

III. Hegemonieprojekte im Kampf über die Migrationspolitik und Europäische Integration

Ziel unserer Fallstudien war es, die politischen und institutionellen Veränderungen auf dem Feld der Migrationspolitik als Ausdruck und Resultat gesellschaftlicher Kämpfe und sich dynamisch verschiebender Kräfteverhältnisse verstehbar zu machen. Im Mittelpunkt der folgenden Abschnitte steht die Analyse von den fünf Hegemonieprojekten, die in diesen Kämpfen eine zentrale Rolle einnahmen.

Mit dieser Darstellung verfolgen wir drei Ziele: Erstens wollen wir die Ausführungen zur Methode der HMPA und ihrer Operationalisierung illustrieren und anschaulich machen, welche Art von Wissen und Argumenten mit der HMPA entwickelt werden kann. Zweitens streben wir an, das Verständnis der gesellschaftlichen und politischen Kämpfe um Migrationspolitik in Europa und den Prozess der Europäischen Integration zu vertiefen. Drittens sind die folgenden Ausführungen für das Verständnis der Einzelartikel des Bandes Voraussetzung. Doch bevor wir auf die Hegemonieprojekte eingehen, ist es wichtig, im Sinne einer »Kontextanalyse« die historische Dynamik und den ökonomischen und sozialen Kontext zu skizzieren, auf den die beschriebenen Hegemonieprojekte reagierten.

1. KRISE UND GLOBALISIERUNG ALS KONTEXT EUROPÄISCHER INTEGRATION UND EUROPÄISCHER MIGRATIONS POLITIK

Die zentrale Frage, um die in den von uns untersuchten migrationspolitischen Konflikten gerungen wurde, war, ob und wie die EU-Staaten die verschiedenen Bereiche ihrer nationalen Migrationspolitik europäisieren sollten. Da Migrationspolitik immer auch Kernfragen anderer Politikbereiche betrifft (etwa die Grenz-, Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik), ging es in diesen Konflikten auch um die Form und Richtung der Europäischen Integration insgesamt.

Aus einer materialistischen Perspektive ist der Prozess der Europäischen Integration in seiner dominant wettbewerbsstaatlichen Form seit Mitte der 1980er Jahre eine strategische Reaktion auf die Transnationalisierung von Produktion und Handel in der Krise des Fordismus (Ziltener 1999). Dabei bleibt die Art und Weise der Europäisierung abhängig von gesellschaftlichen und politischen Kämpfen um das europäische Projekt (Statz 1979: 21). Bastian van Apeldoorn, Vertreter des »Amsterdamer Ansatzes« des transnationalen historischen Materialismus (vgl. van Apeldoorn 2000; Overbeek 2004) unterscheidet daher drei »Integrationsprojekte«, die in den 1980er und 1990er Jahren in den Konflikten über die europäische Wirtschafts- und Währungsunion um Form und Richtung der Europäischen Integration rangen: Erstens das neoliberale Projekt, das darauf zielte, durch Weltmarktöffnung, Deregulierung und Privatisierung die »nutzenbringenden« Marktkräfte von den Fesseln der Regierungsintervention [...] zu befreien« (van Apeldoorn 2000: 200). Zweitens das neo-merkantilistische Projekt, das darauf zielte, durch einen großen europäischen Binnenmarkt die Etablierung von Schlüsselkonzernen als »Euro-Champions« und größere »economies of scale« der Triadenkonkurrenz zu begegnen (ebd.: 200f.). Drittens das sozialdemokratische Projekt, das einen »supranationalen Rahmen der sozialen Regulation« durchsetzen wollte, um so das »europäische Sozialmodell« zu verteidigen (ebd.: 201).

