch.

Gleichzeitig bleibt das politische Projekt Blue Card sowohl als spezifische Arbeitskraftpolitik als auch in seiner europapolitischen Dimension umkämpft: Während Akteur_innen der national-sozialen, pro-europäisch sozialen oder konservativen Hegemonieprojekte die arbeitskraftpolitische Strategie des Projekts ergänzen und restringieren wollen oder es gänzlich in Frage stellen (Qualifizierung autochthoner Bevölkerungen, Restriktion statt Zuwanderung), war das neoliberale Hegemonieprojekt entlang der skalaren Ausrichtung gespalten (nationale vs. europäische Regelung). Die Kommission scheiterte damit, genügend Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts davon zu überzeugen, dass eine effektive Europäisierung der nationalen Regelungen vorteilhafter wäre.

7 | Egbert Holthuis, Mitarbeiter der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration auf der Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung »Mobilität und Inklusion. Arbeitsmigration von Hochqualifizierten in Europa« in Berlin am 18./19. Februar 2010

Die Blue Card zeigt damit exemplarisch zwei zentrale Bruchlinien innerhalb des Staatsprojekts Europa und damit Grenzen der Europäisierung auf. Erstens den Konflikt zwischen dem entstehenden europäischen Staatsprojekt und den nationalen Staatsapparaten und zweitens zwischen den in sich selbst uneinigen Kräften, die eine wettbewerbsstaatliche Integrationsweise vorantreiben und den Akteur_innen, die einer solchen Integrationsweise skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Diese in doppelter Hinsicht umkämpfte Konstellation erklärt den puzzle-artigen und inkrementellen, schwierigen und diskontinuierlichen Erweiterungsprozess.

Die aktuellen Entwicklungen zeigen zumindest in Bezug auf Deutschland einen unerwartet erfolgreichen Start der Blue Card. Im August 2012 wurde sie in Deutschland offiziell eingeführt⁸, und in den ersten sechs Monaten erhielten 4126 Drittstaatenangehörige eine Blue Card – wesentlich mehr als von der Bundesregierung erwartet (Wirtschaftswoche.de vom 16.02.2013). Aus Sicht von Unternehmen, Arbeitgeberverbänden und wirtschaftsnahen Think Tanks besteht in Deutschland weiterhin ein Fachkräftemangel. Diese Akteur_innen versuchen weiterhin, die Flexibilisierung hochqualifizierter Einwanderung durchzusetzen. Die Blue Card könnte sich für diese Akteur_innen, unterstützt von der Kommission, als Anker und Ansatzpunkt erweisen. Der weitere Verlauf der Weltwirtschaftskrise in Europa wird hier von besonderer Bedeutung sein.

8 | Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union: G. v. 1.6.2012 BGBl. I S. 1224 (Nr. 24); Geltung ab 1.8.2012.

II. Die Gewerkschaft als umkämpfte Akteurin

Care-Arbeitsverhältnisse in Spanien zwischen Klasse,
Migration und Geschlecht¹

Saida Ressel

Einleitung²

Fast alle Arbeitsverhältnisse unterliegen in Spanien einem einheitlichen Arbeitsgesetz – dem Régimen General (RG). Fast – denn bis 2011 regelte ein Spezialgesetz (»Régimen Especial«) die Arbeitsbedingungen von Pflege- und Haushaltsarbeiter_innen (im Folgenden »Care«³), dadurch griffen die Rechte des Régimen General, wie Höchstarbeitszeiten und Streikrecht, für Hausarbeiter_innen nicht (vgl. Real Decreto 1424/1985, insb. Artikel 2.1).

Nach langjährigen öffentlichen Diskussionen und oft abgebrochenen Verhandlungen mit den spanischen Regierungen (vgl. Ressel 2013) konnten die Gewerkschaften am 27. Juni 2011 die Reform zur Integration von Care-Arbeit in das Régimen General schließlich erfolgreich bekanntgeben.

Trotzdem kritisierten die Selbstorganisierungen der meist migrantischen Care-Arbeiter_innen, dass die Gewerkschaften nicht für ihre Interessen eintraten, sondern im Gegenteil die Perspektive der Arbeitgeber_innen einnehmen würden. Doch warum sollten sie das tun?

In allen Fragen des Arbeitsrechtes beruft die spanische Regierung trilaterale Verhandlungen mit den stärksten Gewerkschaften, die sich in Spanien politisch und nicht nach Sektoren unterscheiden, und den Arbeitgeberverbänden

1 | Für Anregungen und Kritik danke ich herzlich Lena Haarmann und Ilse Lenz.

2 | In diesem Artikel wurden Ergebnisse meiner Diplomarbeit verwendet (vgl.: Ressel 2013).

3 | Ich beziehe mich auf den Begriff Care, der nach Birgit Geissler (2008) sowohl klassische Tätigkeiten der Hausarbeit (Putzen, Kochen etc.) als auch pädagogische und zum Teile psychologische Sorgearbeit (Betreuung, Erziehung etc.) umfasst.

ein.⁴ Die Gewerkschaften CCOO und UGT sind die beiden stärksten Gewerkschaften Spaniens und haben deshalb die Aufgabe der »offizielle Vertretung« aller Arbeiter_innen. In den Verhandlungen zur Reform des Arbeitsrechtes im Bereich der Care-Arbeit wurden die Interessen der Care-Arbeiter_innen somit offiziell von CCOO und UGT vertreten. Allerdings sind die Arbeitgeber_innen der Care-Arbeiter_innen in Spanien ebenfalls meistens erwerbstätig und gehören damit auch zum Klientel der Gewerkschaften. Deshalb wird hier argumentiert, dass infolge eines grundlegenden Wandels von Care-Arbeit hin zur Externalisierung an Migrant_innen neue Interessen entstanden sind, die sich auch innerhalb der gewerkschaftlichen Klientel widerspiegeln. Relevante Fraktionen innerhalb der Gewerkschaften verfolgten daraufhin die Strategie, die Rechte der Care-Arbeiter_innen nicht auszuweiten. In den Verhandlungen um die Regulierung der Arbeitsbedingungen im Care-Bereich treffen diese Strategien nun aufeinander. So steht die gewerkschaftliche Fraktion zur Verbesserung der Situation der Care-Arbeiter_innen der Fraktion zur Erhaltung der privilegierten Situation für dessen (selbst erwerbstätige) Arbeitgeber_innen gegenüber.

Die Kämpfe um die Ausgestaltung des Care-Arbeitsbereiches, als Teil des spanischen Migrationsregimes, werden in diesem Artikel somit nicht auf der *institutionellen* Ebene untersucht, sondern *innerhalb* des zentralen Akteurs Gewerkschaft. Damit liegt der Fokus auf der »inneren Heterogenität« (vgl. Buckel et al. in d. Bd.) institutioneller Akteure. Dabei wird argumentiert, dass die Kämpfe um Strategien innerhalb der Gewerkschaften durch intersektionale Herrschaftsverhältnisse und vielfache Ungleichheiten strukturiert werden. Care-Arbeit ist in Spanien eng mit den Achsen der Ungleichheit von Klasse, Geschlecht und Migration⁵ verknüpft. Ausgangspunkte dieser Argumentation sind die Debatten zu komplexen Ungleichheiten und Intersektionalität. Die Kritik der 1970er Jahre von Schwarzen Frauenbewegungen an westlichen Weißen Frauenbewegungen zeigte Herrschaftsverhältnisse zwischen Frauen auf, die sich auf die Kategorien wie *race*, Ethnizität und/oder Klasse zurückführen lassen (vgl. Crenshaw 1989). Unter dem Stichwort Intersektionalität wird heute diskutiert, wie verschiedene Herrschaftsverhältnisse – wie Migration,

4 | Arbeitgeberverbände waren bei den Verhandlungen zu den Arbeitsrechten von Care-Arbeiter_innen nicht anwesend (vgl. Ressel 2013: 86f.).

5 | Bei Migration wirken sehr unterschiedliche Ungleichheitsstrukturen: Als Nation, da Migrant_innen je nach Nationalität durch Gesetze rechtlich marginalisiert werden, vor allem durch den Aufenthaltsstatus; durch globale Arbeitsteilung (Castro Varela/Dhawan 2002) und durch Rassismus verknüpft mit einem Kulturalismus und Eurozentrismus wirken im Alltag und bei der Arbeit rassistische Diskriminierungen (vgl. Bojadžijev 2008: 21ff.). Zur Vereinfachung werde ich dies im Folgenden als Achse »Migration« zusammenfassen.

Klasse und Geschlecht – komplex zusammen wirken (vgl. zum Beispiel Becker-Schmidt 2007; Klinger/Knapp/Sauer 2007; Klinger/Knapp 2008; Lenz 2010; Lutz u.a. 2010; Walgenbach et al. 2007). Diese Debatte greift allerdings nur indirekt in die Forschungen zu sozialen Bewegungen und Gewerkschaften ein. Die wenigen rassismus- und geschlechterkritischen Untersuchungen von Gewerkschaften kommen zu dem Ergebnis, dass gewerkschaftliche Solidarität dort an ihre Grenzen stößt, wo Gewerkschaften und ihre Mitglieder selbst von Ungleichheitsstrukturen profitieren. So beispielsweise durch eine Politik, die am männlichen Alleinernährermodell (mit Ehefrau, die Care unbezahlt verrichtet) festhält (Gesterkamp 1996; Honsberg 2001; Kurz-Scherf/Zeuner 2001;), durch den Rassismus der Mitglieder (vgl. Stöss et al. 2004) oder durch eine nationalistische Standortpolitik (vgl. Bieling 1993; Bojadžijev 2008; Schmidt/Schwenken 2006; Lüthje/Scherrer 1997). Anknüpfend daran soll die innere Heterogenität der spanischen Gewerkschaften in Bezug auf die Ungleichheiten von Geschlecht, Klasse und Migration analysiert und dessen Auswirkungen auf die gewerkschaftlichen Strategien untersucht werden.

Dazu soll zunächst Care-Arbeit im gesellschaftlichen Kontext Spaniens verortet werden (Abschnitt 2), um anschließend die Geschichte und Struktur der Gewerkschaften in Spanien mit besonderer Beachtung des Verhältnisses zu Geschlecht und Migration darzustellen (Abschnitt 3). Auf der Grundlage von Expert_innen-Interviews werden die Gewerkschaften schließlich auf ihre unterschiedlichen Fraktionen und Strategien im Hinblick auf die Reformierung der Arbeitsrechte von Care-Arbeiter_innen untersucht (Abschnitt 4), um schließlich politische und forschungspraktische Konsequenzen zu ziehen (Abschnitt 5).

GESELLSCHAFTLICHER KONTEXT: CARE-ARBEITER_INNEN IN SPANIEN ZWISCHEN KLASSE, GESCHLECHT UND MIGRATION

Im spanischen Care-Bereich spiegelt sich der Wandel von Arbeits-, Geschlechter- und Klassenverhältnissen wider. Care-Arbeit wird zunehmend als Erwerbsarbeit bezahlt und tritt aus der »privaten«, unbezahlten Arbeit heraus. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Arbeit nun anderen Erwerbsbereichen gleichgestellt ist. Care-Erwerbsarbeit kennzeichnen stattdessen schlechte Arbeitsbedingungen und Entwertung.

Wandel und Persistenz geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung

Das spanische Sozialsystem wird in der Wohlfahrtsstaatsforschung als »familistisch« bezeichnet (vgl. López Casero 2004: 349), das heißt, die »Familie« ist der wichtigste Ort der sozialen Sicherung. Dies zeigt sich daran, dass die

staatlichen Ausgaben für »Familienleistungen« in Spanien mit 0,5 Prozent des BIP im Vergleich zum EU-Durchschnitt (2,1 Prozent) sehr niedrig sind (vgl. Nohlen/Hildenbrand 2005: 178). Mit der Privatisierung sozialer Leistungen seit 1995 und noch einmal mit der Wirtschaftskrise 2008 spitzte sich dies zu. Die fehlende Sicherung funktioniert nur durch die unbezahlte Familienarbeit von Frauen: »[I]t is taken for granted that the family (>women<) is the main provider of social protection« (Parella Rubio 2003, zit. in Calavita 2006: 119). Dadurch wird die geschlechtsspezifische Aufteilung von unbezahlter Haus- und bezahlter Erwerbsarbeit, die seit der Industrialisierung ein fester Bestandteil westlicher Gesellschaften ist (vgl. Beer 1990: 205f.), zementiert.

Mit dem Anstieg weiblicher Erwerbsarbeit Ende der 1990er Jahre geriet dieses familistische Sozialmodell jedoch in einen Widerspruch. Durch die grundlegende Transformation der spanischen Ökonomie (vgl. Wolff in d. Bd.) stieg die Bedeutung des Dienstleistungssektors stark an. Um die erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften zu tilgen, wurden Frauen durch politische Maßnahmen (Bernecker 2006: 339ff.) in den Arbeitsmarkt eingebunden. Damit stieg zwischen 1970 und dem Jahr 2000 die weibliche Berufstätigkeit von 14 Prozent auf 40 Prozent an (Nohlen/Hildenbrand 2005: 348). Das männliche Alleinerklärermodell wurde also durch ein Doppelverdienermodell abgelöst, was allerdings im Konflikt mit dem alten familistischen Sozialmodell steht. Denn die Zunahme der weiblichen Erwerbstätigkeit ging nicht mit einer Veränderung der geschlechtsspezifischen Aufteilung der Haus- und Pflegeaufgaben in spanischen Familien einher. Nach Selbsteinschätzung arbeiteten Frauen 2001 mehr als sieben Stunden und Männer drei Stunden täglich im Haushalt. Unter den Berufstätigen erledigen 17,3 Prozent der Frauen und nur 4,2 Prozent der Männer häusliche und pflegerische Familienarbeit (vgl. ebd.: 349).

Es waren also drei Entwicklungen, die ab den späten 1990ern zu einer großen Lücke im Bereich der Haus- und Pflegearbeit führten: Die gestiegene Erwerbsarbeit von Frauen, die Abwesenheit beziehungsweise der weitere Abbau öffentlicher Dienstleistungen für Erziehung und Pflege und die starre, unveränderte geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in spanischen Familien, in denen die Männer – trotz Erwerbstätigkeit der Frauen – nicht in relevanter Weise mehr Care-Arbeit übernahmen.

Eine individuelle Lösung für dieses Problem ist die Einstellung einer externen Care-Arbeiterin. Vor allem in den prosperierenden Regionen und in den Großstädten, in denen die Mittelschicht bis zum Ausbruch der Krise im Jahr 2007/2008 wuchs (vgl. Torns/Cáceres 2011: 71), entstand ein immer größer werdender Arbeitsmarkt für Pflege- und Betreuungsarbeit. Diese Entwicklung wurde durch den demographischen Wandel noch verstärkt (vgl. León 2010; González 2011: 8).

Im Hinblick auf Ungleichheitsverhältnisse ist festzuhalten, dass die Transformation der Care-Arbeit von unbezahlter Familienarbeit in bezahlte Tätig-

keiten in gewisser Hinsicht Care-Arbeit aufwertet. Allerdings lassen sich an den schlechten Arbeitsbedingungen der Care-Arbeit (s. u.) die Grenzen dieser Aufwertung erkennen. Auch von einem Wandel der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung im Care-Bereich kann nur bedingt gesprochen werden, da auch die bezahlten Care-Arbeitskräfte zum Großteil Frauen sind. Die neue Aufteilung der Care-Arbeit bleibt somit im hegemonialen Muster geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung (vgl. Lutz 2007: 224). Bemerkenswert ist, dass die Neuverteilung von Care-Arbeit eine hierarchische Verteilung zwischen verschiedenen Gruppen von Frauen ist, in der die Ungleichheitsachse Migration zunehmend relevant wird.

Das Care-Migrationsregime

Der Care-Sektor, vor allem der Bereich Altenpflege, spielt im spanischen Migrationsregime für Arbeitskräfte eine herausragende Rolle. Dies wird daran deutlich, dass 70 Prozent der Arbeitserlaubnisse für Migrant_innen zwischen 1997 und 2011 für diesen Bereich ausgestellt wurden (vgl. González 2011: 7f.).

Allerdings gibt es keine gezielte staatliche Anwerbepolitik für Care-Arbeiter_innen. Zwar können Arbeitgeber_innen seit 1993 das so genannte *sistema de cupos* nutzen, um migrantische Arbeiter_innen anzuwerben (vgl. Williams 2010: 7). Dabei werden für Spanier_innen unattraktive Arbeitsplätze⁶ mit begrenzter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in möglichen Emigrationsländern ausgeschrieben (vgl. Wagner 2010: 131).⁷ Da es die Arbeitgeber_innen jedoch bevorzugen, potentielle Care-Arbeiter_innen persönlich kennenzulernen, ist dieses System für sie unattraktiv. So ist es für eine_n Arbeitgeber_in üblich, über das *sistema de cupos* ein Arbeitsplatzangebot nicht international auszusprechen, sondern die/den bisher illegalisiert bei ihr/ihm arbeitende_n Care-Arbeiter_in zu legalisieren (vgl. Laubenthal 2006: 124; Colectivo IOE 2001: 453). Damit erhalten zuvor illegalisierte Arbeiter_innen zwar eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, diese ist jedoch an die Arbeit im Care-Sektor gebunden (vgl. Calavita 2006: 120). Eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhielten Migrant_innen außerdem durch die Regularisierungskampagnen der spanischen Regierung. In den Jahren 1986, 1991, 1996, 2000/01 und 2005 wurde undokumentierten, bereits in Spanien lebenden Migrant_innen bei Nachweis

6 | In den einzelnen Comunidades Autónomas, vergleichbar mit den deutschen Bundesländern, werden zuvor die Arbeitsplätze bestimmt, für die sich in den vergangenen zwei Jahren keine Spanier_innen gefunden haben.

7 | Vor allem in den 1990er Jahren wurde dieses System zu 50 Prozent für den Bereich häusliche Dienstleistungen über bilaterale Abkommen mit vor allem lateinamerikanischen Ländern genutzt (vgl. Colectivo IOE 2001: 453; auch Parella Rubio 2003: 513, zit. in: Calavita 2006: 120).

einer bisherigen oder zukünftigen Erwerbstätigkeit (die Kriterien variierten) ein Arbeitsaufenthalt gewährt. Da die Legalisierung nicht auf einen Arbeitssektor beschränkt werden konnte und die Nachfrage nach Care-Arbeiter_innen groß war, wurde vor allem Frauen eine Aufenthaltserlaubnis gewährt (vgl. Parella Rubio 2003: 197).

Die genannten Möglichkeiten einer legalen Tätigkeit migrantischer Care-Arbeiter_innen sind im Vergleich mit der Nachfrage nach Care in Spanien sehr begrenzt. Statt einem liberalen Einreise- und Arbeitsrecht wird der irreguläre Aufenthalt von illegalisierten Migrant_innen im Care-Bereich geduldet. Der undokumentierte Aufenthaltsstatus vieler Care-Arbeiter_innen, vor allem in den ersten Jahren, macht es schwierig, bestehende Arbeitsrechte zu kontrollieren und einzufordern. Für die Arbeitgeber_innen verringern sich hingegen die Kosten.

Arbeitsbedingungen im Care-Bereich und ihre Reformierung

Neben einer niedrigen Entlohnung bergen Arbeitsverhältnisse im Care-Bereich eine starke Abhängigkeit von dem/der Arbeitgeber_in, da 70 Prozent der Pflegearbeit informell-privat und ohne schriftlichen Vertrag geleistet wird (vgl. González 2011: 8). Illegalisierte Migrant_innen arbeiten außerdem meist als *Internas*, das heißt, sie leben an ihrem Arbeitsplatz, was dazu führt, dass sie ständig den Zugriffen ihrer Arbeitgeber_innen ausgesetzt sind und als Arbeitskraft zur Verfügung stehen müssen. Gleichzeitig leben sie isoliert und ohne Privatsphäre (vgl. Parella Rubio 2003: 198; vgl. auch dies. 2009: 216f.). Die Folgen dieser Abhängigkeiten sind massiv, kommen aber selten an die Öffentlichkeit: Arbeitgeber_innen zahlen Löhne nicht aus und gewähren keine Freizeit oder gar Urlaub; auch rassistische Zuschreibungen, physische Gewalt und Vergewaltigungen sind keine Seltenheit (vgl. Federación de Mujeres Progresistas 2008: 11-17)⁸. Aufgrund der Gefahr polizeilicher Entdeckung und Abschiebung sind gerichtliche Klagen gegen Arbeitgeber_innen für illegalisierte Migrant_innen meist keine Option (vgl. ebd.: 212ff.).

Eine Analyse der UN (vgl. UN-INSTRAW 2009) zeigt, dass in Spanien im Vergleich zu Italien und Frankreich die schlechtesten Arbeitsbedingungen für Care-Arbeiter_innen herrschen. Dies ist vor allem auf das »Spezielle Arbeitsrecht für Hausarbeiter_innen« (*Régimen Especial de Empleados de Hogar* [REEH]) zurückzuführen. Das 1985 von Care-Arbeiter_innen erkämpfte Arbeitsgesetz regulierte den Bereich erstmalig und dämmte die bis dahin herrschende Willkür zu einem gewissen Grad ein. Maximalarbeitszeiten und Entlohnung wurden dadurch erstmals festgelegt, Care-Arbeit in Privathaushalten

8 | Zu zahlreichen internationalen Beispielen vgl. Studie von Anderson (2006: 11, 94, 187ff.).

blieb allerdings anderen Formen von Erwerbsarbeit untergeordnet. Beispielsweise definiert das *Régimen Especial* Care-Arbeit in Privathaushalten als »besonderes« Arbeitsverhältnis, auf das allgemeine Arbeitsgesetze nicht angewendet werden können. Im REEH wird mit der »Unverletzlichkeit der Familie« das Verbot der Kontrolle der Arbeitsbedingungen begründet (vgl. Parella Rubio 2009: 215f.). Sogar Arbeitskonflikte in Privathaushalten werden von Arbeitgeber_innen und bei juristischen Verfahren von Gerichten als private Konflikte umgedeutet und so die Missachtung von Arbeitsrechten offiziell legitimiert.

Massive Kritik kommt unter anderem von den Care-Arbeiter_innen selbst: Die größte selbstorganisierte Gruppe migrantischer Care-Arbeiter_innen in Madrid Sedoac (*Servicio Doméstico Activo*) fordert die »gleichen Arbeitsbedingungen wie für alle anderen Arbeiter« (Sedoac o.J., Übers. d. Verf.), das bedeutet unter anderem einen obligatorischen schriftlichen Arbeitsvertrag mit Tätigkeitsbeschreibung und Lohnangaben sowie eine maximale Wochenarbeitszeit von 40 Stunden (vgl. ebd.). Um eine solche Verbesserung zu erreichen, fordert Sedoac, dass das Sondergesetz für Hausarbeiter_innen (REEH) in das Allgemeine Arbeitsrecht (RG) integriert wird (vgl. ebd.).

