

1. Einleitung

1.1 »WELCOME TO EUROPE«

In verschiedenen deutschen Städten – etwa in *Hamburg*, Greifswald, Köln, Dresden oder Essen – sind in den letzten Jahren sogenannte »Welcome Center« entstanden. Dabei handelt es sich um spezielle Abteilungen der Ausländerbehörden, die als »Aushängeschild deutscher Willkommenskultur« gelten (die tageszeitung v. 25.1.2013). Migrant*innen¹ erhalten hier eine persönliche Betreuung in verschiedenen Sprachen, Unterstützung bei der Wohnungssuche und Schulbesuchen sowie nicht zuletzt die Aufenthaltsgenehmigung. Diese für die deutsche Behördenkultur außergewöhnlichen Einrichtungen erscheinen gleichsam wie Errungenschaften einer kosmopolitischen Konstellation, in der die globale Bewegungsfreiheit durchgesetzt wäre. Allerdings – das Gegenteil ist der Fall: Sie sind Institutionen einer modernisierten, utilitaristischen Migrationskontrolle. Denn diese Center sind ausschließlich für jene Migrant*innen geöffnet, die unter die sozial konstruierte und zudem vergeschlechtlichte Kategorie der »Hochqualifizierten« fallen, das heißt

1 Das im Folgenden verwendete *-Zeichen (»*innen«) – anstelle etwa des großen Binnen-I – entstammt Diskussionen der feministischen Theorie. Damit soll der Versuch symbolisiert werden, sprachliche Geschlechtsmarkierungen, die eine ausschließliche Alternative von männlich oder weiblich suggerieren, zu vermeiden. Das Sternchen wird in der Computertechnik als wildcard für eine beliebige Anzahl von Zeichen zwischen zwei Grenzen verwendet. Wenn hingegen ausschließlich ein Geschlecht sprachlich repräsentiert wird, soll damit dem Umstand Rechnung getragen werden, dass eine symbolisch gleichmäßige Repräsentation aller möglichen Geschlechter selbst in Gefahr geriete, gesellschaftliche Asymmetrien zu verdunkeln (z.B. die Exklusion von Frauen aus den Führungsetagen großer Unternehmen). Außerdem habe ich bei der Paraphrasierung von Aussagen anderer oder amtlichen Bezeichnungen in den meisten Fällen auf die geschlechtsneutrale Formulierung verzichtet, um diesen in der Diskursanalyse keine inhaltliche Position zu unterstellen, die sie nicht teilen.

über einen Hochschulabschluss sowie ein Jahreseinkommen von über 30.000 Euro verfügen. Die Anwerbung von »Hochqualifizierten« ist auch das Ziel der Blue-Card-Richtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2009 (RL 2009/50/EG v. 25.5.2009). Letztere will die »Attraktivität der Gemeinschaft für Hochqualifizierte aus der ganzen Welt erhöhen«, um im globalen Wettbewerb um die »besten Köpfe«, also etwa IT-Experten, Manager und Ingenieure, mithalten zu können (Kuczynski/Solka 2009: 22ff.). Die Anwerbung ökonomisch erwünschter Migration ist die eine Seite der neuen europäischen Migrationspolitik. Die andere firmiert unter dem Schlagwort des »Kampfes gegen illegale Migration«. Der Zynismus der »Willkommenskultur« zeigt sich hier in Form von Stacheldraht, militärischer Ausrüstung, Lagern und Entrechtung. Beide Seiten werden im politischen Projekt des »Migrationsmanagements« miteinander verknüpft.