Diesen Analysen folgend lässt sich konstatieren, dass das neoliberale Hegemonieprojekt im Laufe der 1980er und 1990er Jahre seine zentralen politischen Projekte durchsetzte – Binnenmarkt, Währungsunion, Wettbewerbsfähigkeit – und es seinen Protagonist_innen trotz wiederkehrender Krisen (vgl. Deppe/Felder 1993) gelang, ihre partikularen Interessen zu universalisieren und so zu einem hegemonialen Projekt zu werden. Das hegemoniale neoliberale Projekt strukturierte somit den grundlegenden Rahmen, innerhalb dessen um die Europäisierung weiterer Politikbereiche einschließlich der Migrationspolitik gerungen wurde. Auf dieser Grundlage führte der Prozess der Europäischen Integration zu einer Situation, in der sich die EU zwar nicht als neuer Staat konstituierte, in der aber die Vernetzung und Integration der nationalen und europäischen Institutionen und Staatsapparate durch viele kleine und einige große politische Projekte (Binnenmarkt, Währungsunion, Schengen, Osterweiterung, Maastricht/Amsterdam/Lissabon) derart stark wurde, dass von einem multiskalaren und fragmentierten »europäischen Staatsapparate-Ensemble« gesprochen werden muss, das dominant durch eine neoliberale, wettbewerbsstaatliche Integrationsweise gekennzeichnet ist.

Im Zuge der Dynamik des Binnenmarktprojektes und seinen Regulationsanforderungen lassen sich auch Elemente eines auf dieses komplexe Apparat-Ensemble bezogenen »Staatsprojekts Europa« identifizieren. Zu diesen Bestrebungen, das europäische Apparat-Ensemble in eine (halbwegs) kohärente Struktur zu bringen, gehört auch der Versuch, die Migrations- und

Grenzpolitik zu europäisieren. Hinter diesen Bestrebungen stehen wiederum als übergeordneter Kontext vier historische Dynamiken, die den Konflikt über eine Europäisierung von Migrationspolitik antrieben und strukturierten (vgl. Georgi 2013a):

Die *erste* historische Dynamik hatte ihren Ursprung in den Mobilitätspraktiken, mit denen subalterne Bevölkerungsgruppen aus peripheren Räumen auf (Bürger-)Kriege, gesellschaftlichen Zerfall und Krisen reagierten, die häufig mit Prozessen der Vertreibung und Enteignung zusammenhingen, die durch den neoliberalen Globalisierungsschub ab Ende der 1970er Jahre in Gang gesetzt wurden, darunter Schuldenkrise, IWF-Strukturanpassungsprogramme, Privatisierungen, Landraub, Überfischung usw. (vgl. Harvey 2005). Diese Prozesse sind die jüngsten Folgen der imperialen Lebensweise.

Die *zweite* historische Dynamik entstand aus den tendenziell restriktiven Reaktionen auf diese relativ autonome Praktiken von Flüchtlingen, Wanderarbeiter_innen und anderen Migrant_innen, die ab den 1980er Jahren in größerer Zahl in die EU einwanderten. Starke gesellschaftliche Kräfte in (West-)Europa und ein Großteil der EU-Bevölkerungen befürworteten eine tendenziell restriktive Politik gegenüber dieser Mobilität (vgl. die Beiträge von Georgi, Kannankulam und Wolff in d. Bd.). Die national-soziale Dynamik zur Sicherung der imperialen Lebensweise, die auf einer tief verankerten Hegemonie hinsichtlich der Existenz und Notwendigkeit von Grenzen ruhte und aus ihr entsprang, bestimmte und strukturierte diese restriktiven Reaktionen unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte auf die neuen Migrationsdynamiken, wobei die spezifische Form und Ausprägung räumlich unterschiedlich und ungleichzeitig erfolgte.

Drittens wurde die Europäisierung der Migrationspolitiken durch arbeitskraftpolitische Konflikte angetrieben und strukturiert. Zum einen ging es um die Versuche, auf niedrige Wachstumsraten und der Suche nach Möglichkeiten zur profitablen Verwertung des überakkumulierten Kapitals mit arbeitskraftpolitischen Lösungen zu reagieren. Ausgehend vor allem von den jeweils von den Arbeitskraftproblemen betroffenen Kapitalfraktionen und ihren Unterstützer_innen in Zivilgesellschaft und Staatsapparaten, drängte diese politische Dynamik zu erhöhter und flexibler Einwanderung, zu einer regulierten Offenheit und der Nutzung der Potenziale gesteuerter oder nach utilitaristisch-ökonomischen Kriterien gemanagter Migration. Zum anderen entwickelte sich durch Migrantinnen geleistete Haushaltsarbeit aufgrund der expandierenden Nachfrage nach billigen Dienstleistungen in privaten Haushalten der Mittelschicht im globalen Norden sowie den reichen Haushalten im globalen Süden zum weltweit größten Arbeitsmarkt (Lutz 2008: 11). Diese wird zumeist illegalisiert im Privathaushalt organisiert (vgl. Buckel 2012; Ressel i. d. Bd.)