Diese Forderung verhandelten Gewerkschaften und Regierung seit 2007 immer wieder, genauso regelmäßig wurden die Verhandlungen jedoch abgebrochen oder verschoben (genauer dazu vgl. Ressel 2013). Im vierten Jahr schließlich, am 27. Juni 2011, kündigte die Regierung an, das REEH abzuschaffen und den Care-Bereich schrittweise so weit zu reformieren, bis er 2019 an das *Régimen General* angeglichen sei (vgl. EFE Newswire, Spanish Newswire Service, Diario Cordoba, Diario Vasco, alle vom 28. Juni 2011). Als erstes wurden die Bestimmungen zu Sozialversicherung, Krankenversicherung und Rente angeglichen (vgl. Ley 27/2011 vom 1. August 2011). Es folgten weitere Modifikationen zur Sozialversicherung (vgl. Orden ESS/184/2012 vom 2. Februar 2012 sowie Real Decreto – Ley 29/2012 vom 28. Dezember 2012) und zur Verbesserung des Arbeitsschutzes (vgl. BOE vom 31. Dezember 2012).

ZWISCHENFAZIT

Anhand des Wandels der Regulation von Care-Arbeit in Spanien wird die Wirksamkeit von Herrschaftsverhältnissen an den Achsen von Geschlecht, Klasse und Migration sichtbar. Zwar wird Care-Arbeit weiterhin zum Großteil von Frauen ausgeführt, allerdings nicht mehr nur als private, unbezahlte Arbeit. Stattdessen entwickelte sich ein großer, prekärer Sektor für bezahlte Hausarbeit, in dem vor allem Migrant_innen arbeiten. Doch auch in dieser neuen Form erfährt Care-Arbeit wenig gesellschaftliche und ökonomische Anerkennung und ist durch besonders schlechte Arbeitsbedingungen gekennzeichnet.

Die Reformierung des Arbeitsrechtes stellt einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Care-Arbeiter_innen dar. Allerdings kritisieren viele, allen voran die Gruppe Sedoac, dass die Kontrolle von Arbeitsrechten durch die Argumentation des Schutzes der Familie weiterhin ausgeschlossen sei, ebenso wie eine Arbeitslosenversicherung. Außerdem könnten die zahlreichen illegalisierten Care-Arbeiter_innen diese Verbesserung real nicht in Anspruch nehmen (vgl. Interview Sedoac 2011). Die fehlende juristische und familiäre Absicherung mache sie besonders abhängig, beispielsweise auch von Arbeitsvermittlungsstellen (zum Beispiel der *Caritas*). Diese würden systematisch Arbeitsstellen vermitteln, in denen geltendes Arbeitsrecht verletzt wird (vgl. ebd.).

GEWERKSCHAFTEN IN SPANIEN ALS GESELLSCHAFTLICHE AKTEURE

Mit der beschriebenen Entwicklung der Zunahme weiblicher Erwerbsarbeit und der Persistenz geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung im Haushalt wurden Teile der spanischen, erwerbstätigen Mittelklasse zu Arbeitgeber_innen von Care-Arbeiter_innen. Durch diese neue Konstellation entsteht ein Klassenkonflikt zwischen (meist migrantischen) Care-Arbeiter_innen und deren selbst lohnabhängigen Arbeitgeber_innen.

Dieser Klassenkonflikt zwischen zwei Gruppen von Arbeitnehmer_innen stellt insbesondere für die Gewerkschaften eine Herausforderung dar, da sie nun die institutionelle Vertretung zweier gegensätzlicher Gruppen sind. In den Verhandlungen um die Reformierung des Arbeitsrechts vertraten sie zwei gegensätzliche Positionen: Einerseits die (vor allem migrantischen) Care-Arbeiter_innen, deren offizielle Vertretung sie waren, und andererseits die (vor allem spanischen) Lohnabhängigen der Mittelschicht, die zur Versorgung von Pflegebedürftigen und für Hausarbeit externe Care-Arbeiter_innen einstellen.

Um die Strategien der Gewerkschaften zu verstehen, werden sie im Folgenden in den gesellschaftlichen Kontext verortet. Geschlechterverhältnisse spielten historisch für die Gewerkschaften Spaniens keine große Rolle. Frauenbewegungen waren seit ihrer Entstehung in den 1870er Jahren im Vergleich zu anderen Ländern schwach⁹, erst 1924 nahmen Frauenbewegungen die Forderung nach einem Wahlrecht für Frauen in ihr Programm auf (vgl. Bianchi 2003: 33). Im Widerstand gegen den Franquismus waren sie nur Teil-

9 | Als Gründe dafür nennt Cantó Milà (2003): die späte Industrialisierung, wodurch weibliche Arbeitskräfte ökonomisch erst spät notwendig wurden; die Kirche als starke Institution gegen aufklärerische Ideen; als Hauptträgerin von aufklärerischen Forderungen war die Mittelschicht nur schwach ausgeprägt; das franquistische Leitbild des männlichen Autoritarismus.

element anderer Bewegungen (vgl. ebd.: 32f.). Viele Frauen des antifranquistischen Widerstands verstanden sich dabei primär als antifranquistisch und nur sekundär als feministisch (vgl. Ramos 2005: 538f.).¹⁰ Dadurch waren auch Differenzen zwischen den sozialistischen, anarchistischen, kommunistischen und sozial-katholischen Feministinnen viel präsenter als gemeinsame Forderungen; feministische Themen gerieten in den Hintergrund. In der sozialistischen, antifranquistischen Bewegung gab es darüber hinaus viele antifeministische Stimmen (vgl. Cantó Milà 2003: 127). Vor diesem Hintergrund setzen sich noch heute Gewerkschaften in Spanien wenig mit Geschlechterverhältnissen auseinander (vgl. Interview Orozco 2011).

Im Allgemeinen sind die Gewerkschaften in Spanien Richtungsgewerkschaften, das heißt, sie unterscheiden sich, anders als in der Bundesrepublik Deutschland, vor allem politisch. Die Gewerkschaften *Comisiones Obreras* (CCOO) und *Unión General de Trabajadores* (UGT) dominieren die Gewerkschaftslandschaft. Politisch sind beide dem sozialdemokratischen Spektrum zuzuordnen. Die »gemäßigt reformistische« UGT ist aus der sozialistischen Arbeiter_innenbewegung entstanden und noch heute eng mit der großen sozialdemokratischen Partei *Partido Socialista Obrero Español* [PSOE] verwoben (vgl. Bernecker 2006: 375ff.). Die CCOO hingegen entstand aus den oppositionellen Arbeiterkommissionen im antifranquistischen Untergrund. Seit dem Übergang zur Demokratie 1977 hat sie sich jedoch der korporativen Strategie der UGT angeglichen (vgl. ebd.: 384ff. und Köhler 2004: 402). Heute unterscheiden sich CCOO und UGT nur noch »graduell« voneinander (Köhler 2004: 401). Die Kooperationsstrategie der beiden dominierenden spanischen Gewerkschaften ist exemplarisch für soziale Bewegungen in Spanien.¹¹

Daneben existieren viele weitere aktive Gewerkschaften, die zwar in der Zivilgesellschaft wirken allerdings keine institutionalisierten Mitbestimmungsrechte haben. Die drittgrößte spanienweite Gewerkschaft ist die anarchosyn-

10 | Der Begriff der »totalen Revolution« bezeichnet diese Perspektive, in der Feminist_innen die Frage nach Sozialismus oder Anarchismus in den Vordergrund stellten, da sie davon ausgingen, dass sich die Geschlechterverhältnisse im Zuge der Revolution automatisch wandeln würden (vgl. Cantó Milà 2003: 127).

11 | Der Pakt von Moncloa von 1977 »marginalisierte [...] sozialistische und anarchistische Gruppen der Demokratiebewegung« (Köhler 2004: 399). Demokratische und linke Kräfte unterzeichneten diesen Pakt, da sie durch die Erfahrungen aus Bürgerkrieg und Franquismus vor allem eine stabile und friedliche Ordnung schaffen wollten (vgl. Nohlen 2005: 255). Köhler bezeichnet ihn als »politischen Pakt«, um soziale Konflikte zu verhindern. Auch die Gewerkschaften disziplinierten ihre »Forderungen und Aktionen [...], um den labilen Demokratisierungsprozess nicht zu gefährden« (Köhler 2004: 402). Dies wird noch heute unter anderem an der Nähe von NGOs und Gewerkschaften zum Staat deutlich (vgl. Laubenthal 2006: 116f.).

dikalistische *Confederación General del Trabajo* (CGT). Sie kann sich auf eine der ehemals »stärksten anarchosyndikalistischen Gewerkschaftsbewegungen der Welt« (Köhler 2004: 397) beziehen. 1910 wurde die revolutionär-syndikalistische *Confederación Nacional del Trabajo* (CNT) (Bernecker 2006: 373) gegründet, die schon von Beginn an innerlich gespalten war. Durch innere Streitigkeiten, aber auch aufgrund der Schwächen der antifranquistischen Guerillastrategie und schließlich durch die franquistische Zerschlagung ihrer Strukturen (spätestens) 1960 verlor die anarchosyndikalistische Bewegung stark an Bedeutung (vgl. ebd.: 372ff.).

Die heutige CGT ist wie fast alle Gewerkschaften, außer CCOO und UGT, institutionell nicht eingebunden und verfügt deshalb über nur geringe finanzielle Mittel. Dieser institutionelle Ausschluss ist auf das Gesetz *Ley Orgánica de Libertad Sindical* von 1985 zurückzuführen, mit dem die »Vielzahl kleiner, lokaler und radikaler Gewerkschaften [...] marginalisiert [...] und ein quasi bi-syndikalistisches Modell mit regionalen Abweichungen installiert« wurde (ebd.). Seitdem wählen, im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern, alle Arbeiter_innen in den Betrieben ihre Gewerkschaftsvertreter_innen (ebd.). Die Ergebnisse dieser Betriebswahlen bestimmen die »Stellvertretung« der Gewerkschaften (vgl. Köhler 2004: 406).¹² Bei mindestens 10 Prozent der Stimmen eines Sektors beziehungsweise eines Betriebs landesweit oder bei einem Anteil von 15 Prozent in den autonomen Gemeinschaften gelten die gewählten Gewerkschaften als »stellvertretend« (ebd., vgl. auch Bernecker 2006: 385ff.). Die Gewerkschaften CCOO und UGT gehen aus diesen Betriebswahlen regelmäßig als Siegerinnen hervor und sind somit ausschließlich berechtigt, spanienweite Tarifverträge zu vereinbaren und die Arbeiter_innen in öffentlichen Institutionen für Arbeit, Bildung und Soziales zu vertreten. Diese »stellvertretenden« Gewerkschaften erhalten dann außerdem »Zugang zu bestimmten staatlichen Subventionen« (Köhler 2004: 406; vgl. auch Bernecker 2006: 385ff.).

GEWERKSCHAFTLICHE FRAKTIONIERUNG BEIM ARBEITSRECHT IM SPANISCHEN CARE-BEREICH

Die Integration von Care-Arbeit in das allgemeine Arbeitsrecht RG hat die Situation der Arbeiter_innen partiell verbessert. Trotzdem kritisieren migrantische Care-Arbeiter_innen, wie die von Sedoac, weiterhin die Situation. Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Gewerkschaften dazu positionieren. Insbesondere der Konflikt zwischen Care-Arbeiter_innen und deren (selbst

12 | Im Gegensatz zum Konzept des »member trade unionism«, in dem die Mitgliedszahlen der Gewerkschaften ausschlaggebend sind (Köhler 2004: 406).

erwerbstätigen) Arbeitgeber_innen wurde untersucht. Neben Interviews mit zwei Aktiven von Sedoac wurden zwei Mitarbeiter_innen der »stellvertretenden« Gewerkschaft CCOO interviewt: *Palmira Maya Domingo* aus dem Bereich »Actividades Diversas« (»verschiedene Tätigkeiten«, worunter auch der Bereich der Care-Arbeit fällt) und *Blanca Villate*, verantwortlich für den Bereich Sozialversicherung, die die Reform mit verhandelt und unterzeichnet hat. Des Weiteren wurden Interviews mit der CGT geführt, die als oppositionelle Gewerkschaft ausgewählt wurde. Dazu wurde *Isabel Pérez Ortega*, die Vertreterin für den Bereich »Frauen« interviewt, die auch für den Bereich »Care-Arbeit« zuständig ist. Darüber hinaus wurde ein Expert_innen-Interview mit *Amaia Orozco* geführt, einer Ökonomin der Universidad Complutense Madrid, die im Bereich Care-Migration forscht.

Bei der Auswertung der Interviews zeichneten sich innerhalb der Gewerkschaften zwei unterschiedliche Analysen der Situation ab, aus denen die Vertreter_innen ihre Ziele und entsprechende Strategien ableiteten. Sie werden hier als »Fraktion für bessere Arbeitsrechte« und »Fraktion für die Familie« benannt.

Fraktion für bessere Arbeitsrechte

Akteur_innen der »Fraktion für bessere Arbeitsrechte« haben das übergeordnete Ziel, die Rechte von Care-Arbeiter_innen zu stärken. Sie begründen dieses Ziel über gewerkschaftliche Werte und ihre rechtliche Aufgabe als »offizielle Vertretung« der Care-Arbeiter_innen.

Für diese Fraktion steht im Vordergrund, dass Arbeitnehmer_innen im Bereich der Care-Arbeit besonders verletzlich seien. Dies sei zurückzuführen auf die vergeschlechtlichte und gesellschaftlich wenig anerkannte Arbeit im Haushalt. Außerdem erschwere der Arbeitsort Privathaushalt eine kollektive (beispielsweise gewerkschaftliche) Organisierung. Migrant_innen seien zudem von politischer, sozialer und rassistischer Diskriminierung und einer Abwertung ihrer Arbeit betroffen. Illegalisierten Migrant_innen könnten ihre Rechte nur unter der Gefahr der polizeilichen Entdeckung einfordern.

Entsprechend thematisiert *Palmira Maya* von der CCOO rassistische Diskriminierungen und Zuschreibungen und argumentiert für die Aufwertung des Arbeitsbereiches Care. Sie leitet daraus die grundsätzliche Forderung der CCOO ab, die Rechte von Arbeiter_innen im Bereich Care denen anderer Arbeiter_innen anzugleichen. Dabei lässt sie das gängige Argument der Arbeitgeber_innen nicht gelten, dass die Familien eine sozialversicherte Arbeiter_in nicht bezahlen könnten (vgl. Fraktion der Familie). Anstatt durch privat angestellte Care-Arbeiter_innen mit schlechten Arbeitsbedingungen, müsse das Problem der Care-Lücke durch den Ausbau öffentlicher Dienste für Erziehung und Pflege gelöst werden. Ähnlich argumentiert *Isabel Pérez Ortega* von

der CGT. Vor allem Frauen in der CGT fordern eine grundsätzliche Umgestaltung der Gesellschaft, bei der eine Umverteilung von Care-Arbeit wesentlich ist. Care-Arbeit solle »wie eine normale Arbeit« (Interview Pérez Ortega 2011, Übers. S.R.) behandelt und anderen Arbeitsverhältnissen gleichgestellt werden. Darüber hinaus müsse das »Ausländergesetz« (*Ley de Extranjería*) reformiert werden: Arbeiter_innen ohne Papiere müssten legalisiert werden, nur so könnten sie aus der Schattenwirtschaft heraustreten. Dies ist auch die offizielle Position der CGT.

Die Protagonist_innen der »Fraktion für bessere Arbeitsrechte« argumentieren, dass die Gewerkschaften CCOO und UGT ihre Rolle als »stellvertretende Gewerkschaften« ernst nehmen müssten. Damit ist gemeint, dass die »stellvertretenden« Gewerkschaften in den Verhandlungen mit der Regierung zwischen 2002 und 2012 die offizielle Vertretung der Care-Arbeiter_innen waren. Deshalb sei es, so *Palmira Maya* der CCOO, die »Hauptaufgabe« dieser Gewerkschaften gewesen, die Care-Arbeiter_innen in Verhandlungen mit der Regierung »institutionell« zu vertreten.

Über das Argument der institutionellen Vertretung üben auch die Selbstorganisierungen der Care-Arbeiter_innen Druck auf die Gewerkschaften CCOO und UGT aus. Sedoac wirft den Gewerkschaften vor, ihrer Rolle als offizielle Stellvertreter der Care-Arbeiter_innen nicht gerecht zu werden und stattdessen die Interessen der Arbeitgeber_innen zu vertreten (vgl. 4.2). Damit stellen sie die Legitimation der stellvertretenden Gewerkschaften infrage. Als Konsequenz plante Sedoac, eine alternative Gewerkschaft für Care-Arbeiter_innen zu gründen. CCOO und UGT sehen sich von diesen Plänen bedroht, *Palmira Maya* beruft sich jedoch auf die gesetzliche Lage: »Legitimation haben wir« (Interview Maya Domingo 2011, Übers. d. Verf.). Doch allein die Möglichkeit einer solchen Konkurrenzorganisation übte Druck auf die stellvertretenden Gewerkschaften aus, auf die Forderungen der Selbstorganisierungen einzugehen. Dies stärkte die »Fraktion für bessere Arbeitsrechte« und auch ihre Vertreter_innen innerhalb der etablierten Gewerkschaften. Gleichzeitig ist das Thema einer alternativen Gewerkschaft der Hauptgrund für tiefe Konflikte zwischen Sedoac und CCOO (vgl. ebd., vgl. auch Interview Villate 2011).

Schließlich begründen die Akteur_innen der Fraktion für bessere Arbeitsrechte ihre Strategie mit den traditionellen gewerkschaftlichen Werten Solidarität und Internationalismus. Nicht die Differenz der Nationalität, sondern die Gemeinsamkeit der Klasse stehe im Vordergrund. Dabei schließen die Akteur_innen an internationalistische und antirassistische Traditionen der spanischen Gewerkschaften an (vgl. Soriano/Galan 1997). *Palmira Maya* (CCOO) argumentiert, gestützt auf diese Traditionen und Werte, dass migrantische Arbeiter_innen in das Kollektiv der Arbeiter_innen einbezogen werden müssten.

Die politische Rationalität der »Fraktion für bessere Arbeitsrechte« bestand also aus mehreren Elementen: (Migrantische) Care-Arbeiter_innen seien eine besonders verletzbare Gruppe und – ob migrantisch oder nicht – eine von der Gewerkschaft zu vertretende Gruppe. Daraus ergebe sich das gewerkschaftliche Ziel, den *Schutz dieser Arbeiter_innen* zu gewährleisten und *Strategien zur Unterstützung ihrer Rechte* zu entwickeln.

Die primäre Strategie, um diese Ziele zu erreichen, ist die institutionelle Vertretung der Care-Arbeiter_innen in Verhandlungen mit der Regierung oder internationalen Organisationen. Eine weitere Strategie ist Informations- und Öffentlichkeitsarbeit: Die CCOO etwa erstellt Studien, in denen sie konkrete Verbesserungen vorschlägt. Außerdem thematisiert sie Care-Arbeit und ihre rechtliche Entwertung auf gewerkschaftlichen Demonstrationen, etwa mit Plakaten bei der 1. Mai-Demonstration 2011 in Madrid (Interview Maya Domingo 2011). Eine dritte Strategie ist die Beratung der Care-Arbeiter_innen selbst. Dazu organisieren die Gewerkschaften öffentliche Veranstaltungen, in denen die Arbeiter_innen über ihre Rechte und neue Gesetzesvorhaben informiert werden. Für die speziellen Anliegen von migrantischen Arbeiter_innen gibt es in der CCOO Anlaufstellen. Diese *Centros de Información de Trabajadores Extranjeros* (CITEs) wurden in den 1990er Jahren zur Unterstützung von emigrierten spanischen Arbeiter_innen im Ausland aufgebaut. Sie dienen nun auch den Anliegen von migrantischen Arbeiter_innen in Spanien (vgl. Soriano/Galán 1997).

Neben den Protagonist_innen innerhalb der CCOO ist die CGT ein zentraler Akteur der »Fraktion für bessere Arbeitsrechte«. Als »nicht-stellvertretende« Gewerkschaft stehe die CGT nicht direkt in »politischer Verantwortung« und könne deshalb radikalere Forderungen artikulieren, so die Ökonomin Orozco (Interview Orozco 2011). Orozco betont allerdings, dass die Öffentlichkeitsarbeit und Unterstützung von Care-Arbeiter_innen vor allem auf das private Engagement von CGT-Funktionär_innen zurückzuführen sei. Ein wichtiger Faktor sei, dass die für den Bereich Hausarbeit zuständige CGT-Funktionärin Isabel Pérez selbst lange Zeit Hausarbeiterin war. Sie habe das Thema Care in der CGT gestärkt. Zwar positioniere sich die CGT für eine grundlegende Verbesserung der Rechte für Care-Arbeiter_innen, aufgrund der geringen finanziellen und personellen Ressourcen sei das tatsächliche Engagement jedoch gering. Auch die CGT-Funktionärin Pérez räumt ein, dass ihre Gewerkschaft selten Hauptorganisatorin von entsprechenden Veranstaltungen sei.

Trotz dieses Engagements für die Rechte von Care-Arbeiter_innen gibt es innerhalb der »Fraktion für bessere Arbeitsrechte« ambivalente Positionen. Vor allem die fehlende Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Selbstorganisationen erscheint problematisch. So arbeitet *Palmira Maya* der CCOO, eigentlich als zentrale Protagonistin der Fraktion, nicht mit Selbstorganisationen zusammen; sie ist nicht in deren Kämpfe eingebunden und

kennt etwa die seit 2008 jährlich stattfindenden Demonstrationen und Aktionen zum »Internationalen Tag der Care-Arbeiter_innen« am 28. März¹³ nicht. Auch die gegensätzlichen Aussagen der Interviewpartner_innen zeigen das Spannungsverhältnis: Mayas Aussage, dass die CCOO auch Sedoac nach ihren Vorschlägen zur Veränderung der Arbeitsbedingungen befragt habe, wird von Sedoac bestritten. Die CCOO arbeite weder mit ihnen zusammen, noch seien sie zu ihren Vorschlägen befragt worden.

Fraktion für die Familie

Die Teile der CCOO, die der »Fraktion für die Familie« zugeordnet werden können, haben das übergeordnete Ziel, die Interessen »der Familien« zu verteidigen und eine Ausweitung der Rechte von Care-Arbeiter_innen »zu Lasten der Familien« zu verhindern. Für diese Fraktion innerhalb der Gewerkschaften steht im Vordergrund, dass die Arbeitgeber_innen im Arbeitsbereich Care spanische Lohnabhängige sind und damit zum Hauptklientel der Gewerkschaften gehören. Ihr zentrales Argument ist deshalb, dass die Familien als Arbeitgeber_innen im Privathaushalt nicht mit anderen Arbeitgeber_innen vergleichbar seien und geschützt werden müssten.

Um diese Strategie zu verstehen, sei auf die Entstehung des Care-Sektors verwiesen: Da es kaum öffentliche Dienste für Erziehung und Pflege gibt, beruht die gleichzeitige Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen in vielen spanischen Familien darauf, dass diese Familien Care-Arbeiter_innen einstellen können, deren Löhne deutlich unter denen der spanischen Frauen liegen. Vor diesem Hintergrund argumentiert die »Fraktion für die Familie«, dass, sollten die Löhne und Sozialbeiträge im Care-Bereich erhöht werden, »spanische Familien keine Care-Arbeiter_innen mehr einstellen könnten. Was hier also passieren wird, ist, dass spanische Frauen, die sich in den Arbeitsmarkt integriert hatten, wieder in den Haushalt zurückkehren werden [...] das war das Argument der Gewerkschaften.« (Interview Orozco 2011, Übers. d. Verf.) Die Arbeitsbedingungen der migrantischen Care-Arbeiter_innen werden gegen die Erwerbstätigkeit spanischer Frauen ausgespielt.