Eine wahrhaft kosmopolitische Bedeutung von »Welcome to Europe« realisierte sich hingegen im Sommer 2009, als auf der griechischen Insel Lesbos das jährliche europäische Grenz-Camp stattfand. An diesem nahmen neben Aktivist*innen der No-Border-Bewegung auch Migrant*innen im Transit, Migrationsforscher*innen und Filmemacher*innen aus ganz Europa teil. Die griechische Insel war zu diesem Zeitpunkt einer der migrationspolitischen »Hotspots« der südlichen europäischen Seegrenze: Angesichts des massiven Ausbaus des Grenzschutzes in Spanien, Italien und Malta vor allem durch die »Kooperation« mit den nord- und westafrikanischen Regierungen einerseits, sowie des gescheiterten Versuchs eine solche Kooperation mit der Türkei umzusetzen andererseits, verlagerte sich die Migrationsroute 2009 auf den Seeweg zwischen der Türkei und Griechenland. Lesbos liegt nur wenige Kilometer von der türkischen Grenze entfernt.

Auf einer der griechischen Inseln angekommen, wurden die Migrant*innen in einem der zahlreichen Lager² rund um das Mittelmeer inhaftiert. Das Haftlager in Paganí, in dem in den Sommermonaten zwischen 800 und 1000 Menschen inhaftiert waren, war für massive Menschenrechtsverletzungen berüchtigt (Pro Asyl 2007: 24f.). Nach oft mehrmonatigem Aufenthalt im Haftlager mussten die Migrant*innen ihre Fingerabdrücke für die EU-Datenbank »EURODAC«³ hinterlassen und erhielten im Anschluss daran die schriftliche Verfügung, innerhalb der nächsten 30 Tage aus Griechenland auszureisen. Nur mit dieser Verfügung konnten sie die Insel verlassen, weil ihnen die Betreiberfirma der Fähren nach Athen nur unter deren Vorlage Fahrkarten verkaufte. In Athen angekommen, begann für die allermeisten ein Leben in der Illegalität, entweder in Athen selbst oder aber auf dem Weg ins nördliche Europa. Die EURODAC-Datenbank sollte dabei sicherstellen, dass die Migrant*innen, falls sie in einem anderen EU-Staat aufgegriffen würden, nach Griechenland zurückgeschoben werden könnten. Denn gemäß der Dublin-II-

2 Siehe <http://www.globaldetentionproject.org/home.html> (letzter Zugriff am 1.10.2012).

3 VO 2725/2000 v. 11.12.2000, ABl.EG Nr. L 316 v. 15.12.2000, S. 1.

Verordnung⁴ ist jener Mitgliedsstaat für die Asylantragsstellung zuständig, über den die Einreise in die EU erfolgt ist. Die südlichen EU-Mitgliedsstaaten wurden durch diese Regelungen mehr und mehr zu Grenzwächtern der europäisierten Migrationspolitik. Lesbos stand paradigmatisch für die Effekte dieser Politik.

Den Aktivist*innen des Grenz-Camps war es gelungen, eine Videokamera in das Haftlager in Paganí einzuschleusen und den Insass*innen so zu ermöglichen, die Verhältnisse zu dokumentieren, unter denen sie dort leben mussten. Die Ergebnisse stellten die Aktivist*innen daraufhin auf ihre Camp-Homepage.⁵ Auf diesem Weg gelangten die Videoaufnahmen in die Weltöffentlichkeit: Nicht nur griechische und europäische Medien, auch CNN berichtete über die unhaltbaren Zustände. Dies führte letztlich dazu, dass Paganí im Oktober desselben Jahres geschlossen wurde.⁶ Die erfolgreiche Vernetzung von Aktivist*innen aus Europa und Afrika mit den Geflüchteten während des Grenz-Camps stellte den Auftakt zu dem anschließend gegründeten Netzwerk »Welcome to Europe (w2eu)« dar, das sich verschiedenen politischen Projekten widmet, welche sich dem Ziel einer globalen Bewegungsfreiheit verpflichtet fühlen. Eines dieser Projekte ist ein Webguide, welcher illegalisierten Migrant*innen auf ihrem Weg durch Europa mehrsprachige Informationen sowie Kontakte und Beratungsmöglichkeiten anbietet.⁷ Die Aktivist*innen selbst bezeichnen die Homepage als »Willkommensplattform«.⁸ Ihre Vorstellung einer »Willkommenskultur« liest sich dort folgendermaßen:

