

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 Verordnungen 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 »Sangatte-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 voraussetzende 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.