13 | Am 28. März 2010 fand in Madrid die Demonstration unter dem Motto »por los derechos de las empleadas del hogar« statt, zu der neben Sedoac auch die Gruppen *Cita de Mujeres de Lavapiés* und *Agencia de Asuntos Precarios* aufgerufen hatten. Es waren etwa 200 Care-Arbeiter_innen gekommen, um die Angleichung ihrer Arbeitsrechte an die des Régimen General zu fordern (vgl. La Rioja vom 29. März 2010 und El Mundo vom 29. März 2010). Auch 2011 traten sie mit den Parolen »Ohne uns bewegt sich nichts!« (»Sin nosotras, no se mueve el mundo«) und »Beendet die Sklaverei« auf die Straße (vgl. El Periódico de Aragón vom 3. März 2011).

Eine Protagonistin dieser Position ist die CCOO-Funktionärin *Blanca Villate*, die im November 2011 einen Teil der Reform (die der Sozialversicherung) mit der Regierung verhandelt und unterschrieben hat. Sie betont, dass sich der Privatraum von Familien nicht mit einem Arbeitsplatz in einem Unternehmen vergleichen lasse und daher nicht dieselben Regeln gelten könnten. Eine Kontrolle der Arbeitsbedingungen von Care-Arbeiter_innen in Privathaushalten sei abzulehnen, da sie einen unzulässigen Eingriff in die Privatsphäre »der Familien« darstelle. Mit diesem Argument kritisiert *Villate* auch die Gewerkschaft UGT, die bei den Verhandlungen die volle Integration von Hausarbeiter_innen in das Allgemeine Arbeitsgesetz gefordert hatten, und damit, so *Villate*, »zu viel« (Interview *Villate* 2011, Übers. d. Verf.).

Die politische Rationalität der zweiten Fraktion innerhalb der Gewerkschaften stellt sich folgendermaßen dar: Da die überwiegende Zahl der Arbeitsverhältnisse im Care-Sektor informell ist, spielen Care-Arbeiter_innen in den Betriebswahlen kaum eine Rolle – da sie isoliert voneinander in Privathaushalten arbeiten, können sie daran nicht teilnehmen. Insbesondere migrantische und illegalisierte Arbeiter_innen spielen für die Position als »Stellvertretung« eine nebensächliche Rolle. Relevant dafür dürften legalisierte Arbeiter_innen mit einem stabilen Erwerbsverlauf sein. Nur 11,8 Prozent der legal beschäftigten (!) gering qualifizierten Arbeiter_innen sind Gewerkschaftsmitglied (vgl. Guzmánt 2010: 85). Die mittelständischen Lohnabhängigen, die gleichzeitig die Care-Arbeitgeber_innen sind, stellen das größere Potential an Wähler_innen und Mitgliedern. Dazu die Ökonomin *Orozco*: »Wenn die Gewerkschaften die Rechte der Arbeiter_innen im Bereich Care verteidigen, machen sie eine Politik gegen ihre eigenen gewerkschaftlichen Mitglieder.« (Interview *Orozco* 2011, Übers. d. Verf.)

Akteur_innen der Fraktion für die Familie gehen somit nicht auf die spezifische Situation der Migrant_innen – im Hinblick auf Aufenthalt, Arbeit oder gesellschaftliche Anerkennung – ein. Beispielhaft bewertet die CCOO-Protagonistin dieser Fraktion, *Blanca Villate*, das Gesetz als für alle Arbeiter_innen gleich nützlich und leugnet, dass es eine arbeitsrechtliche Diskriminierung aufgrund des Aufenthaltsstatus oder von Rassismus gäbe: »Was man verstehen muss, ist, dass die Unterschiede nicht aus der Herkunft der Arbeiter_innen kommen. Es ist irrelevant, ob man Migrantin ist oder nicht – oder Spanierin. Die Gesetze machen keine Unterschiede.« (Interview *Villate* 2011, Übers. d. Verf.) Mit der juristischen Differenzierung entlang des Aufenthaltsstatus geht sie affirmativ um. Sie sieht deshalb keinen Handlungsbedarf gegenüber Arbeiter_innen, die keine Aufenthaltsgenehmigung haben, da diese »natürlich« (ebd.) auch nicht arbeiten könnten. Die Akteur_innen dieser Fraktion in den spanischen Gewerkschaften benennen die Familien, also die Arbeitgeber_innen, als die Gruppe, deren Interessen geschützt werden müssten. Die Rechte der Care-Arbeiter_innen sind in dieser Perspektive

von keiner besonderen Bedeutung. Damit leiten sich für diese Akteur_innen *Strategien zur Verteidigung der Rechte der Familien/Arbeitgeber_innen* ab.

Eine Strategie ist die Verteidigung der Rechte der Familien in den Verhandlungen des Gesetzes der Arbeitsrechte. So berichtet *Blanca Villate*, dass der Unternehmerverband in den Verhandlungen nicht mehr gebraucht wurde, weil die Interessen der Arbeitgeber_innen schon durch Gewerkschaften und Regierungsvertreter verteidigt wurden: »Wir alle – egal ob Arbeitgeber oder Gewerkschaften – waren hier Arbeitgeber, im größeren oder kleineren Rahmen.« (Interview Villate 2011, Übers. d. Verf.) Dies zeigt, dass in den Verhandlungen nicht nur die Interessen von Care-Arbeitgeber_innen vertreten wurden, sondern dass, wie *Orozco* es formuliert, die Gewerkschafts-Funktionär_innen, die selbst Care-arbeiter_innen beschäftigten, »ihre eigenen Klasseninteressen vertreten haben. Und das hat man gemerkt! Und zwar sehr häufig, darin wie sie sich positioniert haben!« (Interview Orozco 2011, Übers. d. Verf.) Sedoac kritisierte die Verhandlungsposition dieser Fraktion heftig und bestätigt, dass die Position der Arbeitgeber_innen nicht durch die Unternehmensverbände vertreten wurde, »sondern die Arbeitgeber waren die eigenen Gewerkschaften, die selbst Care-Arbeiter_innen einstellen.« (Interview Sedoac 2011, Übers. d. Verf.) Eine weitere Strategie dieser Fraktion ist die Zusammenarbeit mit arbeitgeber_innennahen Verbänden. Was *Palmira Maya*, eigentlich Protagonistin der Fraktion für bessere Arbeitsrechte, als »Organisationen von Care-Arbeiter_innen« (Interview Maya Domingo 2011, Übers. d. Verf.) bezeichnet hatte, stellte sich bei Nachfrage als Arbeitsvermittlungsgagenturen heraus: *Caritas* und *Cruz Roja* (Rotes Kreuz). Diese werden sowohl von Sedoac als auch von der CGT dafür kritisiert, die Position »der Familie« einzunehmen und nicht auf die Einhaltung von Mindeststandards bei den Arbeitsverhältnissen zu achten. Migrantische Care-Arbeiter_innen würden damit in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse vermittelt (Interview Pérez Ortega 2011).

Strategien für das national-soziale und das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt

Akteur_innen innerhalb der Gewerkschaften verfolgen also widersprüchliche Ziele und Strategien. Die Strategien zur Verbesserung der Arbeitsrechte migrantischer Care-Arbeiter_innen stehen den Strategien »für spanische Familien« gegenüber. Die nicht-stellvertretende CGT unterscheidet sich in der Radikalität ihrer Forderungen, aber auch in der Intensität ihrer Praxis von der CCOO. Gleichzeitig werden auch *innerhalb* der Gewerkschaft CCOO unterschiedliche, in diesem Falle sogar gegensätzliche Strategien verfolgt. Dementsprechend können unterschiedliche Fraktionen innerhalb eines or-

ganisierten Akteurs, wie der CCOO, unterschiedliche Hegemonieprojekte befördern.

Die Akteur_innen der Fraktion »für bessere Arbeitsrechte« argumentieren mit Bezug auf den Schutz besonders verletzlichler Arbeiter_innen und positionieren sich gegen die eigene Kernklientel, die in diesem Fall Arbeitgeber_innen der Care-Arbeiter_innen sind. Bezogen auf die von Sebastian Wolff (in d. Bd.) herausgearbeiteten Hegemonieprojekte in Spanien kann diese Fraktion dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zugeordnet werden. Die zweite Fraktion verfolgt die Strategie, die Interessen der »nationalen« Arbeitnehmer_innen, die die überwiegend migrantischen Care-Arbeiter_innen einstellen, beziehungsweise die Interessen »der Familie« zu vertreten. Akteure dieser Fraktion argumentieren im Sinne des national-sozialen Hegemonieprojektes.

Für die Historisch Materialistische Politikanalyse (HMPA) bedeutet dies, dass bereits innerhalb gesellschaftlicher Akteur_innen Ziele und Strategien heftig umkämpft sein können. Die Strategien organisierter Akteur_innen wie einer Gewerkschaft sind selbst das Ergebnis von Kämpfen innerhalb gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Für die internen Kämpfe um Hegemonie und die Herausbildung einer Strategie ist im vorliegenden Fall die Verwobenheit von Ungleichheiten von Klasse, Migration und Geschlecht zentral.

FAZIT

Am Beispiel der Aushandlung der Reform der Arbeitsbedingungen von Care-Arbeiter_innen wurde gezeigt, wie wirkmächtig komplexe Ungleichheiten in der Bildung von Fraktionen und deren Strategien sind. Durch die Zunahme der Erwerbsarbeit spanischer Frauen wurde die stark vergeschlechtlichte Care-Arbeit an migrantische Frauen umverteilt; nun in Form von bezahlter, allerdings prekärer Erwerbsarbeit. Damit verändert sich die Aufteilung geschlechtsspezifischer Arbeit *innerhalb* der Gruppe der Frauen an der Achse Migration. Innerhalb der Gewerkschaftsklientel entsteht an den Achsen Geschlecht und Migration somit ein Klassenkonflikt, der sich auch in den widersprüchlichen Strategien der Gewerkschaften zeigt. Dies zeigt, dass die HMPA auch und gerade die Widersprüche gegensätzlicher Fraktionen innerhalb von zentralen Akteuren in den Blick nehmen muss.

Es wurde außerdem gezeigt, dass auch Akteure wie Gewerkschaften als widersprüchliche Akteure zu begreifen sind und sie entsprechend ihrer Praxis kritisch untersucht werden müssen. So reproduziert die Fraktion der »Rechte für die Familie« selbst Ungleichheiten an den Achsen von Migration und Klasse. Bei der HMPA ist es deshalb notwendig, die Verwobenheit der Akteure in Herrschaftsverhältnisse genau zu untersuchen.

Die widersprüchlichen Strategien innerhalb der Gewerkschaften zeigen zugleich, dass Hegemonie auch innerhalb der Gewerkschaften umkämpft ist. Hier bieten sich somit auch Anknüpfungspunkte für emanzipatorische Akteur_innen.

Fazit

Krise und kein Ende

Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹

Zwischen der Erarbeitung der Projektskizze, der Antragstellung und dem Beginn unseres Forschungsprojekts lagen mehrere Jahre. In dieser Zeit hat sich die gesellschaftliche Konstellation stark verändert. Im Jahr 2007 geriet das finanzdominierte Akkumulationsregime in eine tiefe Krise. Spätestens 2010, nachdem die neoliberale Krisenbearbeitung der Finanz- und Bankenkrise diese in eine Staatsschuldenkrise verwandelte, traf letztere auch das *europäische Staatsapparate-Ensemble* mit voller Wucht. Auf diese Weise kam uns die Krise dazwischen. Dabei war eine weitere große Krise der kapitalistischen Vergesellschaftung durchaus absehbar. Gerade Vertreter_innen materialistischer Gesellschaftstheorie hatten seit Jahren auf die Instabilität der postfordistischen, durch Prekarisierung, Finanzialisierung und Transnationalisierung gekennzeichneten Gesellschaftsformation hingewiesen. Die europäische Integration galt ihnen ohnehin als »Prozeß der ständigen Krisenbewältigung« (Deppe 1976: 43). Mit der Post-Maastricht-Krise der 1990er Jahre wurden erste Zeichen einer Legitimationskrise der Europäischen Union sichtbar: Immer größere Teile der Bevölkerung waren nicht länger bereit, die sozialen Konsequenzen der neoliberalen Restrukturierung zu akzeptieren (vgl. Bieling/Steinhilber 2000: 118). Diese Konstellation kristallisierte sich ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in sozialdemokratischen Wahlerfolgen, gescheiterten Ratifizierungsverfahren und immer lauter werdenden Forderungen nach einem sozial verantwortlichen und demokratischen Europa. Doch die zunehmenden Kritiken hatten für die institutionelle Struktur der EU kaum Konsequenzen. Eine Transformation der wettbewerbstaatlichen Integrationsweise, die das neoliberale Hegemonieprojekt strukturell privilegierte, fand nicht statt. Vielmehr neoliberalisierten sich selbst die sozialdemokratischen Regierungen Europas und die Krise der EU weitete sich Ende der 1990er Jahre zu einer »Mehrebenen-Legitimationskrise« (van Apeldoorn 2009: 21, Übers. d. Verf.) aus, die auch auf die Mitgliedsstaaten übergriff. Die krisenhafte Dynamik, die durch eine globale Überakkumulationskrise bedingt war und in der EU durch die erheb-

lichen Wohlstandsgefälle und eine ungleiche Entwicklung innerhalb Europas ihre regionale Zuspitzung erfuhr, nahm weiter zu.

Nachdem die 2008 eskalierte Finanz- und Bankenkrise durch massive öffentliche Banken-Rettungsprogramme in eine Staatsschuldenkrise verwandelt wurde, und dies bei Ratingagenturen und an den Finanzmärkten die Angst ausgelöst hatte, die in die Krise geratenen Eurostaaten könnten nicht in der Lage sein, ihre Kredite zu bedienen, offenbarte die daraus entstehende ›Eurokrise‹ die grundlegenden Widersprüche der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: In der Krise führten die fehlende Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken sowie die unterlassene Europäisierung der Sozialpolitik zu einer dramatischen Verschlechterung der Lebenssituation breiter Bevölkerungsschichten in den Krisenstaaten. Das Entwicklungsversprechen des neoliberalen Projekts wurde vollends ad absurdum geführt und so seiner Fähigkeit beraubt, weite Teile der europäischen Bevölkerungen hegemonial einzubinden (vgl. Oberndorfer 2012). Seitdem ist es, in den Kategorien von Antonio Gramsci, nur noch »herrschend« und nicht mehr »führend« (1991ff. Bd. 2, H. 3, § 34, S. 354). Es hat in der Eurokrise seine Fähigkeit verloren, einen aktiven Konsens zu organisieren. Im multiskalaren *europäischen Staatsapparate-Ensemble* gilt dies zwar für die verschiedenen europäischen und nationalen Apparate in unterschiedlichem Grad, aber selbst im imperialen Austeritätszentrum BRD wird dieser Konsens inzwischen sogar von Intellektuellen in Frage gestellt, die die neoliberale Transformation bisher mittrugen (vgl. paradigmatisch Streeck 2013). Den politischen und ökonomischen Eliten fehlt bis heute eine überzeugende Transformationsperspektive (vgl. Buckel et al. 2012). Sie setzen weiter auf den »technokratischen Inkrementalismus« (Bieling/Steinhilber 2000: 119), der die europäische Integration bislang geprägt hat, also auf die in intransparenten bürokratischen Hinterzimmern forcierte Politik der kleinen Schritte. Angesichts der institutionellen und alltagspraktischen Verankerung der alten Politiken, der Schwäche der anderen Hegemonieprojekte und des Fehlens einer alternativen politischen Rationalität bedeutet diese Krise trotz fehlender Hegemonie daher kein Ende der neoliberalen Politiken (vgl. van Appeldoorn 2009: 21). In der Folge kommt es zu einer wachsenden Entfremdung von der parlamentarischen Demokratie sowie zum Anwachsen basisdemokratischer Protestformen (vgl. Nachtwey 2011: 5).

1. ›MIGRATIONS-MANAGEMENT‹ IN DER KRISE

Die Krise war uns also dazwischen gekommen – und sie betraf auch die Migrationspolitik. Das im Zentrum unserer Analyse stehende politische Projekt des ›Migrationsmanagement‹ entsprach der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise und setzte sich aufgrund der institutionellen Langsamkeit erst zu Be-

ginn der Krise weitgehend durch. Daher konnten wir die einzelnen Momente des Projekts durchaus analysieren. Doch in vielen Untersuchungen machten sich Entwicklungen bemerkbar, welche die Identifizierung klarer Zusammenhänge erschwerten. War es auf die Wirtschaftskrise (so u.a. die FAZ) oder auf die »erfolgreiche« Arbeit von Frontex (so die Erklärung des Frontex-Exekutivdirektors Laitinen) zurückzuführen, dass die Ankünfte auf den Kanarischen Inseln 2009 im Vergleich zu 2006 massiv zurückgegangen waren? Wir kamen schließlich zu einer ganz anderen Erklärung: Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Spanien und den Staaten Nord- und Westafrikas hatte die Grenzkontrollen in einem neuen Maße perfektioniert. Dies wurde uns 2011 erneut vor Augen geführt, als infolge des Arabischen Frühlings die Arbeit der Grenzschutzbehörden in Tunesien, Ägypten und Libyen zeitweise zusammenbrach und es deshalb einigen zehntausend Migrant_innen gelang, Lampedusa und damit europäisches Territorium zu erreichen.

Die globale Wirtschaftskrise war also nicht entscheidend für den Rückgang der Zahl der auf den Kanaren ankommenden Boote. Anders verhielt es sich mit der Modifikation des punktebasierten Einwanderungssystems (PBS) in Großbritannien, dem idealtypischen Politikmodus des »Migrationsmanagements«. Seit 2005 vorbereitet, wurde es zwar ab Anfang 2008 eingeführt, aber nachdem Labour die Parlamentswahlen im Mai 2010 auch vor dem Hintergrund der Krise verloren hatte, verkündete das nun konservativ geführte, britische Innenministerium die Einreise von Hochqualifizierten ohne konkretes Jobangebot fast vollständig zu stoppen (vgl. Home Office 2010). Und im April 2012 entzog die konservativ-liberale Regierung Haus- und Care-Arbeiter_innen mit »domestic worker visa« zahlreiche, mühsam erkämpfte Rechte. Ihnen wurde verboten, den Arbeitgeber zu wechseln, und fünfjähriger Aufenthalt qualifizierte nicht länger für ein Niederlassungsrecht. Damit wurden die Care-Arbeiter_innen in die vorherigen feudalen Verhältnisse zurückgeworfen (vgl. Home Office 2012). Weder das PBS noch das »Migrationsmanagement« verschwanden also einfach wieder. Vielmehr wurden die repressiven Elemente in der Krise verstärkt und das konservative Hegemonieprojekt konnte – nicht nur in Großbritannien – an Terrain gewinnen.

2. DIE FRAGILITÄT DES EUROPÄISCHEN STAATSAPPARATE-ENSEMBLES

Die Krise führt auch die Fragilität des europäischen Staatsapparate-Ensembles vor Augen. Aufgrund des noch schwach entwickelten Staatsprojekts ist die Einheit der konkurrierenden Apparate nach wie vor nicht gewährleistet. Die fragmentierten und konkurrierenden europäischen Staatsapparate sind nur sehr eingeschränkt fähig, gesellschaftliche Kohäsion herzustellen. Im

Vergleich zum fordistischen Wohlfahrtsnationalstaat ist auch die relationale Autonomie der verschiedenen europäischen Apparate – der europäischen wie der nationalstaatlichen – gegenüber den gesellschaftlichen Kräften schwächer ausgeprägt. Dies ermöglicht es einzelnen Kapitalfraktionen, ihre bornierten Interessen und Strategien mehr oder minder direkt auf die Apparate zu übertragen – was gleichzeitig die für gesellschaftliche Kohäsion notwendige Durchsetzungsmacht sowohl für materielle Zugeständnisse an die Subalternen als auch für die Organisation der konkurrierenden Kapitalfraktionen verringert. Daher setzen die Exekutiven in der Krise weiterhin auf die krisenverschärfende Austeritätspolitik. In dieser Konstellation liegt letztlich das Fehlen eines gesamteuropäischen politischen Projekts zur Überwindung der Krise begründet. Auf dieser Basis kann eine im Kern neoliberale europäische Integrationsweise zwar noch jahrelang durch ein technokratisches ›muddling through‹ voranschreiten, doch gesellschaftliche Verwüstungen und staatliche Zwangselemente nehmen zu, und eine stabile Phase der Akkumulation und Reproduktion sowie ein neuer Konsens werden auf absehbare Sicht ausbleiben.

Unsere Ausgangsfragestellung nach der ›Transnationalisierung des Staates‹, die wir ganz im Sinne der politikwissenschaftlichen Forschung gestellt hatten, war noch von der Zunahme inter- und transnationaler Institutionen in den 1990er Jahren geprägt. Wir analysierten diese neuen Institutionen als materielle Verdichtungen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und damit als Effekt einer Exit-Strategie aus den nationalstaatlich organisierten Kompromissen des Fordismus. Spätestens ab 2010 sahen wir uns mit einer tiefen Krise dieses über mehrere Jahrzehnte entwickelten europäischen Staatsapparate-Ensembles konfrontiert. Unsere zentrale Untersuchungsperspektive, die danach fragte, ob auf dem Feld der Migrationspolitik das ›Staatsprojekt Europa‹ wesentlich vorangekommen sei – wofür bei Beginn bereits die bloße Tatsache der Europäisierung eines so zentralen Politikfelds zu sprechen schien – sah sich mit dem Umstand konfrontiert, dass in dieser Krisensituation das mehr oder minder kontinuierliche Fortschreiten des Staatsprojekts im Bereich der Migrationskontrollpolitik gehemmt wurde. Es ist zwar möglich, dass sich auch diese Krise letztlich als ›Durchsetzungskrise‹ erweist, welche verhärtete Kräftekonstellationen aufsprengt und neue Muster etabliert. Dies ist jedoch in den von uns untersuchten Bereichen und während der Zeit unserer Forschung in keiner Weise absehbar gewesen.

Vielmehr blieb die europäische Migrationspolitik im für die EU typischen Modus des Inkrementalismus gefangen. Der große Wurf, der sich 1999 durch den Amsterdamer Vertrag und auf dem Ratstreffen in Tampere angekündigt hatte, blieb aus. Auch 15 Jahre nach Tampere ist das ›Gemeinsame Europäische Asylsystem‹ heterogen und die Schutzrechte Asylsuchender sind trotz der jüngsten Novellierungen kaum über den kleinsten gemeinsamen Nenner der ersten Richtlinien hinausgekommen.