»[T]he long documented deaths and suffering have continued for years, and no end is in sight. We stand for a grassroots movement that embraces migration and wants to create a Europe of hospitality.«⁹

Diese gegensätzlichen Formen von Willkommens-Politiken enthalten bereits alle Widersprüche der im Folgenden zu untersuchenden Europäisierung der Migrationspolitik. »Welcome to Europe« erweist sich darin als die im Handgemenge entwickelte kosmopolitische Vision eines »offenen Europa[s], das seine historischen Grenzen des Nationalismus, Rassismus und Kolonialismus überwindet« (Römhild 2006: 211). Hauke Brunkhorst hat darauf hingewiesen, dass sich die EU zwar als kosmopolitisches Projekt versteht, dieses Projekt jedoch nicht nur »mit den besten, mit Universalismus und Aufklärung, mit Menschenrechten und Demokratie, son-

4 VO 2003/343 v. 18.2.2003, ABl. EG Nr. L 50 v. 25.2.2003, S. 1.

5 <http://w2eu.net/nobordertv/pagani-detention-center-2/> (letzter Zugriff am 1.7.2013)

6 Protokoll der teilnehmenden Beobachtung des Grenzcampes auf Lesbos 20.–30. August 2009.

7 <http://w2eu.info/index.en.html> (letzter Zugriff am 1.7.2013)

8 Email-Bericht v. 9.8.2012, liegt der Verfasserin vor.

9 <http://w2eu.net/> (letzter Zugriff am 1.10.2012)

dem auch mit den finstersten Traditionen [...] Europas, mit Kreuzzügen und Kolonialismus, Imperialismus und Großraumprojekten eng verbunden« ist (Brunkhorst 2011: 460). Der migrantische Pragmatismus der Grenzüberschreitung als »neue entzauberte Form des Kosmopolitismus« (Römhild 2006: 212) konfrontiert die europäische Politik mit beiden Traditionen.

Aus diesem Grund habe ich den Slogan »Welcome to Europe« als Titel für die vorliegende Untersuchung gewählt. Eine solche Perspektivierung geschieht aus einer Verantwortung für die eigene Wissensproduktion heraus, wie sie methodische Diskussionen in der feministischen Theorie unter dem Schlagwort des »situierten Wissens« einfordern. Danach strebt kritisches Wissen eine Objektivität an, die nicht frei ist von Engagement und Interpretation (Haraway 1995: 90). Denn Wissen ist Ausdruck körperlicher, orts- und zeitgebundener Praxen und insofern nicht unschuldig. Die Verantwortung, die wir tragen, besteht darin, ein Wissen zu produzieren, »das die Konstruktion von Welten ermöglicht, die in geringerem Maße durch Achsen der Herrschaft organisiert sind« (ebd.: 85). Wie anders könnte die Autorin, die im Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft ist und sich damit auf eine der sichersten Rechtspositionen dieser Welt berufen kann, über die Entrechteten schreiben, deren Erfahrungen sie nicht teilt? Dies gilt umso mehr angesichts des Umstandes, und darin folge ich Antonio Gramscis Hegemonietheorie, dass diese Wissensproduktion immer auch das Ergebnis einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Hegemonie ist. In diese Auseinandersetzung sind auch die Wissenschaftler*innen verwickelt, welche sich die Analyse solcher Auseinandersetzungen zum Ziel gesetzt haben – unabhängig davon, ob sie dieses Ziel bewusst verfolgen. »Welcome to Europe« enthält also sowohl in empirischer als auch in normativer Perspektive das Programm der nun folgenden Analyse.

