

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 Anzeichen 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 verflochtenes 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 Wahlniederlage 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 ›Ver-einigten 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.

