

tion und Harmonisierung“ (160), der ebenfalls deutliche Bezüge zu nationalstaatlichen Repräsentationsformen aufweise, zentrale Bedeutung beizumessen sei.

Mit diesen Ergebnissen liefert der Band auf der einen Seite anregende, sicherlich auch Diskussionen provozierende Interpretationsofferten, die seinen Wert ebenso begründen wie das überzeugende Plädoyer für eine Perspektivenerweiterung der Politikwissenschaft; konsequent werden die Leerstellen und Grenzen bisheriger politikwissenschaftlicher Forschung, die Bilder und andere kulturelle Artefakte weitgehend vernachlässigt hat, aufgezeigt. Auf der anderen Seite stößt der Band indes auch an Grenzen. So sind die im Band vorgenommenen Fallbeispiele stark auf die österreichisch-deutsche Perspektive und Beispiele aus dem Jahr 2007 konzentriert, so dass sich Fragen nach der Reichweite der Analysen und hinsichtlich der Vergleichbarkeit aufdrängen. Dass zudem wichtige Grundlagenwerke wie etwa Luisa Passerinis „Figures d’Europe. Images and Myths of Europe“ nicht berücksichtigt werden und auch das Beispiel der Kulturhauptstadt Europas, das als prominentes EU-Kulturprojekt für einige der gewählten Untersuchungsfelder zahlreiche Argumente liefert, unbeachtet bleibt, schmälerlt den Ertrag des Bandes.

Insgesamt betrachtet ist zu konstatieren, dass die beiden hier besprochenen Bände nicht nur Leerstellen und Forschungslücken markieren, sondern auch zahlreiche neue Perspektiven für die sozialwissenschaftliche Europa- und Integrationsforschung entwickeln und infolgedessen vor allem in konzeptioneller Hinsicht Beachtung verdien-

Jürgen Mittag

Parkes, Roderick. *European Migration Policy from Amsterdam to Lisbon. The end of the responsibility decade?* Baden-Baden. Nomos 2010. 199 Seiten. 38 €.

Eine neue Flüchtlingswelle im Zuge des „arabischen Frühlings“ hat zu Beginn des Jahres 2011 einmal mehr die ungelösten Probleme europäischer Migrationspolitik ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt. Während sich die einen durch den anwachsenden Flüchtlingsstrom aus Nordafrika bedroht fühlen, kritisieren andere den menschenverachtenden Umgang mit den Migranten, denen eine großzügige Aufnahme in Europa verwehrt wird. Es ist nicht nur Italiens irrlichtender Regierungschef Berlusconi, der die Versichertheitlichkeit der Migrationspolitik betreibt und mit diesem Diskurs eine extrem restriktive nationale Migrationspolitik legitimiert. Vielmehr scheint es einen Konsens unter den Innenministerien aller EU-Mitgliedstaaten zu geben, Migration hauptsächlich als eine Facette der europäischen Sicherheitspolitik zu begreifen und entsprechend restriktiv zu bearbeiten.

Vor diesem Hintergrund könnte die Monographie von Roderick Parkes über die europäische Migrationspolitik seit Amsterdam nicht aktueller sein. Ausgangspunkt seiner Analyse sind die oben skizzierten Dichotomien im Migrationsdiskurs, die sich zwischen den Polen *restrictive/open*, *liberal/illiberal* und *burden-sharing/burden-shifting* bewegen. Je nach Standpunkt sind die jeweiligen Pole positiv oder negativ besetzt, so dass der Diskurs normativ aufgeladen und ideologisch überfrachtet erscheint. Parkes Anliegen ist es, diese Dichotomien durch eine tieferge-

hende theoriegeleitete Analyse der europäischen Migrationspolitik zu überwinden, in deren Mittelpunkt er die Rolle der nationalen Innenministerien stellt. Deren Rolle ist in der Tat von großer Bedeutung, wie die Entwicklung der Migrationspolitik seit in Kraft Treten des EU-Vertrages von Amsterdam beweist. Mit Amsterdam sind weitreichende Kompetenzen im Politikfeld der Migrationspolitik von der nationalen auf die europäische Ebene transferiert worden. Damit wurde formal die Gestaltungsmacht der tendenziell eher national orientierten, restriktiv und wenig liberal agierenden Innenminister verringert, während sich der Einfluss der EU-Institutionen vergrößerte, die *per definitionem* einer europäischen, tendenziell aber auch einer offeneren und liberaleren Migrationspolitik das Wort reden. Die Vertragsreform hätte demnach zu einem europäischen *burden-sharing* im Rahmen einer Öffnung und Liberalisierung der EU-Migrationspolitik führen müssen. Dieser Effekt ist aber nicht eingetreten. Seit Amsterdam hat sich an der Substanz europäischer Migrationspolitik kaum etwas geändert, und die Innenministerien sind nach wie vor die einflussreichsten Akteure, die geschickt unterschiedliche Arenen nutzen, um ihre Agenda auf europäischer ebenso wie auf nationaler Ebene durchzusetzen; eine Strategie, die *Parkes* mit dem Konzept des *venue shopping* anschaulich beschreibt. Für *Parkes* besteht das *research-puzzle* darin, zu erklären, wie sich der nachhaltige Einfluss der europäischen Innenministerien erklärt. Vordergründig bietet sich ein rationalistischer Erklärungsansatz an, demzufolge man argumentieren könnte, dass die Innenministerien den Kompetenztransfer auf die europäische Ebene aus