1.2 FRAGESTELLUNG UND VORGEHENSWEISE

Rechtliche Auseinandersetzungen erscheinen als rein rechtstechnische Vorgänge. Unter den für juristische Laien unverständlichen Rechtsfiguren verschwinden die politischen Kämpfe. Juristische Dogmatik erhebt sogar den Anspruch, reine Rechtstechnik zu sein. Dies ist ein wesentlicher Effekt der Eigenlogik der Rechtsform. Indem sich soziale Verhältnisse im Recht kapitalistischer Gesellschaften verselbständigen, erlangen sie in der Rechtsform eine relationale Autonomie (ausführlich Buckel 2007). Die kritische Methodenlehre hat daher viel Zeit darauf verwendet, das Politische im Recht herauszuarbeiten und den genuin politischen Charakter jeder rechtlichen Auseinandersetzung zu betonen (für einen Überblick vgl. Buckel/Fischer-Lescano 2007: 85ff.). Die vorliegende Arbeit versucht in diesem Kontext, eine eigene Untersuchungsperspektive zu entwickeln, um die Kämpfe um Hegemo-

nie nachvollziehbar zu machen und zu zeigen, wie die späteren Rechtsfiguren als Ergebnisse ebendieser Kämpfe entstehen. Damit ist die Möglichkeit eröffnet, den de-politierten Charakter der Rechtsordnung in Frage zu stellen und zu zeigen, wie gesellschaftliche Kräfteverhältnisse sich in das Recht übersetzen und wo Ansatzpunkte für ihre Verschiebung existieren.

Viele Auseinandersetzungen der letzten Jahre boten sich für eine solche Analyse an. Ob es sich etwa um die Arbeitsrechtsprechung zur Leiharbeit handelt oder um die rechtlichen Auseinandersetzungen um die sogenannte Transsexuellen-Gesetzgebung. Das erst im Entstehen begriffene europäische Migrationsrecht erschien mir jedoch aus verschiedenen Gründen besonders geeignet zu sein. Zum einen überkreuzen sich in diesem Feld verschiedene Herrschaftsachsen und Strukturprinzipien kapitalistischer Gesellschaften: das Nord-Süd-Verhältnis, Staat, Nation und damit Ethnizität, Klasse und Geschlecht. Zum anderen werden wir im Prozess der Europäischen Integration zu Zeug*innen eines widersprüchlichen Staatswerdungsprozesses, der gerade in der aktuellen Krise eine große Dynamik entfaltet. Er lässt sich besonders gut im Bereich der Migrationspolitik untersuchen, da sich in dieser staatliche Tätigkeiten wie in einem Brennglas verdichten, sie aber staatstheoretisch noch kaum erforscht war. Bereits mit der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Maastricht-Vertrag 1992¹⁰ wurden ehemalige innereuropäische Gastarbeiter*innen in Unionsbürger*innen mit bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten transformiert. Als dann 1999 mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam¹¹ auch noch die Migrationspolitik für Drittstaatsangehörige europäisiert wurde, das heißt als die Rechtsetzungskompetenz für die Asyl- und Grenzpolitik, für die legale sowie die irreguläre Migration den europäischen Institutionen übertragen wurde, und in den folgenden zehn Jahren auf dieser Grundlage durch eine große Anzahl von Richtlinien und Verordnungen ein eigenständiges europäisches Migrationsrecht entstand, war dies staatstheoretisch von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Seit diesem Zeitpunkt sind die nationalen migrationsrechtlichen Normen nur noch Implementierungen europarechtlicher Vorgaben – allerdings mit zum Teil großen Gestaltungsspielräumen. Diese Entwicklung fordert klassische staats-theoretische Annahmen heraus. Denn sie bedeutet die Entstehung eines die nationalen Territorien überlagernden Territoriums, einer transnationalen Bevölkerungsregulierung sowie Verschiebungen von Gewaltmonopol und Staatsbürgerschaft. Die Konflikte, die mit dieser Entwicklung einhergehen, sind vielfältig und multiskalar.

