

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, stellen 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 (AEUV).

(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 vergebenden 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 Europäisierungsprojekt 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 setzten 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 Anwärtler_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 Mitgliedsstaat 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. Kuczinski/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.