3. GEGENHEGEMONIE AUF DEM JURIDISCHEN TERRAIN

Wo doch einmal einzelne Bestimmungen den Flüchtlingsschutz etwas verbesserten – wie etwa die Normen in der im Juni 2013 verabschiedeten Dublin-III-Verordnung zum Rückschiebeverbot in Mitgliedstaaten, deren Asylsystem zusammengebrochen ist – ist dies vor allem auf zivilgesellschaftliche Kämpfe zurückzuführen. Wie unsere Untersuchung zeigen konnte, war den Akteur_innen des linksliberalen Hegemonieprojekts ein Scale-Jumping gelungen, in dem sie die ganze Bandbreite europäischer Gerichte zu nutzen wussten, die das Apparate-Ensemble zu bieten hatte. Dadurch gelang es ihnen, die Rechtsstaatsvermutung zugunsten der europäischen Mitgliedsstaaten in Frage zu stellen und die Abschiebungen nach Griechenland zeitweise zu stoppen. Dies ist nicht wenig. Denn Griechenland ist gegenwärtig angesichts des von uns am spanischen Grenzregime beispielhaft untersuchten Ausbaus der südlichen Grenzkontrollapparaturen der Hotspot der undokumentierten Einreise in die EU. Das innereuropäische Verteilungssystem von Asylsuchenden wurde durch die juridischen Kämpfe gegen ›Dublin III‹ erstmals zu einem gewissen Grad außer Kraft gesetzt. Dieses Verteilungssystem dokumentiert das Machtungleichgewicht zwischen dem Zentrum und der europäischen Peripherie, welches eben gerade nicht durch ein kohärentes Staatsprojekt ausgeglichen, sondern durch ein fragmentiertes Apparate-Ensemble reproduziert wird.

Die Studie zur Verrechtlichung der Seegrenze zeichnet anhand des Hirsi-Falls vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine ähnliche Entwicklung nach, in der Aktivist_innen-Netzwerke die Gerichte des heterogenen Apparate-Ensembles für ihre Anliegen nutzen konnten. Dies ist bemerkenswert, weil sie dabei Momente einer europäischen Zivilgesellschaft schufen. Gerade die Zivilgesellschaft ist der zentrale Ort für die Erarbeitung gesellschaftlicher Projekte. Und diese ist in der Europäischen Union ebenso rudimentär vorhanden wie das europäische Staatsprojekt. Der EGMR stellt aufgrund seiner Geschichte und Menschenrechtsprogrammierung eine institutionelle Ressource für soziale Bewegungen dar. Die konkrete Bezugnahme der Aktivist_innen zeigt, dass die richtige juridische Strategie zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort über den Sieg im Gerichtsprozess hinaus zugleich neue zivilgesellschaftliche Netzwerk konstituieren und damit einen viel weitergehenden Erfolg erringen kann.

Allerdings zeigte diese Fallstudie auch, dass die auf einem Terrain erkämpfte Gegenhegemonie, hier im juridischen Feld, noch lange nicht bedeutet, dass sich gegenhegemoniale Erfolge unmittelbar auf das Terrain nationaler Politik übertragen lassen. Die Rechtsform weist ebenso wie die politische Form in der Regel eine relationale Autonomie gegenüber den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen auf. Eine unmittelbare Einwirkung selbst mächtiger Akteur_innen auf das Recht wird dadurch blockiert. Die Eigensinnigkeit des Rechts in Form

spezifischer juridischer Reglements (Auslegungsmethoden, formelle Voraussetzungen, historisch gewachsene Rechtsprechungen) immunisiert es gegenüber einer unmittelbaren Durchsetzung politischer Interessen. Die relationale Autonomie der beiden Sphären des Politischen und des Rechtlichen verhindert aber unter Umständen zugleich die unmittelbare politische Umsetzung von Urteilen. (Gegen-)Hegemonie muss deshalb parallel in allen gesellschaftlichen Bereichen je spezifisch erkämpft und erarbeitet werden. Wobei die normative Dignität des Rechts durchaus eine Ressource für zukünftige Konflikte darstellt.

Beide Untersuchungen – der Hirsi-Fall vor dem EGMR und die Rechtsstreitigkeiten über die Dublin-Verordnung – zeigen zudem, dass Akteur_innen, die im Vergleich zu anderen Kräften über geringere ökonomische und strukturelle Ressourcen verfügen, im Rahmen juridischer Strategien, unter bestimmten Bedingungen auf entscheidende diskursive und institutionelle Ressourcen zurückgreifen können, wenn sie eine Strategie auf der Höhe der Zeit verfolgen. Auf diese Weise kann es ihnen zugleich gelingen, neue Netzwerkstrukturen aufzubauen und so ihre organisatorischen Ressourcen zu stärken.

4. DAS INKREMENTALISTISCHE VORANSCHREITEN DES STAATSPROJEKTS EUROPA

Die Untersuchungen zu den zwei genuin europäischen Projekten – dem Versuch der Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik einerseits und der Entstehung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex andererseits – zeichnen idealtypisch den europäischen Herrschafts-Inkrementalismus nach. So dokumentiert die im Mai 2009 beschlossene Blue Card-Richtlinie, als residuales Überbleibsel einer ursprünglich weit umfassender geplanten Erwerbstätigen-Richtlinie, dass sich die vermeintlich so mächtige Europäische Kommission im Kernbereich staatlicher Arbeitskraftpolitik gegen die nationalen Apparate schlicht nicht durchsetzen konnte. In diesem Falle lässt sich dies mit der Spaltung des neoliberalen Hegemonieprojekts erklären. Die Spaltungslinie war eine skalare. Dass mehr hochqualifizierte Einwanderer_innen angeworben werden sollten, darin waren sich alle Fraktionen des neoliberalen Projekts einig – was zugleich deutlich macht, dass Migrationspolitik immer auch Arbeitskraftpolitik ist –, aber die ungleichen Einflussmöglichkeiten auf skalar unterschiedlich verortete Apparaten, ließen die Akteur_innen verschiedene politische Räume privilegieren. Neoliberale Kräfte sind nicht per se europäisch, vielmehr vertreten sie ihre Interessen strategisch auf ganz unterschiedlichen Terrains.

Aus diesen Schwierigkeiten ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass das Staatsprojekt in der Arbeitsmigrationspolitik überhaupt nicht vorangekommen

wäre. Eine solche Analyse würde verkennen, dass das inkrementelle Vorgehen dazu führte, dass die EU in diesem Bereich jetzt ›einen Fuß in der Tür‹ hat. Die Evaluation der Blue Card-Richtlinie ist beschlossene Sache, und in wenigen Jahren werden wir in einer solchen lesen, dass die zu geringen europäischen Kompetenzen den Anwerbeprozess blockierten und der ›Kampf um die besten Köpfe‹ angesichts der ›demographischen Frage‹ so nicht zu gewinnen sei. Leichte Verschiebungen werden vorgeschlagen und weitere Richtlinien, etwa diejenigen über konzerninterne Arbeitskrafttransfers und Saisonarbeiter_innen, werden in den nächsten Jahren beschlossen werden. Und so lässt sich durchaus eine allmähliche Europäisierung prognostizieren. Damit haben wir die typische Entwicklungsweise des europäischen Staatsprojekts skizziert. Da aber kein Ende der europäischen Krise absehbar ist, wird dies ein sehr langwieriger Prozess werden.

Ein ähnliches Muster lässt sich an der Herausbildung von Frontex nachzeichnen – einem repressiven europäischen Staatsapparat im Werden. Dass auch hier die Weiterentwicklung nur langsam voranschreitet, ist kaum überraschend. Überraschend ist vielmehr die Dynamik, welche die Institutionalisierung bereits entfaltet hat. Auch wenn Frontex zum jetzigen Zeitpunkt keineswegs jene europäische Grenzpolizei ist, die diverse Akteur_innen im Entstehungsprozess anvisierten, baut die Agentur ihre Autonomie sukzessive aus. Dabei ist das Tätigkeitsfeld, welches die linksliberal-alternativen Akteur_innen besonders ins Visier genommen haben, die Gemeinsame Seeüberwachung, weitaus weniger vorangeschritten, als dies viele inzwischen sogar kulturindustrielle Skandalisierungen (vgl. etwa Buckel/Wissel 2011) vermuten lassen. Relevanter ist Frontex für die grenzpolizeiliche Informationsbeschaffung und die Vernetzung europäischer Exekutiven.

Unsere Studien zu Frontex und zur Verrechtlichung der Südgrenze zeigen dabei deutlich, dass auch das konservative Hegemonieprojekt skalar fragmentiert ist. Sowohl die Streitigkeiten zwischen Italien und Malta als auch der geringe Europäisierungswille vieler nationaler Innenministerien – traditionell wichtige Stützen konservativer Hegemonieprojekte – dokumentieren die tief in diese Apparate eingeschriebene nationale Eigenlogik.

5. MULTISKALARITÄT STATT EBENEN-DUALISMUS

An der EU-Grenzschutzagentur Frontex zeigt sich eine weitere Schattenseite des Integrationsprozesses. Der undemokratische, technokratische Prozess eines sich selbst kontinuierlich ausbauenden Staatsapparates auf der Basis ›experimentellen Regierens‹ findet abseits der europäischen Öffentlichkeit statt. Einmal etabliert, löst er eine selbstreferentielle Erweiterungsdynamik aus. Dass dieser Apparat unter anderem deswegen im Mittelpunkt der Kritik

einer pro-migrantischen Öffentlichkeit steht, ist insofern naheliegend. Diese darf allerdings den europäischen Charakter der Agentur nicht in der Weise überschätzen, dass sie eine dualistische Perspektive einnimmt, nach welcher die repressive Migrationspolitik im Kern von der EU ausgeht. Denn wie unsere Untersuchungen gezeigt haben, sind die nationalen Grenzpolizeien keineswegs rechtsstaatlicher verfasst – im Gegenteil. Vielmehr gilt: Frontex ist auch der verlängerte Arm der Mitgliedstaaten, die etwa die Mehrheit der Vertreter_innen im Frontex-Verwaltungsrat stellen. ›Vor den Kanaren werden die Interessen des deutschen Innenministeriums verteidigt‹, könnte man diese ›Dialektik‹ europäischer Staatsapparate zusammenfassen. Es gibt keinen Dualismus Nationalstaat-vs.-EU mehr, stattdessen ist ein heterogenes aber verflechtes europäisches Staatsapparate-Ensemble aus nationalen und europäischen Apparaten Realität geworden.

Diesem Ensemble fehlt, wie bereits erwähnt, eine genuin europäische Zivilgesellschaft. Die Auseinandersetzungen um Hegemonie werden weitgehend in den nationalen Gesellschaften ausgetragen und dann erst europäisiert. Oder aber politische Projekte dringen von Europa ausgehend in die nationalen Gesellschaften vor, und erst dann finden umfassende, über Lobbygruppen und einflussreiche Think Tanks hinausgehende zivilgesellschaftliche Auseinandersetzungen statt. Aus diesem Grund wählten wir neben der Analyse europäischer Migrationspolitiken drei Länderstudien (BRD, Spanien, Großbritannien) aus, um die Kräftekonstellation in der europäischen Migrationspolitik zu analysieren. Dabei ließ sich herausarbeiten, dass die tief verankerte Hegemonie des national-sozialen Staates in diesen Ländern die europäische Migrationspolitik vorstrukturierte. In der BRD ereignete sich zu einem relativ frühen Zeitpunkt, Anfang der 1990er Jahre, ein prototypischer Konflikt um den sogenannten Asylkompromiss. Vermittelt über eine »moral panic« (vgl. Hall et al. 1978) setzte sich eine repressive Migrationspolitik durch, die später Eingang in europäische Richtlinien und Verordnungen fand. An erster Stelle zu nennen sind die Regelungen zu Drittstaaten und ›sicheren Herkunftsländern‹, die sich heute in der ›Dublin III‹-Verordnung finden. Über diese europäischen Sekundärrechtsakte dehnten sich die Vorgaben über ganz Europa aus. Die erfolgreichen europäischen juristischen Kämpfe gegen die Dublin-Regelungen stellten in jüngster Zeit wiederum bestimmte deutsche Normen des Asylkompromisses in Frage. Diese Interventionen gingen auch von bundesdeutschen Akteur_innen aus, denn mit dem Asylkompromiss waren in der BRD starke zivilgesellschaftliche Gegenstrukturen entstanden, die nun in der EU Angriffspunkte finden konnten.

Das ›Migrationsmanagement‹ geriet in der BRD erst später, mit dem Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Bundesregierung, auf die Tagesordnung, ohne im konservativen Wohlfahrtsstaat jemals vollkommen Fuß zu fassen. In Großbritannien hingegen konnte sich das neoliberale Hegemonieprojekt

weitgehend durchsetzen, sodass die liberalen Momente im ›Migrationsmanagement‹ ein größeres Gewicht haben. Die folgenden Kurskorrekturen der konservativen Kräfte nach Labours Wahl Niederlage 2010 bleiben hingegen bruchstückhaft. Zugleich ist Großbritannien nur teilweise den europäischen Regelungen beigetreten, einzig im Asylbereich und selbst dort nicht den jüngsten Novellierungen. Die europaskeptischen Kräfte sind so stark, dass die Kräfteverhältnisse einer engeren Kooperation dauerhaft substantiell entgegen stehen. Dennoch gingen wichtige Impulse für das ›Migrationsmanagement‹ von Großbritannien aus, insbesondere das Punktesystem, welches vorher vor allem in Kanada und Australien existierte.

In Spanien wiederum traf die Politik auf ein bereits vorstrukturiertes europäisiertes Politikfeld. So musste der neue Mitgliedsstaat für den Beitritt beispielsweise den schon etablierten Schengen-Acquis sowie die Visa-Regelungen übernehmen. Der PSOE war es aber während der *Cayuco*-Krise im Jahr 2006 trotz einer repressiven Verschiebung des gesellschaftlichen Diskurses in der Migrationspolitik gelungen, durch geschickte skalare Strategien das nationale Kräfteverhältnis zu umgehen und eine Koalition mit der Europäischen Kommission einzugehen. Darüber wurde das ›Migrationsmanagement‹ auch in Spanien etabliert.

6. ÜBERKOMPLEXITÄT

Der Forschungsansatz der historisch-materialistischen Politikanalyse (HMPA) und die darin zentrale Kategorie der ›Hegemonieprojekte‹ stellen unseren Beitrag zur Operationalisierung der theoretischen Annahmen materialistischer Staatstheorie dar. Ziel war es, auf diese Weise nicht lediglich den Gesetzgebungsprozess nachzuzeichnen, sondern ebenso den gesellschaftlichen Kontext und die Kämpfe um Hegemonie, die das Feld des Politischen überschreiten. Dieses Vorgehen soll es ermöglichen, Herrschaftsverhältnisse hinter den technokratischen Prozeduren sichtbar werden zu lassen. Dieser Ansatz brachte, wie erwartet, eine Überkomplexitätsproblematik mit sich, die dazu führte, dass wir viele von uns selbst aufgeworfene Fragen unbeantwortet lassen mussten. Darüber hinaus tauchten im Forschungsprozess weitere Fragestellungen auf, die wir zunächst nicht im Blick hatten. Wie etwa der Beitrag zur Care-Politik in Spanien deutlich macht, sind auch die kollektiven Akteur_innen eines Hegemonieprojekts, da sie keine feststehenden Entitäten sind, jeweils in weitere Subeinheiten mit jeweils unterschiedlichen Strategien zu unterteilen. Dabei wurde zudem deutlich, dass die Spaltungslinien, die durch die vielfältigen Herrschaftsverhältnisse produziert werden, quer durch die einzelnen Akteurskonstellationen und sogar Akteur_innen verlaufen. Eine intersektionale Kapitalismusanalyse verkompliziert das Forschungsvorhaben demnach weiter.

Bestätigt wurde hingegen unsere These, dass eine Kräfteverhältnis-Analyse nicht mit mehr oder minder explizit gemachten Annahmen über vermeintliche Interessenlagen operieren kann, sondern diese empirisch erforscht werden müssen.

Die HMPA ist ein Forschungsverfahren, eine Anleitung für ein strukturiertes Vorgehen kritischer Untersuchungen. Die Darstellung der Ergebnisse wiederum ist eine eigene Aufgabe und kann vom Gang des Forschungsverfahrens abweichen. Einzelne Schritte können variiert und verändert werden, wie wir überhaupt unseren Vorschlag nur als einen ersten, kollektiv entwickelten, Entwurf verstehen, von dem wir uns wünschen, dass er auf fruchtbaren Boden fällt und von zukünftigen Projekten weiterentwickelt, kritisiert und transformiert wird.

7. HISTORISCH-MATERIALISTISCHE POLITIKANALYSE ALS BEITRAG ZUR KRITISCHEN GRENZREGIMEFORSCHUNG

Wir gehen also davon aus, dass die HMPA Analysen in vielfältigen Forschungsfeldern inspirieren kann, egal ob es um Klimapolitik geht, um Gesundheits-, Währungs- oder Sozialpolitik. Aus materialistischer Perspektive gehen alle Politiken auf gesellschaftliche Kämpfe zurück und können durch eine Analyse der mit diesen Kämpfen verbundenen Dynamiken, institutionellen Verstetigungen und Kräfteverhältnissen erschlossen werden. Für das Feld der kritischen ›Migrations- und Grenzregimeforschung‹ (vgl. Hess/Kasperek 2010) kann die HMPA aus unserer Sicht, neben ethnographischen und soziologischen Ansätzen, einen eigenen Beitrag zur Analyse, Kritik und Veränderung heutiger Migrations- und Grenzregime leisten. Dieser Beitrag könnte darin bestehen, die Politiken und Apparate der Migrationskontrolle als gesellschaftlich umkämpfte Institutionen zu zeigen. Gerade weil ihre vielfältigen Formen, und letztlich ihre Existenz, das Resultat grundlegender gesellschaftlicher Widersprüche und der mit ihnen verbundenen Kämpfe sind, stellen sie keine objektive Notwendigkeit dar, sondern sind grundsätzlich veränderbar.

8. POLITICS

Politisch lässt sich vor dem Hintergrund unserer Untersuchungen festhalten, dass das hegemoniale politische Projekt des ›Migrationsmanagements‹ in keiner Weise kosmopolitischer, rechtsstaatlicher oder demokratischer ist als vorangegangene Migrationspolitiken. Die Kräftekonstellation für progressive Akteur_innen hat sich durch die neoliberale Dominanz, die tief verankerte Hegemonie der Grenze und den vorherrschenden Rassismus in Europa nicht ver-

bessert. Allerdings lassen sich Ungleichzeitigkeiten und krisenhafte Prozesse ausmachen sowie die Erkenntnis festhalten, dass nicht nur die sozialen, sondern auch die neoliberalen und konservativen Kräfte fragmentiert sind, dass das Staatsapparate-Ensemble fragil ist und zugleich Anknüpfungspunkte für vermeintlich schwächere Akteur_innen eröffnet. Das Ende der neoliberalen Hegemonie hat zudem eine Bruchstelle hinterlassen. So wie der Nationalstaat ein Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe war, entscheiden auch heute Kämpfe über die Zukunft des Staatsprojekts Europa. Eine theoretische Perspektive, die jene Kämpfe nicht in den Blick nimmt, weil sie nur auf ihre institutionellen Ergebnisse schaut, verliert die divergierenden und widersprüchlichen politischen Praktiken aus den Augen. Die Migrationspolitik ist ein Kampfterrain mit eigenen Logiken, die wir im vorliegenden Buch ausgeleuchtet haben. Dabei muss jeweils aufs Neue geprüft werden, welche strategischen Selektivitäten welche Strategien begünstigen.

Weder ist es angemessen die EU als neoliberales Zentrum zu charakterisieren, das gegen die wohlfahrtsstaatlich organisierten Mitgliedsstaaten agiert, noch kann die europäische Ebene als Terrain gesellschaftlicher Auseinandersetzungen ignoriert werden. Die Kämpfe müssen auf der Höhe der Zeit geführt werden. Eine romantische Perspektive, die zurück zum eigenzentrierten Nationalstaat will, vergisst nicht nur die Kritik an diesem, die im Zusammenhang mit Migrationspolitik auf der Hand liegt, sie ist auch zum Scheitern verurteilt. Für Veränderungen gilt es sowohl in den nationalen Gesellschaften zu agieren, als auch auf dem europäischen Terrain. Dazu gehört eine weitere Europäisierung des Widerstandes. Der Widerstand gegen Frontex und die Kämpfe um die Verrechtlichung der Seegrenze sind positive Beispiele. Denn, um es noch einmal zu betonen, Europa ist schon lange keine eigenständige ›Ebene‹ neben den Mitgliedsstaaten mehr, sondern eine zutiefst verflochtene multiskalare Realität, in der die mächtigen neoliberalen Akteur_innen längst auf allen Terrains präsent sind. Angriffe auf unsere Lebensverhältnisse und postdemokratische Verschiebungen finden nicht nur in und durch die EU statt, sondern gleichursprünglich und parallel auf allen lokalen, regionalen, nationalstaatlichen und supranationalen Terrains – die gemeinsam die ›Vereinigten Staatsapparate von Europa‹ bilden.

Darin, dies zu analysieren und zu kritisieren, sehen wir unsere Aufgabe als kritische Wissenschaftler_innen, welche sich einer globalen Bewegungsfreiheit verpflichtet fühlen und nicht die Logik von Grenzkontrollen reproduzieren wollen, die letztlich den Tod von Menschen zu verantworten haben. Verobjektivierungen wie wir sie in vielen Ansätzen des Mainstreams der Migrationsforschung erkennen, die letztlich am Projekt eines effizienteren Migrationsmanagements mitarbeiten, lehnen wir daher ab. Solidarität, das macht insbesondere eine intersektionale Perspektive deutlich, ist etwas erst Herzustellendes.

Literatur

- Adolphs, Stephan/Karakayali, Serhat (2007): Die Aktivierung der Subalternen – Gegenhegemonie und passive Revolution, in: Sonja Buckel/Andreas Fischer-Lescano (Hg.), ›Hegemonie gepanzert mit Zwang‹. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis, Baden-Baden, 121-140.
- Adorno, Theodor W. (2001): Zur Lehre von der Geschichte und von der Freiheit, Frankfurt a.M.
- Adorno, Theodor W. (1995/1965): Gesellschaft, in: Soziologische Schriften I, GS, Bd. 8. Frankfurt a.M., 1.-2. Aufl., 9-19.
- Agrela Romero, Belén/Gil Araújo, Sandra (2005): Constructing Otherness: The Management of Migration and Diversity in the Spanish Context, in: Migration. A European Journal of International Migration and Ethnic Relations 43/44/45, 9-29.
- APDHA (2011): Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010/2011. www.apdha.org [13.08.2012].
- Agrela Romero, Belén/Dietz, Gunther (2005): Emergencia de Regímenes Multinivel y Diversificación Público-Privada de la Política de Inmigración en España, in: Migración y Desarrollo, Primer Semestre.
- AETIC (2008): Proyecto ADAPTA. Análisis de la Oferta de Profesionales, www.fti.es [15.05.2013].
- Albo, Gregory (1994): ›Competitive Austerity‹ and the Impasse of Capitalist Employment Policy, in: Socialist Register 30, 144-170.
- Allespach, Martin/Ziegler, Astrid (2012): Die Zukunft des Industriestandortes Deutschland 2020, Marburg.
- Alter, Karen J. (2001): Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford u.a.
- Althusser, Louis (1977): Ideologie und ideologische Staatsapparate. Aufsätze zur marxistischen Theorie. Hamburg u.a.
- Altwater, Elmar/Hübner, Kurt (1988): Das Geld einer mittleren Hegemonialmacht. Kleiner Streifzug durch die ökonomische Geschichte der BRD, in: Prokla 18 (73), 6-36.
- Amnesty International (2010): The Dublin II Trap: Transfers of Asylum-Seekers to Greece, www.amnesty.org [02.07.2013].