Zwei Fallstudien stehen im Zentrum dieser Untersuchung: In der ersten analysiere ich eine Rechtsprechungslinie des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), die sich über ein Jahrzehnt hinweg entwickelt hat und einen Bruch mit dem neoliberalen Rechtsprechungspfad der letzten 40 Jahre (vgl. Buckel/

10 Vertrag über die Europäische Union, Abl. Nr. C 191 v. 29.7.1992.

11 ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997.

Oberndorfer 2009) bedeutet. Denn in diesen Urteilen sprach das höchste europäische Gericht erwerbslosen Unionsbürger*innen, wie etwa einer alleinerziehenden Mutter oder einem Obdachlosen, transnationale soziale Rechte zu. In dieser Fallstudie steht also mit der Ausweitung subjektiver Rechte die hoch umstrittene Konstruktion eines europäischen Sozialstaates, trotz fehlender Europäisierung der Sozialpolitik, im Zentrum – und, damit verbunden, die Konzeption einer genuin europäischen Gemeinschaft, die nicht mehr aufgrund nationaler Zugehörigkeiten diskriminieren darf. Die erkenntnisleitende Frage lautete, wie es möglich war, dass der Europäische Gerichtshof, nicht selten gegen den expliziten Willen der politischen Akteur*innen, diese neue Gattung sozialer europäischer Rechte entwickelte.

Die zweite Fallstudie wendet sich hingegen den Kämpfen um eine Verrechtlichung der südlichen europäischen Seegrenze zu. Hierbei werden unterschiedliche, fragmentierte juristische Terrains analysiert, auf denen diverse Akteur*innen in verschiedenen Konstellationen um die Durchsetzung ihrer jeweiligen Deutung von Rechtsstaatlichkeit ringen. Während die peripheren EU-Südstaaten immer mehr in die Rolle von Grenzwächtern hineingedrängt und darüber hinaus die postkolonialen nord- und westafrikanischen Staaten zu integralen Stützpfeilern der europäischen Grenzpolitik wurden, versuchen Menschenrechtsaktivist*innen diese Entwicklung rechtlich einzuhegen.

Geht es also in der ersten Fallstudie um die Konstitution eines europäischen Innen, so in der zweiten um die Produktion des Außen. Durch diese Neuzusammensetzung von Innen und Außen kommt es zu Prozessen des Re-Borderings, der Gleichzeitigkeit von Grenzziehung und Grenzöffnung sowie der Schaffung eines Bereichs nichtrestringierter innerer Mobilität, der zugleich an massive Außengrenzen gekoppelt ist. Diese Auseinandersetzungen, so die hier vertretene These, sind Konstitutionalisierungskämpfe, in denen wesentliche Elemente eines europäischen Staatsprojektes verhandelt werden.

Methodisch untersuche ich die juristischen Auseinandersetzungen mittels einer hegemonietheoretischen Diskursanalyse des Rechts, die zunächst den jeweiligen politisch-ökonomischen Kontext beleuchtet, um daran anschließend die diskursiven Auseinandersetzungen innerhalb der scheinbar rein technischen, juristischen Dogmatik ans Licht zu holen. Während in der ersten Fallstudie von den konkreten Akteur*innen abstrahiert und stattdessen der juristische Diskurs fokussiert wird, um von Urteil zu Urteil die allmähliche Herausbildung einer von der Literatur als durchaus »revolutionär« beurteilten Rechtsprechungslinie nachzuzeichnen, werden in der zweiten Fallstudie, die sich aufgrund der prekären und in weiten Teilen unklaren Rechtslage an der Seegrenze nur auf wenige Urteile stützen kann, auch die strategischen Praxen juristischer Aktivist*innen ausgeleuchtet.

