

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 Organisation 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 entrechtet 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 (Bodadžijev 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. Wisel 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.