- Amnesty International/ECRE (2010): Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), www.statewatch.org/news/2010/sep/eu-frontex-ai-ecre-briefing.pdf [21.10.2013].
- Amnesty International/Aire Centre (2011): Written Observation on Behalf of Amnesty International and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe), www.amnesty.org [03.07.2013].
- Anderson, Bridget (2006): *Doing the dirty work? Migrantinnen und die Globalisierung der Hausarbeit in Europa*, Berlin.
- Anderson, Bridget/Ruhs, Martin (2010): *Migrant Workers: Who needs them? A Framework for the Analysis of Staff Shortages, Immigration, and Public Policy*, in: dies. (Hg.), *Who needs migrant workers? Labour shortages, Immigration and Public Policy*. Oxford, 15-52.
- Andrijasevic, Rutvica/Bojadzije, Manuela/Hess, Sabine/Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis (2005): *Turbulente Ränder. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas*, in: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 140, Jg. 35, Nr. 3, 345-362.
- Anter, Andreas/Bleek, Wilhelm (2013): *Staatskonzepte. Die Theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft*, Frankfurt a.M.
- APDHA (2011): *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010/2011*. www.apdha.org [13.08.2012].
- Apeldoorn, Bastiaan van (2000): *Transnationale Klassen und europäisches Regieren. Der European Round Table of Industrialists*, in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster, 189-221.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2002): *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2009): *The Contradictions of »Embedded Neoliberalism« and Europe's Multilevel Legitimacy Crisis: the European Project and its Limits*, in: Bastiaan van Apeldoorn/Jan Drahokoupil/Laura Horn (Hg.): *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance – From Lisbon to Lisbon*. London, 21-43.
- Apeldoorn, Bastiaan van/Overbeek, Henk/Ryner, Magnus (2003): *Theories of European Integration – a critique*, in: Cafruny, Alan/Ryner, Magnus (Hg.): *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. Lanham u.a., 17-46.
- Arango, Joaquín (2000): *Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: The Case of Spain*, in: King/Lazaridis/Tsadanidis (Hg.): *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. New York, 253-276.

- Arbeitsgruppe des Rates (2011): Sitzungsbericht der Arbeitsgruppe zu Grenzen/Gemischter Ausschuss EU/Island/Norwegen. Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung von FRONTEX. Dok.-Nr. 6394/11.
- Arbeitsgruppe des Rates (2008): Working Party on Migration and Expulsion, in: Interinstitutional File 2007/0228 (CNS). Die einzelnen Dokumente lassen sich an der im Verweis angegebenen Dokumentennummer identifizieren.
- Aus, Jonathan (2006): *Logics of Decision-Making on Community Asylum Policy – A Case Study of the Evolvement of the Dublin II Regulation*, Oslo.
- Bade, Klaus J. (1994): *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2010): Deutschland, in: Bade, Klaus/Emmer, Pieter C./Lucassen, Leo/Oltmer, Jochen (Hg.): *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München.
- Bade, Klaus J. (2001): *Einwanderungskontinent Europa. Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Osnabrück.
- Bader, Pauline/Becker, Florian/Demirović, Alex/Dück, Julia (2011): Die Multiple Krise – Krisendynamik im neoliberalen Kapitalismus, in: Demirović/Dück/Becker/Bader (Hg.): *VielfachKrise im Finanzdominierten Kapitalismus*, Hamburg, 11-28.
- Balch, Alex (2009): *Labour and Epistemic Communities: The Case of ›Managed Migration‹ in the UK*, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 11 (4), 613-633.
- Bale, Tim/Hampshire, James (2012): *Immigration Policy*, in: Heppel, Timothy/Seawright, David (Hg.), *Cameron and the Conservatives: The Transition to Coalition Government*, Basingstoke/New York, 89-104.
- Balibar, Étienne (2010): *Kommunismus und (Staats-)Bürgerschaft. Überlegungen zur emanzipatorischen Politik*, in: Demirović, Alex/Adolphs, Stephan/Karakayali, Serhat (Hg.): *Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. der Staat als gesellschaftliches Verhältnis*, Baden-Baden, 19-33.
- BAMF 2009: Unveröffentlichtes Schreiben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge an das Verwaltungsgericht Frankfurt a.M. vom 05.01.2009.
- BDA (2012): *Fachkräftesicherung*, www.arbeitgeber.de [20.04.2013].
- BDA (2009): *Geschäftsbericht 2009*, www.bda-online.de [13.02.2013].
- BDA (2007): *Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zweck einer hochqualifizierten Beschäftigung (Blue Card-Richtlinienvorschlag)*, www.bda-online.de [13.02.2013].
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2005): *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt a.M.

- Becker-Schmidt, Regina (2007): ›Class‹, ›gender‹, ›ethnicity‹, ›race‹, in: Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli/Birgit (Hg.): Achsen der Ungleichheit: zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und Ethnizität. Frankfurt u.a., 56-83.
- Beer, Ursula (1990): Geschlecht, Struktur, Geschichte, Frankfurt.
- Behrke, Maria/Bender, Dominik (2011): Zur Situation von Flüchtlingen in Italien, Förderverein Pro Asyl e.V. (Hg.), www.proasyl.de [02.07.2013].
- Beisheim, Marianne (2011c): Governance jenseits des Staates. Das Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Governance, in: Dies. (Hg.). Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit. Baden-Baden, 251-266.
- Beisheim, Marianne/Börzel, Tanja A./Genschel, Phillip/Zangl, Bernhard (2011a): Einleitung: Der staatliche Beitrag zu Governance in Räumen konsolidierter und begrenzter Staatlichkeit, in: Dies. (Hg.). Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit. Baden-Baden, 11-34.
- Beisheim, Marianne/Börzel, Tanja A./Genschel, Phillip/Zangl, Bernhard (Hg.) (2011b): Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit. Baden-Baden.
- Belina, Bernd (2011): Kapitalismus, Raum und Staatensystem in der Kritischen Geographie, in: ten Brink, Tobias (Hg.). Globale Rivalitäten. Staat und Staatensystem im globalen Kapitalismus. Stuttgart, 66-84.
- Bender, Dominik (2011a): Das Dublin-System als Teil des europäischen Integrationsprozesses: ein historischer Abriss, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hg.): Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2010. Baden-Baden, 219-230.
- Bender, Dominik (2011b): Die mündliche Verhandlung in Sachen ›Dublin-II-Verordnung‹ vor dem Bundesverfassungsgericht. Auch ohne Entscheidung ist nichts mehr so wie vorher, in: Kritische Justiz, Heft 3/2011, 281-293.
- Benedikt, Clemens (2004): Diskursive Konstruktion Europas. Migration und Entwicklungspolitik im Prozess der Europäisierung. Frankfurt a.M.
- Benz, Athur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Einleitung, in: Dies. (Hg.). Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 9-25.
- Benz, Martina/Schwenken, Helen (2005): Jenseits von Autonomie und Kontrolle. Migration als eigensinnige Praxis, in: Prokla 140, 363-377.
- Bernecker, Walther (2006): Spanien-Handbuch, Tübingen.
- Bernecker, Walter/Dirscherl, Klaus (2004): Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt a.M.
- Bertelsmann Foundation (2000): Migration in the New Millennium. Recommendations of the Transatlantic Learning Community. Gütersloh.

- Bialasiewicz, Luiza (2012): Off-Shoring and Out-Sourcing the Borders of Europe: Libya and EU Border Work in the Mediterranean, in: *Geopolitics* 17 (4), 843-866.
- Bianchi, Vera (2003): Feministinnen in der Revolution. Die Gruppe mujeres libres im Spanischen Bürgerkrieg, Münster.
- Bieling, Hans-Jürgen (2004): Europäische Integration: Determinanten und Handlungsmöglichkeiten, in: Beerhorst, Joachim/Demirović, Alex/Guggemos, Michael: *Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel*. Frankfurt a.M., 128-153.
- Bieling, Hans-Jürgen (1993): Nationalstaat und Migration im ›Postfordismus‹. Gewerkschaften vor der Zerreißprobe (= FEG Studien, 2), Marburg.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (1996): Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie. Eine Problemskizze, in: *Das Argument* 217, 729-740.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration, in: dies. (Hg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster, 102-130.
- Bigo, Didier (2006): Globalized (in) Security: the Field and the Ban-opticon. www.people.fas.harvard.edu [14.05.2013].
- Birke, Peter (2007): Wilde Streiks im Wirtschaftswunder. Arbeitskämpfe, Gewerkschaften und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik und Dänemark, Frankfurt a.M.
- BITKOM (2012): Zuwanderung und Blue Card: ITK-Spezialisten für Deutschland gewinnen, www.bitkom.org [15.05.2013].
- BITKOM (2008): BITKOM: Zuwanderung Hochqualifizierter weiter erleichtern. Presseinformation 25.09.2008, www.bitkom.org [15.05.2013].
- Blinder, Scott (2013): Briefing. Migration to the UK: Asylum. 13.02.2013. The Migration Observatory at the University of Oxford. Oxford, <http://migrationobservatory.ox.ac.uk> [27.03.2013].
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden.
- BMI (2011): Deutschland übt Selbsteintrittsrecht aus, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 19.01.2011.
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Bojadžijev, Manuela (2008): *Die Windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*. Münster, Münster.
- Bojadžijev, Manuela/Karakayali, Serhat (2007): Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode, in: *Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder*. Bielefeld, 203-210.
- Borchert, Jens (1995): *Die Konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates: Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich*, Frankfurt a.M. u.a.

- Bordermonitoring.eu/Pro Asyl (2012a): Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit. Bericht einer einjährigen Recherche bis Februar 2012, www.proasyl.de [23.07.2013].
- Bordermonitoring.eu/Pro Asyl (2012b): Malta: Out of System. Zur Situation von Flüchtlingen auf Malta, www.proasyl.de [23.07.2013].
- Bourdieu, Pierre (1982): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt a.M.
- Brand, Ulrich (2013): State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist Policy Analysis, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 42(3), im Erscheinen.
- Brand, Ulrich (2011): Global Governance als ordnungswissenschaftliches Konzept (zwischen-)staatlichen Regierens im globalisierten Kapitalismus – und alternative Vorstellungen, in: Alex Demirović/Heike Walk (Hg.). Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster, 257-278.
- Brand, Ulrich (2007): Die Internationalisierung des Staates als Rekonstitution von Hegemonie. Zur staatstheoretischen Erweiterung Gramscis, in: Sonja Buckel/Andreas Fischer-Lescano (Hg.). Hegemonie gepanzert mit Zwang – Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis. Baden-Baden, 161-180.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2011): Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse, in: Demirović, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hg.): VielfachKrise. Im finanzmarktdominierten Kapitalismus. Hamburg, 79-94.
- Brandt, Willy (1973): Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Brandt/Scheel vom 18. Januar 1973, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, <http://library.fes.de> [26.06.2013].
- British and French NGOs (2001): Joint Statement from Leading British and French NGOs on the Situation in Sangatte. (11.9.2001), www.refugeecouncil.org.uk/[27.03.2013].
- Bruff, Ian (2008): Culture and Consensus in European Varieties of Capitalism: A ›Common Sense‹ Analysis. Basingstoke.
- Bruquetas Callejo, Maria et al. (2008): Immigration and Integration Policy-making in Spain, IMISCOE Working Paper No. 21.
- Buci-Glucksmann, Christine (1981): Gramsci und der Staat. Für eine materialistische Theorie der Philosophie. Köln.
- Buci-Glucksmann, Christine/Therborn, Göran (1982). Der sozialdemokratische Staat. Die ›Keynesianisierung‹ der Gesellschaft. Hamburg.
- Buckel, Sonja (2013): ›Welcome to Europe‹ – die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das Staatsprojekt Europa. Bielefeld.

- Buckel, Sonja (2012): ›Managing Migration‹ – Eine intersektionale Kapitalismusanalyse am Beispiel der Europäischen Migrationspolitik, in: Berliner Journal für Soziologie, 22, H. 1/2012, 79-100.
- Buckel, Sonja (2011): Das spanische Grenzregime. Outsourcing und Offshoring, in: Kritische Justiz Heft 3/2011, 253-261.
- Buckel, Sonja (2008): Feministische Erfolge im transnationalen Recht: Die juristische Aufarbeitung des japanischen Systems sexueller Sklaverei, in: Leviathan, Heft 1/2008, 54-75.
- Buckel, Sonja (2007): Subjektivierung und Kohäsion. Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts. Weilerswist.
- Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (2007): Hegemonie im globalen Recht – Zur Aktualität der Gramscianischen Rechtstheorie, in: Dies. (Hg.). Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis. Baden-Baden, 85-104.
- Buckel, Sonja/Wissel, Jens (2011): Tatort – Frontex, in: Westend. Neue Zeitschrift für Sozialforschung H. 1/2011, 158-167.
- Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2012): ›... wenn das Alte nicht stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann‹. Kräfteverhältnisse in der europäischen Krise, in: Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ (Hg.), Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling, Münster, 12-49.
- Bundesagentur für Arbeit (2013): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, <http://statistik.arbeitsagentur.de> [13.07.2013].
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, www.arbeitsagentur.de [15.05.2013].
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, www.arbeitsagentur.de [15.05.2013].
- Bundesregierung (2013a): Abschiebungen im Jahr 2012, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/12442.
- Bundesregierung (2013b): Flüchtlinge aus Lampedusa in Hamburg, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/14432.
- business-europe (2011): Plugging the Skills Gap – the Clock is Ticking, www.business-europe.eu [20.04.2013].
- Butler, Judith (2004): Undoing Gender. New York u.a.
- BVerfG (2011): Erledigung des Verfahrens zur Rückführung Asylsuchender nach Griechenland gemäß der Dublin-II-Verordnung, Pressemitteilung des BVerfG Nr. 6/2011 vom 26.01.2011.
- BVerfG (2009): Eilantrag gegen Abschiebung nach Griechenland im Dublin II-Verfahren erfolgreich, Pressemitteilung des BVerfG Nr. 137/2009 vom 09.12.2009.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración. Barcelona.

- Calavita, Kitty (2006): Gender, Migration, and Law: Crossing Borders and Bridging Disciplines, in: *International Migration Review* 40, 104-132.
- Cantó Milà, Natàlia (2003): Frauenbewegungen in Spanien. Ein Blick zurück und ein Blick nach vorn, in: Miethe, Ingrid/Roth, Silke (Hg.): *Europas Töchter. Traditionen, Erwartungen und Strategien von Frauenbewegungen in Europa*, Opladen, 119-148.
- Carey, Sean/Geddes, Andrew (2010): Less Is More: Immigration and European Integration at the 2010 General Election, in: *Parliamentary Affairs* 63 (4), 849-865.
- Carrera, Sergio (2010): Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331/June 2010.
- Carrera, Sergio (2007): The EU Border Management Strategy – Frontex and the Challenge of Irregular Immigration in the Canary Islands, in: *Centre for European Policy Studies, Working Document No. 261/March*, 1-33.
- Carrera, Sergio/Guild, Elspeth (2010): »Joint Operation RABIT 2010« – Frontex Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Brüssel.
- Castellano Flores, Nicolás/Fibla García Sala, Carla (2008): *Mi nombre es nadie: el viaje más antiguo del mundo*. Barcelona.
- Castles, Stephen (2011): Migration, Crisis, and the Global Labour Market, in: *Globalizations* 8 (3), 311-324.
- Castles, Stephen (2005): Warum Migrationspolitiken scheitern, in: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, 25, H. 97/98, 10-34.
- Castro Varela, María do Mar/Dhawan, Nikita (2002): *Postkoloniale Theorie: Eine kritische Einführung*. Bielefeld.
- Caviedes, Alexander A. (2010): *Prying Open Fortress Europe. The Turn to Sectoral Labor Migration*. Plymouth etc.
- Caviedes, Alexander A. (2008): *Troubled Transnational Interest Representation. Diverging National and EU-Level Social Partner Preferences in Immigration Policy*. Paper for the 49th International Studies Association Convention, 26-29 March 2008, San Francisco.
- CCOO (2007): »Tarjeta azul« para la »inmigración positiva«, <http://medios.mugak.eu> [15.05.2013].
- Cebolla Boado, Héctor/González Ferrer, Amparo (2008): *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid.
- CEOE (2008): *Propuestas empresariales para salir de la crisis*, www.croem.es [15.05.2013].
- Chang, Kimberly A./Ling, L.H.M. (2000): Globalization and its Intimate Other: Filipina Domestic Workers in Hong Kong, in: Marchand, Marianne H./

- Runyan, Anne Sisson (Hg.): *Gender and Global Restructuring. Sightings, Sites and Resistances*. London/New York, 27-43.
- CIS (2006): *Barómetro Octubre 2006*, www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2640_2659/2657/e265700.html [26.3.2013].
- Clayton, Gina (2008): *Textbook on Immigration and Asylum Law*. 3rd edition. Oxford.
- Closa, Carlos (1995): *La cambiante posición de España en la Unión Europea*, in: *Política y sociedad* 20, 111-124.
- Cohen, Robin (1988): *The New Helots. Migrants in the International Division of Labour*. Aldershot.
- Cohen, Robin (2006): *Migration and its enemies. Global Capital, Migrant Labour and the Nation-State*. Aldershot.
- Colectivo IOE (2001): *Mujer, Inmigración y Trabajo*. Ministerio de Inmigración y Trabajo, Madrid.
- Commissioner for Human Rights (2009): *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his Visit to Greece on 8-10 December 2008*, <https://wcd.coe.int> [06.05.2013].
- COWI (2009): *FRONTEX. External Evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Final Report*, www.statewatch.org [16.06.2013].
- Cox, Robert W. (1998): *Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der ›Internationalen Politischen Ökonomie‹*. FEG-Papier Nr. 11. Marburg.
- Cox, Robert W. (1987): *Production, Power and World Order*, New York.
- Crenshaw, Kimberle (1989): *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in: *The University of Chicago Legal Forum*, 139-167.
- Cuttitta, Paolo (2010): *Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen*, in: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin/Hamburg, 23-40.
- Cuttitta, Paolo/Dietrich, Helmut/Kasperek, Bernd/Speer, Marc/Tsianos, Vasilis (2011): *Die Grenze demokratisieren*, in: *Kritische Justiz*, Heft 3/2011, 244-252.
- Dackweiler, Regina-Maria (2012): *Staatlichkeit, Gewalt und Geschlecht: Bekämpfung von (sexueller) Gewalt im sozialen Nahbereich als Staatsaufgabe*, in: *Kritische Justiz*, 45, H. 1, 70-88.
- Davis, Mike (2007): *Planet of Slums*. London/New York.
- Del Grande, Gabriele (2012): *Fortress Europe v. 23.2.2012*; <http://fortresseurope.blogspot.de>

- Del Grande, Gabriele (2009): Guantánamo Libia, in: Riccardo Biadene/Marco Carsetti/Andrea Segre/Dagmawi Yimer (Hg.): Come un uomo sulla terra. Buch zur DVD, Rom, 83-91.
- Demirović, Alex (2001): NGO, Staat und Zivilgesellschaft. Zur Transformation von Hegemonie, in: Brand, Ulrich/Demirović, Alex/Görg, Christoph/Hirsch/Joachim (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster, 142-168.
- Demirović, Alex (2007): Politische Gesellschaft – Zivile Gesellschaft. Zur Theorie des integralen Staates bei Antonio Gramsci, in: Sonja Buckel/Andreas Fischer-Lescano (Hg.): ›Hegemonie gepanzert mit Zwang‹ Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis. Baden-Baden, 21-41.
- Demirović, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hg.): Vielfach-Krise im Finanzdominierten Kapitalismus, Hamburg.
- Deppe, Frank (1976): Westeuropäische Integration als Krisenprozess, in: Frank Deppe (Hg.). Arbeiterbewegung und westeuropäische Integration. Köln, 9-70.
- Deppe, Frank (2012): Gewerkschaften in der Großen Transformation. Von den 1970er Jahren bis heute. Eine Einführung. Köln.
- Deppe, Frank/Felder, Michael (Hg.) (1993): Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG). Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, Arbeitspapier Nr. 10.
- DGB (2008): DGB-Stellungnahme zu Richtlinienentwürfen der EU-Kommission zur EU-Bluecard, www.dgb.de [13.02.2013].
- Diederich, Hanna (2009): Melilla. Transit oder Endstation. Europäische Abschottungspolitik und ihre Folgen für die Flüchtlinge, Frankfurt a.M.
- DIHK (2007): DIHK begrüßt Debatte über ›Blue Card‹ Nationale Zuwanderungsregeln aber letztlich Ländersache, www.dihk.de [13.02.2013].
- Dohse, Knuth (1985): Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat: Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Dörre, Klaus (2009): Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus, in: Dörre, Klaus/Lessenich, Stephan/Rosa, Hartmut (Hg.). Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte. Frankfurt a.M.: 21-86.
- Dublin2.info (2012): Dublin II kippen! Aktionstag an den fünf größten deutschen Abschiebeflughäfen, <http://dublin2.info> [30.07.2013].
- Dublin2.info (2011): Junge afghanische Flüchtlinge in Ungarn, <http://dublin2.info> [30.07.2013].
- Dublin2.info (2010): Kampagne gegen Dublin-II-Abschiebungen nach Griechenland, <http://dublin2.info> [30.07.2013].

- Düvell/Franck; Jordan, Bill (2006): Documented and Undocumented Immigrant Workers in the UK, in: Düvell, Franck (Hg.), *Illegal Immigration in Europe*. Basingstoke/New York, 48-74.
- Eagleton, Terry (2000), *Ideologie: eine Einführung*. Stuttgart.
- ECRE (2013): Dublin II Regulation: Lives on Hold, www.ecre.org [02.07.2013].
- ECRE (2008): Sharing Responsibility: Dublin Reconsidered, www.ecre.org [02.07.2013].
- ECRE (2006): Report on the Application of the Dublin II Regulation, www.ecre.org [02.07.2013].
- ECRE (2005): The Way Forward – Europe’s Role in the Global Refugee Protection System, www.ecre.org [02.07.2013].
- ECRE (1997): Position on the Implementation of the Dublin Convention, www.refworld.org [02.07.2013].
- Ehrenreich, Barbvara/Arlie, Hochschild Russell (2003). *Global Women: Nannies, and sex workers in the new economy*, New York.
- Eigmüller, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*, Wiesbaden.
- Ekelund, Helena (2010): *The Agencification of Europe: Explaining the Establishment of European Community Agencies*. University of Nottingham: <http://etheses.nottingham.ac.uk/1269/>[14.06.2013].
- Esser, Josef (2008): Reflexionen über ein gestörtes Verhältnis: Materialistische Staatstheorie und deutsche Politikwissenschaft, in: Hirsch, Joachim/Kannankulam, John/Wissel, Jens (Hg.). *Der Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Zum Staatsverständnis von Karl Marx*. Staatsverständnisse, Bd. 18. Baden-Baden, 203-219.
- Esser, Josef (1999): Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der ›Globalisierung‹, in: Diether Döring (Hg.). *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt a.M., 117-144.
- Esser, Josef (1982), *Gewerkschaften in der Krise. Die Anpassung der deutschen Gewerkschaften an neue Weltmarktbedingungen*. Frankfurt a.M.
- Esser, Josef (1975): *Einführung in die materialistische Staatsanalyse*. Frankfurt a.M.
- Esther Barbé (2008): *España en Europa 2004-2008*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea. Februar 2008. Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus.
- EuGH (2011): Ein Asylbewerber darf nicht an einen Mitgliedsstaat überstellt werden, in dem er Gefahr läuft, unmenschlich behandelt zu werden, Pressemitteilung des EuGH Nr. 140/11 vom 21.12.2011.
- Euractiv (2011): Frontex. EU-Grenzschutzagentur bekommt mehr Macht. www.euractiv.de [16.06.2013].