machtpolitischem Eigeninteresse unterlaufen hätten. Nach *Parkes* greift dieser Erklärungsansatz jedoch zu kurz. Wenn dem so wäre, hätten die Innenministerien die diskutierte Einbettung der Migrationspolitik in das Politikfeld der Entwicklungskooperation unterstützen müssen, weil sie damit ihren Kompetenzbereich innerhalb dieses größeren Politikfeldes hätten erweitern können. Aus der Tatsache, dass sie dies nicht getan haben und, ganz im Gegenteil, Migrationspolitik mehr denn je als Teil der Sicherheitspolitik konzeptionalisiert, schließt *Parkes*, dass die Innenministerien einer Verantwortungslogik folgen. Wenn man davon ausgeht, dass in den Innenministerien das im Diskurs stetig re-produzierte Bedrohungsparadigma verinnerlicht wurde, kann man dieser Argumentation folgen, denn dann ist dem (Sicherheits-) Interesse europäischer Bürger tatsächlich mit einer restriktiven Migrationspolitik am besten gedient. Ganz überzeugt diese Argumentation jedoch nicht, vor allem deshalb, weil aus der Arbeit nicht hervorgeht, wie methodisch gearbeitet wurde. Wurden Interviews in den Innenministerien geführt oder lediglich Dokumente ausgewertet? Hat eine Diskursanalyse stattgefunden und wenn ja auf Grundlage welcher Texte? Immerhin ist Parkers Argument plausibel und vor allem interessant, da es die normativen Zuordnungen im Mainstream-Diskurs durchbricht. Nach *Parkes* ist es nicht institutioneller Machthunger, sondern Verantwortungsbewußtsein, das die Innenministerien antreibt und gleichwohl im Ergebnis zu negativen Konsequenzen führt. In den empirischen Teilen seiner Arbeit weist *Parkes* an mehreren Beispielen nach, wie die Restriktionen europäischer Migrationspolitik immer wieder zu nicht-in-

tendierten und zum Teil sogar kontraproduktiven Effekten führten. Als Alternative zum Rationalismus bietet Parkes Ansätze aus dem soziologischen und dem historischen Institutionalismus an. Während ersterer geeignet ist, die Diskurshoheit der nationalen Innenministerien zu erklären, vermag letzterer, Pfadabhängigkeiten in der Genese des EU-Vertrages aufzuzeigen, die den Einfluß der Innenministerien auch nach Amsterdam erklären können. Spannend ist vor dem Hintergrund der damit offengelegten Strukturen nicht zuletzt der Ausblick in die Zukunft. Wie wird sich die EU-Migrationspolitik nach der Vertragsreform von Lissabon entwickeln? Parkes prognostiziert eine eventuelle Entideologisierung, die sich in neueren, durchaus experimentellen Ansätzen der EU-Migrationspolitik abzeichnet. Sie wurden notwendig aufgrund der Erkenntnis, dass es schlichtweg nicht möglich ist, Migrationsströme so zu kontrollieren, wie dem verunsicherten Bürger suggeriert wird. So positiv die Prognose stimmen mag, die Reaktionen der EU auf die Flüchtlingswelle, die der arabi-

sche Frühling ausgelöst hat, lassen von der Entideologisierung leider noch wenig erkennen. Zumindest kurzfristig agierten die EU und ihre Mitgliedstaaten geradezu reflexhaft mit extremer Abwehr, entlang der vertrauten Linien einer versichertheitlichen Migrationspolitik. Es wird sich zeigen, ob die genannten und noch folgenden Innovationen der EU-Migrationspolitik den Realitäten Rechnung tragen und geeignet sind, Migration zu managen, anstatt sie verhindern zu wollen.

Insgesamt ist das Buch aus mehreren Gründen empfehlenswert. Zum einen besticht es durch die theoretische Perspektive, die Wege aus einem dichotomen Diskurs weist, der festgefahren und damit fruchtlos geworden scheint. Zum anderen ist die Kenntnisfülle von hohem Interesse, die einen gebündelten Überblick über die relevanten Entwicklungen seit Amsterdam bietet. Geeignet ist das Buch für die Lehre in höheren Studiensemestern sowie für alle, die sich forschend mit dem Politikfeld der Migrationspolitik befassen.

*Annette Jünemann*