Bevor die konkrete Analyse beginnt, sollen zunächst die zentralen theoretischen Kategorien geklärt werden. Wenn von einem Staatswerdungsprozess die Rede ist, was ist dann mit »Staat« gemeint? Und wie lässt sich das widersprüchliche Terrain

des Rechts theoretisch fassen (2. Kapitel)? Im Anschluss daran gebe ich einen Überblick über die Europäisierung der Migrationskontrolle (3. Kapitel), wovon die beiden Fallstudien jeweils Ausschnitte abbilden. Dabei werde ich argumentieren, dass diese Politik durch das neoliberale Sicherheitsdispositiv des ›Migrationsmanagements‹ gekennzeichnet ist, welches Mobilität durch unterschiedliche Zonen stratifizierter Rechte regiert. Die beiden im Anschluss folgenden Fallstudien (5. und 6. Kapitel) finden innerhalb dieser stratifizierten Rechtszonen statt: die erste im Bereich der stärksten Rechte der Unionsbürger*innen, die zweite am entgegengesetzten Pol der Rechtlosigkeit der illegalisierten Migrant*innen. Die Konstitution von Innen und Außen korrespondiert diesen beiden Zonen. Zuvor wird in einem methodischen Kapitel die empirische Vorgehensweise erläutert (4. Kapitel). In einem abschließenden Resümee werden schließlich die beiden Fallstudien gemeinsam reflektiert (7. Kapitel).

1.3 DANKSAGUNG

Der vorliegende Text ist die überarbeitete Fassung meiner im Oktober 2012 am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Frankfurter Goethe-Universität eingereichten Habilitationsschrift. Sie ist entstanden im Rahmen eines DFG-geförderten Forschungsprojekts,¹² das in den Jahren 2009-2013 am Institut für Sozialforschung in Frankfurt durchgeführt wurde. Es hatte sich zum Ziel gesetzt, die Europäisierung mit einem Fokus auf den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um Hegemonie zu analysieren, welche sowohl in der Zivilgesellschaft als auch auf dem politischen Terrain im engeren Sinne sowie im Recht ausgetragen werden. Mein Dank gilt insbesondere Hans-Jürgen Bieling, Jens Borchert und Hauke Brunkhorst, die aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven die Arbeit begutachtet haben, und deren Kritiken ich gerne aufgegriffen habe, sowie meinen Interviewpartner*innen für die Bereitschaft, ihr Wissen mit mir zu teilen. Darüber hinaus verdanke ich den Mitgliedern unserer Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« viele, viele Stunden gemeinsamer solidarischer Diskussion und kreativer theoretischer Arbeit, die ich in dieser Form als einzigartig erlebt habe: Jens Wissel, John Kannankulam, Maximilian Pichl, Friederike Boll, Fabian Georgi, Fabian Wagner, Dana Lüddemann, Anne Strehlow, Sebastian Wolff, Saida Ressel, Nikolai Huke, David Lorenz, Adrian Oeser, Alexandra Heiter, Ulrich Hartl, Lea Welsch, Justo Serrano, Sebastian Neumann – und schließlich Katharina Vester, die nicht nur gemeinsam mit mir an der Recherche für die Rechtssache »Hirsi vs. Italy« arbeitete, sondern auch das Lektorat dieses

12 »Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik«, www.staatsprojekt-europa.eu.

Buches übernommen hat. Dafür, dass die Arbeitsbedingungen dabei überaus angenehm waren, fühle ich mich den Mitgliedern des Instituts für Sozialforschung verbunden. Unter diesen gilt mein besonderer Dank Sidonia Blättler, Axel Honneth, Ela Rojas, Günter Pabst und Susanne Kappler. Darüber hinaus verdanke ich eine akribische und kritische Lektüre Andreas Fischer-Lescano, Regina Kreide, Thore Prien, Margit Rodrian-Pfennig und Andrea Ypsilanti. Schließlich wäre dieses Projekt ohne die Finanzierung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft nicht möglich gewesen.