- Euractiv.com (22.04.2008): Eine EU->Blue Card für hochqualifizierte Einwanderer?, www.euractiv.com/de/soziales-europa/eine-eu-blue-card-fuer-hochquali-linksossier-189237?display=normal [27.03.2013].
- Europäische Kommission (2013): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. 197 final.
- Europäische Kommission (2011), Mitteilung zur Migration, (2011) 248 endg., v. 04.05.2011.
- Europäische Kommission (2008a): Report on the Evaluation and Future Development of the FRONTEX Agency. Dok.-Nr. KOM (2008) 67 endg.
- Europäische Kommission (2008b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedsstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, (2008) 820 endg., v. 03.12.2008.
- Europäische Kommission (2007a): Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems, (2007) 299 endg., v. 06.06.2007.
- Europäische Kommission (2007b): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, KOM(2007) 637 endg.
- Europäische Kommission (2007c): Study on the International Law Instruments in Relation to Illegal Immigration by Sea. SEC 691.
- Europäische Kommission (2005a): Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration, KOM (2004) 811 endg.
- Europäische Kommission (2005b): Mitteilung der Kommission. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM(2005) 669 endg.
- Europäische Kommission (2005c): Technical Mission to Libya on Illegal Immigration 27.11. bis 6.12 2005, Dokument 7753/05, 59ff.
- Europäische Kommission (2003a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki. Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen. Dok.-Nr. KOM (2003) 323.
- Europäische Kommission (2003b): Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammen-

- arbeit an den Außengrenzen (von der Kommission vorgelegt). Dok.-Nr. KOM (2003) 687 endgültig/2.
- Europäische Kommission (2002a): Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, (2002) 175 endg., v. 10.04.2002.
- Europäische Kommission (2002b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten. Dok.-Nr. KOM (2002) 233 endgültig.
- Europäische Kommission (2001): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, KOM(2001) 386 endg.
- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM/2000/0757 endg.
- Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Laeken, 14. und 15. Dezember. Dok.-Nr.: SN 300/1/01 REV 1.
- Europäisches Parlament (2002): Bericht über die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten . Dok.-Nr.: A5-0449/2002.
- Europäisches Parlament (2004): Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Dok.-Nr. A5-0093/2004.
- Europäisches Parlament (2008): Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. Protokoll der Plenardebatte am 19.11.2008, www.europarl.europa.eu [15.05.2013].
- Feasibility Study (2002): Feasibility Study for the Setting up of a European Border Police, Final Report, Rome. www.statewatch.org [16.06.2012].
- Federación de Mujeres Progresistas (2008): Tenemos la persona que necesita tres meses de garantía, Una mirada con perspectiva de género al sector empleo domestico, Madrid.
- Feldman, Gregory (2012): The Migration Apparatus. Security, Labor, and Policymaking in the European Union, Stanford (CA).
- Fischer-Lescano, Andreas/Möller, Kolja (2012): Der Kampf um globale soziale Rechte. Zart wäre das Größte, Berlin.
- Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillman/Tohidipur, Timo (2009): Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law, in: *International Journal of Refugee Law* 21 (2), 258.

- Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): Europäische Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, in: ZaöRV 67, 1220-1276.
- Flynn, Don (2003): 'Tough as Old Boots?' Asylum, Immigration and the Paradox of New Labour Policy. Joint Council for the Welfare of Immigrants, <http://swwslim.org.uk> [27.03.2013].
- Flynn, Don (2005): New Borders, New Management: The Dilemmas of Modern Immigration Policies, in: *Ethnic and Racial Studies* 28 (3), 463-490.
- Forschungsgruppe Europäische Integration (2012): Rechtspopulismus in der Europäischen Union. Hamburg.
- Forschungsgruppe Transit Migration (Hg.) (2007), *Turbulente Ränder*. Bielefeld
- Fotiadis, Apostolis (2010): Europe: Drones Allowed to Track Migrants. www.ipsnews.net. [11.10.2010].
- Foucault, Michel (1998/1976), *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit* 1. 10. Aufl. Frankfurt a.M.
- Foucault, Michel (1994/1982): Das Subjekt und die Macht, in: Hubert L. Dreyfus/Rabinow Paul (Hg.). *Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*. Weinheim, 2. Aufl.
- Foucault, Michel (2004/1977): *Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. Vorlesung am Collège de France 1977-1978. Frankfurt a.M.
- Fröbel, Foker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto (1977): *Die neue internationale Arbeitsteilung*. Hamburg.
- FRONTEX (2013): *Frontex Risk Analysis Quarterly*, Quarter 4, October-December 2012, URL: www.frontex.europa.eu [02.07.2013].
- FRONTEX (2012): *Programme of Work 2012*. <http://frontex.europa.eu> [16.06.2013].
- FRONTEX (2011): *Programme of Work 2011*. <http://frontex.europa.eu> [16.06.2013].
- FRONTEX (2009): *Recommendations of the MB Following the Article 33 Evaluation*. www.frontex.europa.eu [10.03.2011].
- FRONTEX (2008): *General Report 2008*, Warsaw.
- FRONTEX (2006): *FRONTEX Annual Report 2006. Coordination of Intelligence Driven Operational Cooperation at EU Level to Strengthen Security at External Borders*. <http://frontex.europa.eu> [16.06.2013].
- Gallo, Ernesto (2009): Italy and Spain: Different Patterns of State/Society Complexes in the Contemporary Era, in: *Journal of Contemporary European Studies* 17, 255-270.
- Gambino, Ferruccio/Sacchetto, Devi (2009): Die Formen des Mahlstroms. Von den Plantagen zu den Fließbändern, in: van der Linden, Marcel/Roth, Karl-Heinz (Hg.), *Über Marx hinaus*. Berlin/Hamburg, 115-153.

- Gamble, Andrew (1994): *The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism*, Houndmills/Basingstoke, 2. Auflage.
- Geissler, Birgit (2008): Die Dienstleistungslücke im Haushalt. Der neue Bedarf nach Dienstleistungen und die Handlungslogik der privaten Arbeit, in: dies. (Hg.): *Weltmarkt Privathaushalt: bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*, Münster, 30-49.
- Georgi, Fabian (2013a): Notizen zu einer Kritik der Migrationspolitik, in: *Kurswechsel* 1/2013, 41-50.
- Georgi, Fabian (2013b): Globale Bewegungsfreiheit als gegenhegemoniales Projekt, in: *Institut Solidarische Moderne* (Hg.), *Solidarisches Europa. Mosaiklinke Perspektiven*. Hamburg, 179-185.
- Georgi, Fabian (2010): For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.), *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke/New York, 45-72.
- Georgi, Fabian (2009a): Handlanger und Störenfriede. NGOs und internationale Organisationen in der Migrationskontrolle, in: *Komitee für Grundrechte und Demokratie* (Hg.): *Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte. Das europäische Verwaltungsregime von Flucht und Migration*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 76-87.
- Georgi, Fabian (2009b): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts, in: *juridikum* 2/2009, 81-84.
- Georgi, Fabian (2007): *Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*. Saarbrücken: VDM.
- Georgi, Fabian/Kannankulam, John (2012): *Das Staatsprojekt Europa in der Krise. Die EU zwischen autoritärer Verhärtung und linken Alternativen* Hg. von Rosa Luxemburg Stiftung, Büro Brüssel, Oktober 2012. <http://rosaluxeuropa.info/userfiles/file/Staatsprojekt-Europa-Okt-2012.pdf> [04.06.2013].
- Georgi, Fabian/Szczepanikova, Alice (2010): Wer sind die Guten? Die ambivalente Rolle von NGOs im europäischen Migrationsregime, in: *Forum Recht* 2/2010, 56-58.
- Gerstenberger, Heide (1988): Handeln und Wandeln. Anmerkungen zu Anthony Giddens' theoretischer Konstitution der Gesellschaft, in: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 71 (2):144-164.
- Gesterkamp, Thomas (1996): Männerbund Gewerkschaft, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 47, 596-600.
- Ghosh, Bimal (2000): Towards a New International Regime for the Orderly Movement of People, in: Ders. (Hg.), *Managing Migration. Time for a new international regime?* Oxford: Oxford University Press, 6-26.
- Giddens, Anthony (1992), *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt u.a.

- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration, in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas, Münster, 23-50.
- Gill, Stephen (1998): European Governance and New Constitutionalism: EMU and Alternatives to Disciplinary Neo-Liberalism in Europe, in: *New Political Economy*. Vol. 3: 1, 5-26.
- Gill, Stephen (1990): *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge/New York.
- Gleitze, Judith (2009): Die europäische Migrationsverwaltung am Beispiel Italien – Libyen, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): *Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik*, Münster, 52-63.
- Godenau, Dirk/Manuel Zapata Hernández, Vicente (2008): Canarias: Inmigración en una región fronteriza del sur de la Unión Europea, in: *Política y Sociedad*, 45/1, 61-83.
- González, Elaine Acosta (2011): Care crisis and migration, in: *Making connections: Migration, Gender and Care Labor in Transnational contexts*: University of Oxford. 14-15 April 2011.
- Goodwin-Gill, Guy/McAdam, Jane (2007): *The Refugee in International Law*, Oxford.
- Gramsci, Antonio (1991ff.): *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*. Hg. v. Klaus Bochmann/Wolfgang Fritz Haug. Hamburg/Berlin.
- Guild, Elspeth (2006): Danger – Borders under Construction: Assessing the First Five Years of Border Policy in an Area of Freedom, Security and Justice, in: Zwaan, Jaap de/Goudappel, Flora A. N. J. (Hg.): *Freedom, Security and Justice in the European Union: Implementation of the Hague Programme*. Den Haag, 45-72.
- Guzmán, María de (2010): *Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Estadística, Madrid.
- Haas, Tobias/Sander, Hendrik (2013): ›Grüne Basis‹. Grüne Kapitalfraktionen in Europa. Eine empirische Untersuchung, in: *Studien der Rosa-Luxemburg-Stiftung*, Berlin.
- Hall, Stuart/Critcher, Chas/Jefferson, Tony/Clarke, John/Roberts, Brian (1978): *Policing the Crisis. Mugging, the State and Law and Order*, London.
- Hansen, Randall (2000): *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*. Oxford.
- Hansen, Peo/Jonsson, Stefan (2011): Demographic Colonialism: EU-African Migration Management and the Legacy of Eurafica, in: *Globalizations*, Jg. 8, Nr. 3, 261-276.
- Hardt, Michael (2013): Vierhändig schreiben, in: *die tageszeitung* v. 01.08.2013, 15.
- Harvey, David (2010): *The Enigma of Capital*. London.

-
- Harvey, David (2005): *Der neue Imperialismus*. Hamburg.
- Harvey, David (2003): *The New Imperialism*. Oxford.
- Hayes, Ben (2010): *The Robot Armies at our Borders*. www.europeanvoice.com [07.09.2011].
- Heck, Gerda (2008): *Illegale Einwanderung: eine umkämpfte Konstruktion in Deutschland und den USA*, Münster.
- Helleiner, Eric (1996): *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca/London.
- Herbert, Ulrich (2003): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Bonn.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (2010): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin/Hamburg.
- Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): *Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes*, in: *Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder*. Bielefeld, 23-38.
- Heywood, Paul (1998): *Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process*, in: *West European Politics* 21/4, 107-123
- Hirsch, Joachim (1990): *Kapitalismus ohne Alternative?* Hamburg.
- Hirsch, Joachim (1994): *Politische Form, politische Institutionen und Staat*, in: *Josef Esser/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hg.): Politik, Institutionen und Staat*. Hamburg, 157-212.
- Hirsch, Joachim/Kannankulam, John (2009): *Die Räume des Kapitals. Die politische Form des Kapitalismus in der ›Internationalisierung‹ des Staates*, in: *Hartmann, Eva/Kunze, Caren/Brand, Ulrich (Hg.): Globalisierung, Macht und Hegemonie*. Münster, 181-211.
- Hirsch, Joachim/Roth, Roland (1986): *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus*. Hamburg.
- Hirsch, Joachim/Kannankulam, John/Wissel, Jens (Hg.) (2008): *Der Staat der Bürgerlichen Gesellschaft: Zum Staatsverständnis von Karl Marx*. Baden-Baden.
- Hirsch, Joachim/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2008b): *Die Staatstheorie des ›westlichen Marxismus‹. Gramsci, Althusser, Poulantzas und die sogenannte Staatsableitung*, in: *Dies. (Hg.): Der Staat der Bürgerlichen Gesellschaft: Zum Staatsverständnis von Karl Marx*. Baden-Baden.
- Hobbing, Peter (2005): *Integrated Border Management at the EU Level*. CEPS Working Documents No. 227.
- Hollifield, James F. (2003): *Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox*, in: *Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hg.): Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft. Sonderheft 22/2003: Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Wiesbaden. 35-57.
- Holloway, John (2002): *Die Welt verändern, ohne die Macht zu übernehmen*. Münster.

- Home Office (2012): Statement of Intent, Changes to Tier 1, Tier 2 and Tier 5 of the Points-Based-System; Overseas Domestic Workers; and Visitors, February 2012, S. 4 und Appendix E, www.homeoffice.gov.uk [12.03.2012].
- Home Office (2010): Annual Limit for Tier 1 and Tier 2 Visa Applications, v. 24.10.2010, www.ukba.homeoffice.gov.uk [13.03.2012].
- Home Office (2005): Controlling our Borders: Making Migration Work for Britain. Five Year Strategy for Asylum and Immigration. Cm 6472, February. London.
- Home Office (2002): Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain. CM 5387, February. London.
- Home Office/CBI/TUC (2005): Managed Migration: Working for Britain. A Joint Statement from the Home Office, CBI and TUC, www.tuc.org.uk [27.03.2013].
- Honsberg, Sylvia (2001): Frauenlos. Geschlechterverhältnisse in den Gewerkschaften, Hamburg.
- Horkheimer, Max (1937): Traditionelle und kritische Theorie, in: Zeitschrift für Sozialforschung, Jhrg.VI, H. 2, 245-294.
- House of Lords (2008): Frontex: The EU External Borders Agency. House of Lords EU Committee, 9th Report of the Session 2007/2008. HL Paper 60, London.
- Huke, Nikolai (2011): Die europäische Blue Card. Umkämpftes Projekt und staatsapparative Strategie der Europäischen Kommission, www.uni-marburg.de [15.05.2013].
- Huke, Nikolai (2010): Diskursive Formationen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Migrationspolitik, www.uni-marburg.de [14.05.2013].
- Huke, Nikolai (2010): Diskursive Formationen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Migrationspolitik, www.uni-marburg.de [24.06.2013].
- Human Rights Watch (2013): Turned Away. Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece, URL: www.hrw.org [02.07.2013].
- Human Rights Watch (2011): The EU's Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece, www.hrw.org [23.11.2012].
- Human Rights Watch (2009): Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers. Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, www.hrw.org/[16.06.2013].
- Human Rights Watch (2008): Stuck in a Revolving Door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union, www.hrw.org [02.07.2013].
- Imbusch, Kerstin (2003): Osterweiterung im Integrationskontext: Sektorale Handlungsmuster und ihr Einfluss auf die Erweiterungspolitik der Europäischen Union in den Bereichen Umwelt und Inneres. Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut, Berlin.

- Immigration Appeal Board (2008): Press Release, 07.02.2008.
- Ipsos MORI (2006): The Most Important Issues Facing Britain Today. Issues Index: 1997-2006, www.ipsos-mori.com [27.03.2013].
- Izquierdo, Antonio (2004): Cambios en la inmigración a resultados de la política restrictiva del Gobierno Español, CCIS Working Paper 109.
- Jachtenfuchs, Markus (1997): Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?, in: Wolf, Klaus Dieter. (Hg.): Projekt Europa im Übergang?, Baden-Baden, 15-35.
- Janning, Frank (1998): Das Politische Organisationsfeld. Politische Macht und soziale Homologie in komplexen Demokratien, Opladen/Wiesbaden.
- Jessop, Bob (2006): Kapitalistischer Staatstyp und Autoritärer Etatismus. Poulantzas: Staatstheorie als moderner Klassiker, in: Bretthauer, Lars/Gallas, Alexander/Kannankulam, John/Stütze, Ingo (Hg.). Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg.
- Jessop, Bob (2002): The Future of the Capitalist State, Oxford.
- Jessop, Bob (2001): Die geschlechtsspezifischen Selektivitäten, in: Eva Kreisky/Sabine Lang/Birgit Sauer (Hg.). EU. Geschlecht. Staat. Wien, 55-85.
- Jessop, Bob (1998): Die Erfahrungen mit New Labour – Eine Politik für den Post-Fordismus?, in: Görg, Christoph/Roth, Roland (Hg.): Kein Staat zu machen. Zur kritischen Sozialwissenschaft. Münster, 71-94.
- Jessop, Bob (1990): State Theory. Putting the Capitalist State in its Place. Cambridge u.a.
- Jessop, Bob (1985): Nicos Poulantzas: Marxist theory and political strategy. New York.
- Kaleck, Wolfgang (2012): Vom progressiven Gebrauch des Rechts. Strategische Klagen bei Menschenrechtsverletzungen, in: Juridikum 3, 372-381.
- Kaleck, Wolfgang/Saage-Maaß, Miriam (2010): Kämpfe um soziale Rechte: Können strategische Prozesse gegen transnationale Unternehmen einen Beitrag leisten? in: Juridikum 4/2012, 436-448.
- Kannankulam, John (2008): Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus. Zur Staatstheorie von Nicos Poulantzas. Hamburg.
- Kannankulam, John/Georgi, Fabian (2012): Die Europäische Integration als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen. Hegemonieprojekte im Kampf um das ›Staatsprojekt Europa‹. Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Integration, Nr. 30, Phillips-Universität Marburg, www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/a30.pdf [29.08.2012].
- Kannankulam, John/Wissel, Jens (2004): Stichwort: innere Bourgeoisie, in: Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, hgg. v. Haug, W.F., Band 6 II, Hamburg, Sp. 1136-1141.
- Kant, Immanuel (1993/1797): Die Metaphysik der Sitten. 10. Aufl. Frankfurt a.M.

- Karakayali, Serhat (2008): *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld.
- Kasperek, Bernd (2010): *Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex*, in: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.): *Grenzregime*. Berlin/Hamburg, 111-126.
- Kasperek, Bernd/Tsianos, Vassilis (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/Wagner, Fabian (2010): *Technology of Bordering. The European Union's Border Agency FRONTEX and the European Migration Management Project. Contribution to the International Workshop Disciplining Global Movement, Migration Management and its Discontents*. Institute for Migration Research and Intercultural Studies.
- Keller, Ska/Lochbihler, Barbara/Lunacek, Ulrike (Hg.) (2011): *Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten?* Brüssel.
- Kirchheimer, Otto (1976): *Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus*, in: ders.: *Von der Weimarer Republik zum Faschismus. Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*. Frankfurt, 32-52.
- Klepp, Silja (2011): *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*. Bielefeld.
- Klepp, Silja (2010): *Italy and his Libyan Cooperation Program: Pioneer of the European Union's Refugee Policy?*, in: Cassarino, Jean-Pierre (Hg.): *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*. Washington, 77-93.
- Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun, Axeli (2008): *Überkreuzungen. Fremdheit, Ungleichheit, Differenz*. Münster.
- Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun, Axeli/Sauer, Birgit (2007): *Achsen der Ungleichheit. Zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und Ethnizität*, Frankfurt a.M.
- Kofman, Eleonore (2012): *Gender and skilled migration in Europe*, in: *Cuadernos de Relaciones Laborales* 30(1): 63-89.
- Kofman, Eleonore/Lukes, Sue/D'Angelo, Alessio/Montagna, Nicola (2009): *The Equality Implications of Being a Migrant in Britain*. Equality and Human Rights Commission, EHRC Research Reports 19, London.
- Köhler, Holm-Detlev (2004): *Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen in Spanien zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, in: Bernecker/Dirscherl, *Spanien heute*, 397-414.
- Kopp, Karl/Pelzer, Marei (2009): *Aus der Beratungspraxis. Die Missachtung des europäischen Flüchtlingsrechts durch Griechenland*, in: *Asylmagazin* 12/2009, 3-10.

- Kramer, Annegret (1975): Gramscis Interpretation des Marxismus, in: Hans-Georg Backhaus/u.a. (Hg.). Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 4. Frankfurt a.M.
- Krämer, Anna/Schommer, David (2011): NoBorder: Zur (Un)Möglichkeit transnationaler Solidarität, in: JungdemokratInnen/Junge Linke (Hg.): Die Sterne zum Tanzen bringen. Eine radikaldemokratische Kritik der EU. Frankfurt a.M., 136-145.
- Kreienbrink, Axel (2009): Las políticas migratorias en tiempos de crisis económica, in: Bernecker et al. (Hg.): ¿Crisis? ¿Qué crisis? España en busca de su camino. Madrid & Frankfurt a.M.
- Kreienbrink, Axel (2007): Inmigración e integración social de los inmigrantes en España entre consenso y enfrentamiento político, in: Bernecker/Maihold (Hg.): España: Del consenso a la polarización, Madrid, 239-264.
- Kreienbrink, Axel (2004): Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Frankfurt/London.
- Kreisky, Eva/Löffler, Marion (2009): Maskulinität und Staat: Beharrung und Veränderung, in: Gundula Ludwig/Birgit Sauer/Stefanie Wöhl (Hg.) Staat und Geschlecht: Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie. Baden-Baden, 75-88.
- Kuczynski, Alexandra/Solka, Simone (2009): Die Hochqualifiziertenrichtlinie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 29(7): 219-229.
- Kurz-Scherf, Ingrid/Zeuner, Bodo (2001): Politische Perspektiven der Gewerkschaften zwischen Opposition und Kooperation. Für eine neue Debatte über alte Grundwerte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 3/2001, 147-160.
- Laitinen, Ilkka (2010): Threats Looming Beyond the Border, in: Defender 5 (3): 10-15. www.raytheon.com [23.11.2012].
- Laubenthal, Barbara (2006): Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz, Frankfurt.
- Layton-Henry, Zig (2004): Britain: From Immigration Control to Migration Management, in: Cornelius A. Wayne (Hg.): Controlling Immigration: A Global Perspective. Stanford, 297-333.
- Layton-Henry, Zig (2003): Citizenship and Nationality in Britain, in: Layton-Henry, Zig/Wilpert, Czarina (Hg.): Challenging Racism in Britain and Germany. Basingstoke/New York, 60-77.
- Layton-Henry, Zig (1992): The Politics of Immigration. Immigration. »Race« and »Race« Relations in Post-War Britain. Oxford/Cambridge.
- Layton-Henry, Zig (1984): The Politics of Race in Britain. London.
- Lehnert, Matthias/Markard, Nora (2012): Mittelmeerroulette – Das Hirsi-Urteil des EGMR und die europäische Grenzschutzpolitik auf See, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 6/2012, 194 – 199.
- Lenin Werke (1955ff.): Berlin.

- Lenz, Ilse (2010): Intersektionalität, in: Becker, Ruth, Kortendiek Beate (Hg.): Handbuch der Frauen- und Geschlechterforschung, Wiesbaden, 158-165.
- Léon, Margarita (2010): Migration and Care Work in Spain: The Domestic Sector Revisited, in: *Social Policy and Society* 9, 409-418.
- Léonard, Sarah (2009): The Creation of Frontex and the Politics of Industrialisation in the EU External Borders Policy, in: *Journal of Contemporary European Research* 5 (3): 371-388.
- Lessenich, Stephan (2009): Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft, in: Klaus Dörre/Stephan Lessenich/Hartmut Rosa (Hg.). *Soziologie. Kapitalismus. Kritik. Eine Debatte.* Frankfurt a.M., 126-177.
- López-Casero, Francisco (2004): Gesellschaftliche Dimensionen der spanischen Wirtschaft, in: Bernecker/Dirscherl, *Spanien heute*, 315-353.
- Lorenz, David (2013): Die Verhandlungen um Dublin III. Eine historisch-materialistische Analyse der Auseinandersetzung um die Zuständigkeit für Asylverfahren in Europa, Magisterarbeit, Universität Frankfurt, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Frankfurt a.M.
- Ludwig, Gundula (2009): *Performing Gender, Performing the State.* Vorschläge zur Theoretisierung des Verhältnisses von modernem Staat und vergeschlechtlichter Subjektkonstitution, in: Dies./Birgit Sauer/Stefanie Wöhl (Hg.). *Staat und Geschlecht: Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie.* Baden-Baden, 89-103.
- Ludwig, Gundula/Sauer, Birgit/Wöhl, Stefanie (2009): *Staat und Geschlecht: Grundlagen und aktuelle Herausforderungen.* Eine Einleitung, in: Dies. (Hg.). *Staat und Geschlecht: Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie.* Baden-Baden, 11-27.
- Lüthje, Boy/Scherrer, Christoph (1997): *Zwischen Rassismus und Solidarität. Diskriminierung, Einwanderung und Gewerkschaften in den USA,* Münster.
- Lutz, Helma (2007): ›Die 24-Stunden-Polin‹ – Eine intersektionelle Analyse transnationaler Dienstleistungen, in: Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli (Hg.): *Achsen der Ungleichheit. Zum Verhältnis von Klasse, Geschlecht und Ethnizität,* Frankfurt a.M., 210-234.
- Lutz, Helma (2008): *Vom Weltmarkt in den Privathaushalt: Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung.* 2. überarb. Auflage. Opladen u.a.
- Lutz, Helma/Herrera Vivar, Maria Teresa/Supik, Linda (2010): *Fokus Intersektionalität.* Wiesbaden.
- Luxemburg, Rosa (1969): *Die Akkumulation des Kapitals,* Archiv sozialistischer Literatur 1, Frankfurt a.M.
- Macartney, Huw (2009): *Variiegated Neo-Liberalism: Transnationally Oriented Fractions of Capital in EU Financial Market Integration,* in: *Review of International Studies* 35(2), 451-480.

- Marischka, Christoph (2009a): RABITs: EU-Polizei für den chronischen Ausnahmezustand? In: FRONTEX. Widersprüche im erweiterten Grenzraum. www.imi-online.de/download/frontex2009-web.pdf [23.11.2012]: 34-36.
- Marischka, Christoph (2009b): Frontex im sicherheitsindustriellen Komplex, in: FRONTEX. Widersprüche im erweiterten Grenzraum. www.imi-online.de [23.11.2012]: 37-38.
- Marischka, Christoph (2007): FRONTEX: Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechts und der Staaten, in: IMI-Magazin, Dezember, 3-10.
- Martínez Sospedra, Manuel (1996): *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1958): *Marx-Engels-Werke (MEW)*. Bd. 1- 40. Berlin.
- Marx, Reinhard (2010): Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedsstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung), www.asyl.net [02.07.2013].
- Masson, Hélène/Marta, Lucia (2011): The Security Market in the European Union and the United States: Features and Trends, in: CSIS (Hg.): *EU-U. Security Strategies: Comparative Scenarios and Recommendations*. <http://csis.org> [23.11.2012]: 111-126.
- Maus, Ingeborg (1995): Freiheitsrechte und Volkssouveränität. Zu Jürgen Habermas' Rekonstruktion des Systems der Rechte, in: *Rechtstheorie*, Bd. 26 Heft 4, 507-562.
- Maus, Ingeborg (1986): *Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus*. München.
- Mayntz, Renate (2009/2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Dies. (Hg.). *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt a.M., 29-40.
- Mayntz, Renate (2009/2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie, in: Dies. (Hg.). *Über Governance*. Frankfurt a.M., 41-52.
- McNally, David (2011): *Global Slump. The Economics and Politics of Crisis and Resistance*. Oakland.
- Menz, Georg (2009): *The Political Economy of Managed Migration. Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*. Oxford.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Graz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Anaysen*. Opladen, 441-471.
- Meyer, Katrin/Purtschert, Patricia (2008): Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung, in: Patricia Purtschert/Katrin Mayer/Ives Winter

- (Hg.). *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*. Bielefeld, 149-172.
- Miles, Robert (1986): *Labour Migration, Racism and Capital Accumulation in Western Europe since 1945: an Overview*, in: *Capital & Class* 10(1), 49-86.
- Miliband, Ed (2012): *Ed Miliband's Immigration Speech at Full. IPPR*, London, 22.06.2012. London, www.politics.co.uk [27.03.2013].
- Ministers Responsible for Immigration (1991): *Report from the Ministers Responsible for Immigration to the European Council Meeting in Maastricht on Immigration and Asylum Policy*, in: Guild, Elspeth (Hg.): *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union – Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusions*. The Hague u.a., 449-491.
- Möllers, Rosalie (2011): *Die Errichtung der Europäischen Grenzschutzagentur aus institutionstheoretischer Perspektive*, in: Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): *Migration, Integration und europäische Grenzpolitik*. Frankfurt a.M., 149-198.
- Möllers, Rosalie (2010): *Wirksamkeit und Effektivität der europäischen Agentur Frontex*. Frankfurt a.M.
- Monar, Jörg (2006): *The Project of a European Border Guard. Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management*, in: Caparini, Marina/Marenin, Otwin (Hg.): *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*. Hamburg, 193-208.
- Moreno Fuentes, Francisco Javier (2000): *Immigration Policies in Spain: Between External Constraints and Domestic Demand for Unskilled Labour*. Paper for the ECPR Joint Session of Workshops.
- Moreno-Lax, Violeta (2011): *Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea*, in: *International Journal of Refugee Law* 23 (2), 174-220.
- Müller, Doreen (2010): *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens*, Göttingen.
- Nachtwey, Oliver (2011): *Die liberal-regressive Moderne*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 55 (7), 16-19.
- Neal, Andrew W. (2009): *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex*, in: *Journal of Common Market Studies* 47 (2), 333-356.
- Negt, Oskar (1975): *Zehn Thesen zur marxistischen Rechtssoziologie*, in: Rottleitner, Hubert (Hg.): *Probleme der marxistischen Rechtstheorie*. Frankfurt a.M., 10-71.
- Neumann, Franz (1977/1942): *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933-1944*. Hg. v. Gert Schäfer. Köln, Frankfurt a.M.
- Noborderlesvos (2009): *Voices from the Inside of Pagani Detention Centre, Lesvos, Greece*, www.youtube.com [30.07.2013].

- Nohlen, Dieter/Hildenbrand, Andreas (2005): *Spanien: Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. Ein Studienbuch*, Wiesbaden.
- Oberndorfer, Lukas (2012): Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus? In: Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ (Hg.): *Zwischen europäischem Frühling und autoritärem Etatismus. Die EU in der Krise*. Münster, 50-72.
- Offe, Claus (2006/1969ff.): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt a.M.
- Office for National Statistics (2010): *Social Trends 40*. London, [www.ons.gov.uk/\[27.03.2013\]](http://www.ons.gov.uk/[27.03.2013]).
- Orosz, Adele (2010): *Mehr Europa oder mehr Spanien? Spaniens Europapolitik unter González und Aznar*. Baden-Baden.
- Österreichische Ratspräsidentschaft (1998): *Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy*. [www.proasyl.de \[20.04.2009\]](http://www.proasyl.de [20.04.2009]).
- Overbeek, Henk (2004): *Transnational Class Formation and Concepts of Control: towards a Genealogy of the Amsterdam Project in International Political Economy*, in: *Journal of International Relations and Development*, 7 (2), 113-141.
- Page, Ben (2009): *British Attitudes to Immigration in the 21st Century*, in: Bertelsmann Stiftung/Migration Policy Institute (Hg.), *Migration, Public Opinion and Politics*. Gütersloh, 131-154.
- Pajares, Miguel (2010): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid.
- Pajares, Miguel (2009): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid.
- Pajares, Miguel (2008): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008*. Madrid.
- Papademetriou, Demetrios G./Somerville, Will/Tanaka, Hiroyuki (2008): *Talent in the 21st-Century Economy*. Transatlantic Council on Migration/Migration Policy Institute, [www.migrationpolicy.org \[16.05.2013\]](http://www.migrationpolicy.org [16.05.2013])
- Papademetriou, Panayiotis N./Papageorgiou, Ioannis F. (2005): *The New ›Dubliners‹: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities*, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 18, No. 3, 299-318.
- Papadopoulos, Dimitris/Stephenson, Niamh/Tsianos, Vassilis (2008): *Escape routes: control and subversion in the twenty-first century*, London/Ann Arbor, MI.
- Parella Rubio, Sonia (2003): *Mujer, inmigrante y trabajadora. La triple discriminación*, Barcelona.
- Parella Rubio, Sonia (2009): *La gestión política del género y de la mujer inmigrante*, in: Zapata-Barrero, Ricard (Hg.): *Políticas y Gobernabilidad de la Inmigración en España*. Barcelona, 207-226.

- Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien: Die Interessen der EU-Institutionen bei der Entwicklung einer gemeinsamen Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration. Wiesbaden.
- Pelzer, Marei (2011): Unsolidarisches Europa. Das Asylzuständigkeitsystem ›Dublin II‹ untergräbt den europäischen Flüchtlingsschutz, in: Kritische Justiz, Heft 3/2011, 262-271.
- Pichl, Maximilian/Vester, Katharina (2012a): Menschenrechte auf Hoher See, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 04/2012, 23-26.
- Pichl, Maximilian/Vester, Katharina (2012b): Im Mittelmeer schwimmen jetzt auch Menschenrechte, in: Jungle World Nr. 9/2012.
- Pichl, Maximilian (2011): Eine Mauer für Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 02/2011, 12-15.
- Pirjola, Jari (2009): European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language, in: European Journal of Migration and Law 11, 347-366.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders, in: West European Politics 32 (5), 904-924 und 909-910.
- Potts, Lydia (1988): Der *Weltmarkt* für Arbeitskraft. Von der Kolonisation Amerikas bis zu den Migrationen der Gegenwart. Hamburg.
- Poulantzas, Nicos (2002/1978): Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus. Hamburg.
- Poulantzas, Nicos (2001/1975): Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat, in: Hirsch, Joachim/Jessop, Bob/Poulantzas, Nicos 2001: Die Zukunft des Staates, Hamburg, 19-70.
- Pries, Ludger (2005): Arbeitsmigration und Inkorporationsmuster in Europa, in: Ders. (Hg.), Zwischen den Welten und amtlichen Zuschreibungen. Neue Formen und Herausforderungen der Arbeitsmigration im 21. Jahrhundert, Essen, 15-41.
- Pries, Ludger (2008): Die Transnationalisierung der sozialen Welt, Frankfurt a.M.
- Pro Asyl (2012): Flüchtlinge im Labyrinth: Das EU-Asylzuständigkeitsystem Dublin II, www.proasyl.de [02.07.2013].
- 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, www.proasyl.de [02.07.2013].
- Puntscher Riekman, Sonja (2008): Security, Freedom and Accountability: Europe and Frontex, in: Guild Elspeth/Geyer, Florian (Hg.): Security Versus Justice. Police and Judicial Cooperation in the European Union. London.
- Quattro-Paper (2009): Cyprus, Greece, Italy and Malta Paper, 13.01.2009, www.interno.gov.it [30.07.2013].

- Rah, Sicco (2009): Asylsuchende und Migranten auf See. Staatliche Rechte und Pflichten aus völkerrechtlicher Sicht, Hamburg Studies on Maritime Affairs 15, Berlin/Heidelberg.
- Ramos, María Dolores (2005): Identidad de género, feminismo y movimientos sociales en España, in: HISTORIA SOCIAL, Nr. 53, 523-552.
- Rat der Europäischen Union (2009): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Dok.-Nr. 17024/09.
- Rat der Europäischen Union (2009): Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. 2009/50/EG des Rates (25.05.2009).
- Rat der Europäischen Union (2003): 2548. Tagung des Rates Justiz und Inneres, am 27./28. November 2003 in Brüssel. Dok.-Nr. 14995/03.
- Real Decreto 1424/1985: Por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. 1 de agosto 1985.
- Refugee Council (2001): The Situation at the Sangatte Camp in France. Press Release 7.9.2001, www.refugeecouncil.org.uk [27.03.2013].
- Reher, David-Sven et al. (2008): Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007). Madrid.
- Ressel, Saida (2013, i.E.): Migration, Klasse, Geschlecht: Interessenkonflikt oder Solidarität? Die Rolle von Gewerkschaften und Frauenbewegungen für Kämpfe von Migrantinnen im Care-Bereich in Spanien, Femarburg, Marburg, www.uni-marburg.de.
- Rijpma, Jorrit J. (2010): Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States? Real Instituto Elcano, ARI 69. www.realinstitutoelcano.org/[13.03.2010].
- Risse, Thomas (2008): Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit – zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.). Governance in einer sich wandelnden Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, 149-170.
- Roche, Barbara (2000): UK Migration in a Global Economy. Speech at the Institute of Public Policy Research, 11.09.2000, <http://ippr.org> [27.03.2013].
- Roos, Alfred (1991): Flüchtlingspolitik und innenpolitische Debatte. Oder: 17 Jahre ›Asylmissbrauch‹ – (noch) kein Jubiläum, in: Vorgänge 109/1, 46-60.
- Röttger, Bernd (2011): Neogramscianische Krisenanalysen?, in: Opratko, Benjamin/Prausmüller, Oliver (Hg.), Gramsci global, Hamburg, 106-124.
- Royo, Sebastián (2005): Varieties of Capitalism in Spain: Business and the Politics of Coordination, Paper for the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Ruhs, Martin/Anderson, Bridget (Hg.) (2010): Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration and Public Policy. Oxford.

- Rumford, Chris (2006): Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance. *Comparative European Politics* (4):127-140.
- Saage, Richard (1983): Neokonservatives Denken in der Bundesrepublik, in: Fetscher, Iring (Hg.), *Neokonservatismus und ›Neue Rechte‹*. München, 66-116.
- Sachetti, Elena/Trigo Cervera, Juan J. (2009): *El Discurso Político sobre Inmigración. Análisis Crítico*. Andalucía Acoge.
- Sánchez Montijano, Elena (2008): La politización de la inmigración en España, in: Zapata Barrero et al. (Hg.): *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. Madrid.
- Santel, Bernhard (1995): *Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik*, Opladen.
- Santolaya, Pablo (2009): La gestión de la inmigración en la VIII legislatura (2004-2008), in: *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 80.
- Sauer, Birgit (2011): Governance als frauenpolitische Chance? Geschlechterkritik aktueller Debatten um Staatstransformation, in: Alex Demirović/Heike Walk (Hg.): *Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft*. Münster, 106-130.
- Sauer, Birgit (2010): Das Geschlecht der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: *Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*. H. 1, 38-46.
- Schlemermeyer, Jan (2010): Kritik der Politik als Politikwissenschaft? Zur Aktualität der Staatstheorie von Johannes Agnoli und den Chancen einer kategorialen Marxrezeption, in: *Prokla* 160, 455-472.
- Schmidt, Verena/Schwenken, Helen (2006): Irreguläre Migration und Gewerkschaften im internationalen Vergleich, in: *WSI Mitteilungen*, 59, 41-46.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden.
- Schönwälder, Karin (2001): *Einwanderung und ethnische Pluralität: politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*, Essen.
- Schuster, Liza (2003): *Asylum Seekers: Sangatte and the Tunnel*, in: *Parliamentary Affairs* 56 (3), 506-522.
- Schwarze, Susan (1999): *Das Arenen-Verhandlungsmodell – Deutsche Asylpolitik im europäischen Kontext von 1989 bis 1993*, Digitale Dissertation, FU Berlin, <http://edocs.fu-berlin.de> [13.07.2013].
- Schwenken, Helen (2006): *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union*. Bielefeld.
- SDA (2013): *SDA Partners and Members*. www.securitydefenceagenda.org [24.06.2013].
- Sedoac (o.J.): *Servicio Domestico Activo*. Unveröffentlichtes Flugblatt. o.O.

- Seibert, Niels (2008): Vergessene Proteste. Internationalismus und Antirassismus 1964-1983, Münster.
- SFB 536 (2005): Teilprojekt C4, Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaats: Die Innere Transnationalisierung des Regierens.
- SFB 597 (2007ff.), Sonderforschungsbereich Staatlichkeit im Wandel (Finanzierungsantrag). Universität Bremen: www.sfb597.uni-bremen.de/download/de/forschung/01_2007_Forschungsprogramm.pdf, [20.03.2007].
- SFB 700 (2006ff.): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? (Rahmenantrag). Freie Universität Berlin.
- Sohn-Rethel, Alfred (1970): Geistige und körperliche Arbeit. Zur Theorie der gesellschaftlichen Synthesis. Frankfurt a.M.
- Somerville, Will (2007a): Immigration under New Labour. Bristol.
- Somerville, Will (2007b): Alien Nation, in: *The Guardian* 26.09.2007, 6 (Society section).
- Sontowski, Simon (2011): Differenz, Unentscheidbarkeit, Entparadoxierung. Grenzparadoxien der US-Mexikanischen ›smart border‹. Abschlussarbeit zur Erlangung des Magister Atrium, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften. Universität Frankfurt a.M. 22.03.2011.
- Soriano, Francisco/Galán, Fernando (1997): Inmigración y sindicalismo. Los CITEs, in: *Cuadernos de relaciones laborales*, 10, Madrid. 119-129.
- SOS Racismo (2008): Informe Anual sobre el Racismo en el Estado español. Barcelona.
- Spencer, Sarah (2007): Immigration, in: Seldon, Anthony (Hg.), *Blair's Britain 1997-2007*. Cambridge, 341-360.
- Spencer, Sarah/IPPR (1994): *Strangers & Citizens: A Positive Approach to Migrants and Refugees*. Institute of Public Policy Research. London.
- Spiegel Online (23.10.2010): Fachkräftemangel: Ökonomen rechnen mit 45-Stunden-Woche, www.spiegel.de [27.05.2013]
- Squire, Vicki (2008): Accounting for the Dominance of Control: Inter-Party Dynamics and Restrictive Asylum Policy in Contemporary Britain, in: *British Politics* 3 (2), 241-261.
- Statham, Paul/Geddes, Andrew (2006): Elites and the ›Organised Public‹: Who Drives British Immigration Policy and in Which Direction, in: *West European Politics* 29 (2), 248-269.
- Statz, Albert (1979): *Grundelemente einer politökonomischen Theorie der westeuropäischen Integration*. Frankfurt a.M.
- Stöss, Richard u.a. (2004): Abschlussbericht Projekt ›Gewerkschaften und Rechtsextremismus‹, Berlin.
- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt a.M.

- Sumption, Madeleine/Somerville, Will (2010): The UK's New Europeans. Equality and Human Rights Commission. London, www.equalityhumanrights.com [27.03.2013].
- Teubner, Gunter (1993) Man schritt auf allen Gebieten zur Verrechtlichung. Rechtssoziologische Theorie im Werk Otto Kirchheimers, in: Lutter, Marcus/Stiefel, Ernst/Hoeflich, Michael (Hg.): Der Einfluß deutschsprachiger Emigranten auf die Rechtsentwicklung in den USA und in Deutschland. Tübingen, 505-520.
- Thomson, Mark (2003): Images of Sangatte: Political Representations of Asylum Seeking in France and the UK. Sussex Migration Working Paper 18, www.sussex.ac.uk/[27.03.2013].
- Tohidipur, Timo (2011): Europas Grenzschutzregime, in: Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): Migration, Integration und europäische Grenzpolitik. Frankfurt a.M., 127-147.
- Tohidipur, Timo (2009): Das Agenturwesen der EU, in: IMI (Hg.): FRONTEX. Widersprüche im erweiterten Grenzraum. www.imi-online.de [23.11.2012], 14-17.
- Tohidipur, Timo (2008): Europäische Gerichtsbarkeit im Institutionensystem der EU. Zu Genese und Zustand justizieller Konstitutionalisierung. Baden-Baden.
- Tömmel, Ingeborg (2007): Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Dies. (Hg.). Die Europäische Union – Governance und Policy – Making, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 40, Wiesbaden, 13-35.
- Torns, Teresa/Cáceres, Carolina Recio (2011): Frauen auf dem spanischen Arbeitsmarkt, in: Feministische Studien, 29, 65-78.
- TUC (2005): Immigration and Asylum – Positive Aspects, but Government Should Do More to Counter Myths. Press Release 7.2.2005, www.tuc.org.uk [27.03.2013].
- TUC (2003): EU Enlargement and Free Movement of Workers – Straw Announcement. Press Release 10.12.2003, www.tuc.org.uk [27.03.2013].
- UGT (2009): La Crisis: Lecciones, Repuestas y Propuestas, URL: www.ugt.es [15.05.2013]
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, www.bmi.bund.de [07.07.2013].
- Ungarische Ratspräsidentschaft (2011): Consolidated Version of the Draft Regulation Amending Regulation (EC) No 2007/2004 (FRONTEX Regulation). Dok.-Nr. 5099/11. <http://register.consilium.europa.eu> [16.06.2013].
- UNHCR (2010): UNHCR Information Note on National Practice in the Application of Article 3 (2) of the Dublin II Regulation in Particular in the Context of intended Transfers to Greece, <http://refworld.org> [03.07.2013].

- UNHCR (2008): UNHCR-Positionspapier zur Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der Dublin-II-Verordnung, www.unhcr.org [30.07.2013].
- UNHCR (2006): The Dublin Regulation. A UNHCR Discussion Paper, URL: www.unhcr.org [02.07.2013].
- UNICE (2005): Commission Green Paper on an EU approach to managing economic migration – UNICE response, 13.05.2005, <http://ec.europa.eu> [28.05.2013]
- UN-INSTRAW (2009): La Reforma del Régimen Especial de Empleo del hogar. Un diálogo en torno a la reforma del empleo de hogar, las migraciones y el derecho al cuidado, Madrid.
- Urban, Hans-Jürgen (2012): Gewerkschaften und Kapitalismuskritik, in: Z – Zeitschrift für Marxistische Erneuerung, Nr. 92, 19-30.
- Verordnung (EU) (2011): Verordnung Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.
- Verordnung (EU) (2007): Verordnung Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.07.2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten.
- Verordnung (EU) (2004): Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26.10.2004 zur Errichtung einer europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.
- Vester, Michael (2013): Die Zukunft der Arbeitsteilung in hochentwickelten Ländern. Postindustrielle oder industrielle Dienstleistungsgesellschaft?, in: Karst, Horst (Hg.): Umkämpfter Sozialstaat. Ein Blick auf Klassenstrukturen und Transformationen. Manuskripte Neue Folge. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin, 8-29.
- Virno, Paolo (2005): Grammatik der Multitude. Öffentlichkeit, Intellekt und Arbeit als Lebensformen. Wien.
- Von Weizsäcker, Jakob (2006): A European Blue Card Proposal, www.bruegel.org [24.06.2013].
- Wagner, Heike (2010): Dasein für Andere – Dasein als Andere in Europa. Ecuadorianische Hausarbeiterinnen in Privathaushalten und katholischen Gemeinden Madrids, Wiesbaden.

- Walgenbach, Katharina/Dietze, Gabriele/Hornscheidt, Antje/Palm, Kerstin (2007): Gender als interdependente Kategorie. Neue Perspektiven auf Intersektionalität, Diversität und Heterogenität, Opladen.
- Walpen, Bernhard (2004): Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pèlerin Society. Hamburg.
- Walters, William (2006): Border/Control, in: *European Journal of Social Theory*, 9, H. 2, 187-203.
- Walters, William/Haahr, Jens Henrik (2005): *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. London u.a.
- Watkins, Susan (2004): A Weightless Hegemony. New Labour's Role in the Neoliberal Order, in: *New Left Review* 25, 5-33.
- Weber, Max (1980/1921): *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. rev. Aufl. Studienausgabe. Tübingen.
- Weinzierl, Ruth (2010): Deutsche und europäische Grundrechte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Das Asylrecht als Testfall für den kooperativen Grundrechtsschutz in Europa, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2010/8, 260-270.
- Weinzierl, Ruth (2005): Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU: Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration, Baden-Baden.
- Welt Online (05.06.2012): Fachkräftemangel. Nun sollen Frauen, Senioren und Ausländer ran, www.welt.de [27.05.2013].
- Wicht, Christine (2010): Mehr Sicherheit um jeden Preis: Das Stockholmer Programm der Europäischen Union, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 55 (3), 91-98.
- Williams, Fiona (2010): *Care, Migration and Citizenship. Migration and Home-based Care in Europe*. Economic and Social Research Council. Swindon.
- Wirtschaftswoche .de (16.02.2013): *Überraschungsstart*. 4126 Blue Cards für hoch qualifizierte Zuwanderer, www.wiwo.de [27.05.2013].
- Wissel, Jens (2010a): Stichwort: Kräfteverhältnisse, in: *Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus*, Band 7 II, hgg. von Wolfgang Fritz Haug et al., Sp. 1941-1955.
- Wissel, Jens (2010b): Die europäische Integration als staatstheoretische Herausforderung, in: Demirović, Alex/Adolphs/Stephan/Karakayali, Serhat (Hg.): *Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis*, Baden-Baden, 81-96.
- Wissel, Jens (2007): *Die Transnationalisierung von Herrschaftsverhältnissen. Zur Aktualität von Nicos Poulantzas* < Staatstheorie. Baden-Baden.
- Wolken, Simone (1988): *Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M. u.a.
- Wullweber, Joscha (2012): Konturen eines Analyserahmens: Hegemonie, Diskurs und Antagonismus, in: Iris Dzudzek/Caren Kunze/Joscha Wullweber

- (Hg.). Diskurs und Hegemonie. Gesellschaftskritische Perspektiven. Bielefeld, 29-58.
- Young, Brigitte/Schuberth, Helene (2010): The Global Financial Meltdown And the Impact of Financial Governance On Gender. Paris.
- Zapata Barrero, Ricard et al. (2008): El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea. Madrid.
- Zapata Barrero, Ricard (2005): Hermenéutica de la Inmigración. Políticas, discursos y retóricas, in: Claves de Razón Práctica, 158, 29-37.
- Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit. Münster.

Expert_innen-Interviews

Vorbemerkung: Die im Folgenden aufgeführten Expert_innen-Interviews bilden eine zentrale empirische Grundlage unserer Analysen, auch wenn sie nicht explizit im Text zitiert werden. Einige Interviews wurden auf Wunsch unserer Interviewpartner_innen anonymisiert.

A/KOM (2009), Mitglied der Kommission der Europäischen Union, GD Justiz, Interview in der Kommission, Brüssel: 18.11.2009.

Adam Weiss (2011), AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, London, geführt im Centre: 05.05.2011.

Amadou Bouw (2009), Vorsitzender der Mauretanischen Menschenrechtsorganisation, geführt auf dem Grenzcamp 2009, Lesbos (Griechenland): 27.08.2009.

Angel Alonso (2011), Motril Acoge y Red Estatal por los Derechos de los Inmigrantes, Motril: 06.04.2011.

BDA (2012), Berlin: 19.06.2012.

BITKOM (2012), Berlin: 19.06.2012.

Br/KOM (2010), Kommission der Europäischen Union, zum relevanten Zeitpunkt in der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit, Telefoninterview: 12.05.2010.

Busutill, Simon (2011), Europaabgeordneter, Mitglied im Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Mitglied der Nationalist Party Malta, Telefoninterview: 10.11.2011.

C+V (2010): Bundesministerium des Innern, Referat M I 3 Ausländerrecht, Telefoninterview: 12.05.2010.

CBI (2010), CBI-Angestellter, London: 05.10.2013.

CBI (2012), CBI-Angestellte, Telefoninterview: 28.06.2012.

COEO und CEPYME (2011), Büro COEO, Madrid: 11.02.2011.

CG (2009), »Karawane – für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen« Nürnberg, geführt auf dem Grenzcamp 2009, Lesbos (Griechenland): 26.08.2009.

- Chr/BMAS und KOM (2010), Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Europäische Kommission GD Beschäftigung, Telefoninterview: 22.03.2010.
- Corral Jaun, Ana Maria (2011), UGT, Responsable del Departamento Confederal de Migraciones de UGT, Madrid: 11.02.2011.
- Cruz Roja & Salvamiento Marítimo (2011), geführt in den Räumen von Cruz Roja im Hafen von Motril: 08.04.2011
- Mitarbeiter_in Defensor del Pueblo (2011), im Büro des DdP, Madrid: 14.02.2011
- Del Grande, Gabriele (2011), Italienischer Journalist, Autor des Blogs fortresseurope.blogspot.de, Telefoninterview: 16.12.2011.
- E/BMI (2012), Bundesministerium des Inneren, Unterabteilung M I Migration, Flüchtlinge, Europäische Harmonisierung, Berlin: 20.11.2012.
- EP (2012), An den Verhandlungen zu Dublin III beteiligte Person, Brüssel: 15.11.2012.
- Estava, Gerardo (2011), Migrationsrechtsanwalt, Cruz Roja, Granada: 19.02.2011.
- F/KOM (2010), Mitglied der Kommission der Europäischen Union, GD Beschäftigung, Telefoninterview: 15.09.2010.
- Felipe Villa Rodriguez (2011), Mit-Gründer der Konferenz Derechos Humanos e Inmigración« Motril, Anwalt für Arbeitsrecht bei CC.OO, Consejo Izquierda Unida in Motril, Motril: 07.04.2011.
- FR (2010), Initiative Europäische Tarifautonomie, Interview: 25.03.2010.
- Franck Düvell (2009), Compas – Centre on Migration, Policy & Society, Oxford, geführt auf dem Grenzcamp 2009, Lesbos (Griechenland): 29.08.2009.
- Frank Deppe (2010), Wissenschaftler, Gewerkschaften und Europäische Integration, Interview geführt in Frankfurt a.M.: 16.12.2010.
- Granados, Eduardo (2011), Mitgründer der Konferenz »Derechos Humanos e Inmigración« Motril, Mitglied CC.OO, Motril: 07.04.2011.
- Guardia Civil/Frontex (2012), Centro de Coordinación Regional de Canarias, Las Palmas, Gran Canaria: 30.10.2012.
- Hagen Kopp (2010), Noborder movement EU – kein Mensch ist illegal Hanau, Interview geführt in Frankfurt a.M.: 22.10.2010.
- Hein, Christopher (2011), Italienischer Flüchtlingsrat/Consiglio italiano per i rifugati, Telefoninterview: 16.11.2011.
- IPPR (2010), IPPR-Referent, London: 08.10.2010.
- J.H.A. (2011), Queda la Palabra, Privatwohnung Madrid: 14.02.2011.
- J/PR/EP (2009), Parlamentarischer Referent im Europäischen Parlament, ES, Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament (S&D): 28.11.2009.
- Jelpke, Ulla (2010), Bundestagsabgeordnete und migrationspolitische Sprecherin der Fraktion Die Linke, Telefoninterview: 17.08.2010.
- Keller, Franziska (2011), Europaabgeordnete seit 2009, Mitglied des Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, sowie des Entwicklungsaus-

- schuss, Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, Telefoninterview: 15.06.2011.
- KOM (2011), Referat für Grenzverwaltung und Rückführungspolitik bei der Kommission, Telefoninterview: 17.11.2011.
- Krämer, Lorenz (2012), Assistent von Cornelia Ernst (MEP), DE, Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE-NGL), Brüssel: 12.11.2012.
- L (2009), »no border« London, geführt auf dem Grenzcamp 2009, Lesbos (Griechenland): 27.08.2009.
- L (2010), Bundestagsreferent der SPD: Mitglied der Arbeitsgruppe Zuwanderung und Arbeitnehmerfreizügigkeit, Telefoninterview: 28.05.2010.
- L/KOM (2012), Mitglied der Kommission der Europäischen Union, GD Inneres, Brüssel: 13.11.2012.
- Lambert, Jean (2009), Jean Lambert, GB, Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, zum relevanten Zeitpunkt im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Interview, Europäisches Parlament, Brüssel: 28.11.2009.
- Lana, Anton Giulio (2011), Anwalt der Kläger_innen des Hirsi Falles, mit Sitz der Kanzlei in Rom, Telefoninterview: 28.9.2011.
- Marei Pelzer (2011), ProAsyl, in den Räumen von Pro Asyl in Frankfurt a.M.: 25.01.2011.
- Marta Garcia (2011), UNHCR, Oficial de Protection, in den Räumen des UNCHR Madrid: 11.02.2011.
- Maya Domingo (2011), Comisiones Obreras (CC.OO), Federación Actividades Diversas (Bereich diverse Tätigkeiten), Madrid: 28.11.2011.
- Nicolás Castellano Flores (2011), Journalist, Radio, in den Räumen von Cadena SER, Madrid: 14.02.2011.
- Orozco (2011), freie Wissenschaftlerin/Ökonomin/Leiterin des Projektes Construyendo Redes: las Mujeres Latinoamericanas en las Cadenas Globales de Cuidado, Madrid: 26.11.2011.
- Pérez Ortega (2011), Confederación General del Trabajo (CGT), Secretaria Confederal de la mujer (Leiterin des Bereichs Frauen), Madrid: 23.11.2011.
- O (2010), »no border« Bremen, geführt auf dem Grenzcamp 2009, Lesbos (Griechenland): 25.08.2010.
- O/BMI (2010), zum relevanten Zeitpunkt Bundesinnenministerium, Abteilung Ausländerrecht, Telefoninterview: 28.01.2010.
- P/KOM (2010), Mitglied der Kommission der Europäischen Union, GD Inneres, Telefoninterview: 30.08.2010.
- Pia Eberhard (2011), Corporate Europe Observatory, Räume des Forschungsprojekts, Frankfurt a.M.: 12.03.2011.
- Pilaria (2011), Acoge Andalucía, in den Räumen von Acoge Granada: 16.02.2011.
- R+P (2011), Unidad de Grandes Empresa, Büro de GE, Madrid: 10.02.2011.

- Rat (2012), Mitglied der Asyl Arbeitsgruppe der zyprischen Ratspräsidentschaft, Brüssel: 15.11.2012.
- Reinhard Marx (2010), Ausländerrechtsanwalt, Prozessvertreter Dublin II BVerfG, in der Rechtsanwaltskanzlei, Frankfurt a.M.: 01.12.2010.
- Reyes Fernando (2011), ACCEM und Foro, in den Räumen des Foro, Madrid: 11.02.2011.
- Rudeberg, Sverker (2012), businessseurope: Telefoninterview: 26.06.2012.
- S+R/BMAS (2009), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat II a 5 Arbeitsmarktpolitik im internationalen Bereich/Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, Interview geführt in Hohenheim: 14.11.2009.
- Sch/KOM (2010), Mitglied der Kommission der Europäischen Union, zum relevanten Zeitpunkt in der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit (heute gespalten in: GD Inneres und GD Justiz), E-Mail: 20.08.2010.
- Septién, María Dolores (2012), Jefa del Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo, Tenerife, Espana: 29.10.2012.
- Servicio Domesico Activo (Sedoac) (2011), Selbstorganisation migrantischer Care-Arbeiter_innen, Madrid: 27.11.2011.
- Spencer, Sarah (2010), Senior Fellow, Centre for Migration, Policy & Society (COMPAS), University of Oxford, London: 08.10.2010.
- Triantaphyllides, Kyriacos (2012), Mitglied des Europäischen Parlaments, CY, Berichterstatter des Berichtes über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich, Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE-NGL), Brüssel: 13.11.2012.
- UNISON-1 (2010): UNISON-Referent, London: 05.10.2010.
- UNISON-2 (2010): UNISON-Referent, London: 05.10.2010.
- v. Löffelholz, Hans Dietrich (2010), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Referatsleiter Forschungsfeld wirtschaftswissenschaftliche Zusammenhänge, auf der Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung »Mobilität und Inklusion. Arbeitsmigration von Hochqualifizierten in Europa«, Berlin: 18./19.02.2010.
- Valiente, Maurizio (2011), Justiziar Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), im Büro von CEAR Madrid: 10.02.2011.
- Villate (2011), Comisiones Obreras (CC.OO), Secretaria Confederal de Seguridad Social (Leiterin Sozialversicherung), Madrid: 23.11.2011.
- Visser, Robert K. (2012), Exekutivdirektor des Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen. Telefoninterview: 07.12.2012.
- Weber, Manfred (2010), Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP/CSU), Telefoninterview: 02.07.2010.

Autor_innen der Forschungsgruppe

›Staatsprojekt Europa‹

Sonja Buckel, Dr. phil., ist seit September 2013 Professorin für Politische Theorie am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Rechts- und Staatstheorie, Europaforschung und kritische Gesellschaftstheorie.

Fabian Georgi, Dipl. Politikwissenschaftler, promoviert an der Freien Universität Berlin und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Marburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind kritische Gesellschaftstheorien, politische Ökonomie, Staatstheorie sowie europäische und internationale Migrationspolitik.

Ulrich Hartl, B.A. Politikwissenschaft, studiert Internationale Beziehungen/ Friedens- und Konfliktforschung in Darmstadt und Frankfurt a.M. mit den Schwerpunkten Internationale Politische Ökonomie, Kritische Friedensforschung und Staatstheorie. In seiner Masterarbeit untersucht er die Wirkungen von Mikrokrediten aus einer hegemonietheoretischen Perspektive.

Nikolai Huke, promoviert mit einem Stipendium der Hans-Böckler-Stiftung an der Universität Marburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Theorien kritischer Europaforschung sowie Protestbewegungen und gewerkschaftliche Strategien in der Eurokrise.

John Kannankulam, Dr. phil., ist Juniorprofessor für Politische Ökonomie und Europäische Integration an der Universität Marburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Staats- und Hegemonietheorie, Europaforschung und Politische Ökonomie (der BRD/UK).

David Lorenz, studierte Soziologie und Philosophie in Frankfurt a.M. mit einem Schwerpunkt auf politische Philosophie und Kritische Theorie. Er

schrrieb seine Abschlussarbeit über die Entstehung und die aktuelle Krise der europäischen Dublin-II-Verordnung.

Dana Lüddemann ist Politikwissenschaftlerin (Dipl.) in Frankfurt am Main. Ihre Forschungsschwerpunkte sind postkoloniale Politikwissenschaft, Governementalität, Verhältnisse von Subjektivierung und Staatstheorie.

Andreas Meyerhöfer, studierte Politikwissenschaft und ist studentische Hilfskraft im Bereich Politische Ökonomie und Europäische Integration der Philipps Universität Marburg.

Sebastian Neumann, studierte Politikwissenschaft in Frankfurt a.M. Seine Master-Arbeit schrieb er zu materialistischer Parteientheorie.

Adrian Oeser, studiert Politikwissenschaft und Pädagogik in Frankfurt a.M., mit den Schwerpunkten Kritische Theorie, Psychoanalyse und Diskursanalyse. Seine Bachelor-Arbeit schrieb er über die juridischen Kämpfe um Dublin-II.

Maximilian Pichl, B.A. Politikwissenschaft, studiert Rechtswissenschaften und Humangeographie an der Universität Frankfurt a.M. mit einem rechtstheoretischen, verfassungsrechtlichen und asylrechtlichen Schwerpunkt.

Saida Ressel, Dipl. Politikwissenschaftlerin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Sektion Soziologie am Lehrstuhl ›Soziale Ungleichheit und Geschlecht‹ an der Ruhr-Universität Bochum. Sie promoviert zu Gewerkschaften im Spannungsfeld intersektionaler Ungleichheiten in einer hegemonietheoretischen Perspektive.

Katharina Vester, studierte Politologie, Philosophie und Sinologie in Frankfurt a.M. und Florenz. In ihrer Magisterarbeit untersucht sie juridische Widerstandsstrategien gegen die migrationskontrollpolitische Zusammenarbeit von Italien und Libyen.

Jens Wissel, Dr. Phil., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialforschung in Frankfurt a.M. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in kritischer Staatstheorie, Europaforschung und Internationaler Politischer Ökonomie.

Sebastian Wolff, Dipl. Politikwissenschaftler ist Doktorand im Institut für Sozialforschung Frankfurt a.M. Seine Forschungsschwerpunkte sind materialistische Staatstheorie, Europaforschung und Geopolitik.

ABSPANN/CREDITS

– more or less in order of appearance –

Written and Directed by (application)

Sonja Buckel, John Kannankulam, Jens Wissel

Main Cast

Sonja Buckel, Fabian Georgi, Nikolai Huke, John Kannankulam, Dana Lüdde-
mann, Maximilian Pichl, Saida Ressel, Jens Wissel and Sebastian Wolff

Former Main Cast

Friederike Boll, Anne Strehlow & Fabian Wagner (as Fabian I.)

Additional Cast & Support

Jana Gawlas, Ulrich Hartl, Alexandra Heiter, David Lorenz, Andreas Meyer-
höfer, Adrian Oeser, Cara Röhner, Justo Serrano, Hannes Soltau, Katharina
Vester, Fabian Wagner (as Fabian II.) and Lea Welsch

Thanks to:

Supervision

Marita Ostendorf

Theoretical Consultants (commentary & critique)

Hans-Jürgen Bieling, Ulrich Brand, Alex Demirović, Josef Esser (†), Andreas
Fischer-Lescano, Gunther Teubner, Joachim Hirsch, Axel Honneth, Stefanie
Hürtgen, Bob Jessop, Serhat Karakayali, Herrmann Kocyba, Hannah Lichten-
berger, Dirk Martin, Lukas Oberndorfer, Stephan Voswinkel

Science Management

Sidonia Blättler, Susanne Kappler, Günther Pabst

Special Effects

Contributors to »AK Staatstheorie«:

Frank Deppe (expert on trade unions), Pia Eberhardt, Corporate Europe Observatory (expert on lobbyism), Eberhard Eichendorfer (social hegemony project expert), Gerda Heck, Bernd Kasperek & Simon Sontowski (experts on critical border regime studies), John Holloway & Raul Zelik (experts on liberation), Hagen Kopp (expert on global freedom of movement), Thomas Lemke (expert on governmentality), Matthias Lehnert (legal expert on Frontex), Britta Leisering (expert on Frontex guide lines), Stefano Liberti (Director of Mare Chiuso), Philipp Metzger (expert on postoperaism), Jana Rieckmann (expert on agency character of Frontex), Julia Maisenbacher (expert on Neoliberal Migration Policy), Nora Markard & Linda Supik (experts on intersectionality), Tino Petzold (expert on law and production of space), Florian Rödl (expert on European wage autonomy and bargaining), Olaf Rother & Sebastian Schaurer (experts on Frontex), Sebastian Schipper (expert on space, city & neoliberalism), Jan Schlemmermeyer (expert on involution of democracy), Marco Aparicio Wilhelmi (immigration law practitioner), Aram Ziai (expert on development policy & postcolonialism)

Support in Organising Critical Theory

Assoziation für kritische Gesellschaftsforschung (AkG)
Netzwerk kritische Migrations- und Grenzregimeanalyse (kritnet)

Script Supervisor

Ela Rojas

Financed by

Deutsche Forschungsgemeinschaft

Locations

Institut für Sozialforschung
European Borders

Music

Tocotronic: Führe mich sanft
Manu Chao: Clandestino
Ton Steine Scherben: Keine Macht für Niemand

Sound Effects

Madrid Subway
Construction area around IfS

Thanks

... to many more

Special Thanks

to all our interview partners!

www.staatsprojekt-europa.eu

THE END

Kultur und soziale Praxis



JENS ADAM, ASTA VONDERAU (HG.)
Formationen des Politischen
Anthropologie politischer Felder

April 2014, 388 Seiten, kart., ca. 34,99 €,
ISBN 978-3-8376-2263-8



JONAS BENS, SUSANNE KLEINFELD,
KAROLINE NOACK (HG.)
Fußball. Macht. Politik.
Interdisziplinäre Perspektiven auf Fußball
und Gesellschaft

Februar 2014, ca. 200 Seiten, kart., ca. 27,99 €,
ISBN 978-3-8376-2558-5



GESINE DREWS-SYLLA, RENATA MAKARSKA (HG.)
Neue alte Rassismen?
Differenz und Exklusion in Europa nach 1989

Juli 2014, ca. 300 Seiten, kart., ca. 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-2364-2

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de

Kultur und soziale Praxis



HEIDRUN FRIESE
Grenzen der Gastfreundschaft
Die Bootsflüchtlinge von Lampedusa
und die europäische Frage

April 2014, ca. 200 Seiten, kart., ca. 28,80 €,
ISBN 978-3-8376-2447-2



JÖRG GERTEL, RACHID OUAISSA (HG.)
Urbane Jugendbewegungen
Widerstand und Umbrüche
in der arabischen Welt

März 2014, ca. 300 Seiten, kart.,
zahlr. z.T. farb. Abb., ca. 19,80 €,
ISBN 978-3-8376-2130-3



TATJANA THELEN
Care/Sorge
Konstruktion, Reproduktion und Auflösung
bedeutsamer Bindungen

April 2014, ca. 330 Seiten, kart., ca. 32,99 €,
ISBN 978-3-8376-2562-2

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de

Für alle, die es wissen wollen.

Über und unter Grenzen



Mit dem sozialen Gefälle wachsen auch die Grenzzäune – nicht nur zwischen einzelnen Ländern und Regionen, sondern auch innerhalb der Gesellschaften selbst. Wer drin ist, schließt die Tür hinter sich ab! Wie könnte aber eine neue Politik der Inklusion aussehen? An welchen Orten, durch welche Institutionen kommt die Gesellschaft zusammen?

polar 15 wirft einen Blick auf die Grenzpolitik in Europa und den USA, aber auch auf die unzähligen »Illegalen«, die inkognito unter uns leben. Ein Heft über die Desolidarisierung der Mitte und den Verlust des öffentlichen Raums, über die Chancen der Inklusion und den Abbau von Blockaden, über die neuen Grenzen in und um Europa, über Grenzverwischungen und geschützte Räume, die nach Grenzziehung verlangen.

2013. 192 Seiten. ISBN 978-3-593-39977-5



campus

Frankfurt. New York