Die *vierte* Dynamik entsprang schließlich dem Prozess der Europäischen Integration selbst, aus den Institutionen und Staatsapparaten der EU und derjenigen der europäischen Nationalstaaten, die zunehmend einsehen mussten, dass Migrationskontrollpolitik unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarktes und seiner vier Freiheiten nicht mehr einzelstaatlich betrieben werden kann. Bedeutsam waren hier die Eigendynamik und Eigenlogik der europäischen Bürokratien, die danach strebten, sich selbst und ihren Einfluss zu vergrößern, indem immer mehr politische Bereiche (u.a. Migrationspolitik) vergemeinschaftet wurden. Das Interesse der europäischen Staatsapparate an sich selbst, der Wachstumswunsch der anfangs noch kleinen migrationspolitischen Gremien und Institutionen der EU setzte eine Dynamik in Gang, in der die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik aus dem Interesse der Apparate heraus forciert wird.

Zusammenfassend: Subalterne Mobilität in die EU, die tief verankerte Hegemonie der Grenzen und die national-soziale Dynamik der Restriktion, auf Einwanderung zielende Arbeitskraftpolitiken sowie die Eigendynamik der EU-Institutionen – vor allem diese vier Dynamiken konstituierten die historische Situation, in denen die Kämpfe über europäische Migrationspolitik ab den 1990er Jahren geführt wurden. Doch die Entstehung einer europäischen Migrationspolitik kann nicht aus dieser Kontextanalyse abgeleitet werden. Für ein Verständnis ihrer Form und Richtung ist es nötig, die gesellschaftlichen und politischen Kräfte zu analysieren, die vor diesem Hintergrund um das europäische Staatsprojekt insgesamt und die Europäisierung der Migrationskontrollpolitik im Besonderen rangen. Diese lassen sich als fünf unterschiedliche Hegemonieprojekte konzeptionalisieren: ein neoliberales, ein konservatives, ein national-soziales und ein proeuropäisch-soziales sowie ein linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt.

2. HEGEMONIEPROJEKTE IM KONFLIKT UM EUROPÄISCHE INTEGRATION UND EUROPÄISCHE MIGRATIONS POLITIK

Die Hegemonieprojekte werden im Folgenden entlang von fünf Dimensionen beschrieben: (1.) der Strategie in Bezug auf die Europäisierung; (2.) der sozialen Basis des Projektes; daran anschließend (3.) durch die migrationspolitische Konkretisierung der allgemeinen Strategie; (4.) die Benennung der zentralen Akteur_innen; und (5.) schließlich entlang der Machtressourcen dieser Akteur_innen.

2.1 Neoliberales Hegemonieprojekt

Das neoliberale Hegemonieprojekt konnte sich im Zuge der fordistischen Krisenprozesse der 1970er Jahre als erfolgreiches und dominantes Gegenprojekt zum bis dahin hegemonialen keynesianischen national-sozialen Hegemonieprojekt durchsetzen. Hintergrund hierfür war neben einer relativ erfolgreichen diskursiven Offensive, die den öffentlichen Schuldenstand, die grassierende Massenarbeitslosigkeit, die zunehmenden Arbeitskämpfe und das Auftauchen der Neuen Sozialen Bewegungen thematisierte (vgl. Gamble 1994; Saage 1983), der Umbau der fordistischen Ökonomien. Die Internationalisierung der Produktion bildete zusammen mit der zunehmenden Finanzialisierung infolge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems fixierter Wechselkurse und Kapitalverkehrskontrollen die polit-ökonomische Machtbasis dieses Hegemonieprojekts, das seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre in die Defensive geraten war und seitdem in Netzwerken wie der Mont Pelerin Society »überwinterte« (Helleiner 1996; Walpen 2004; Kannankulam 2008, 107-131).

Die grundlegende Strategie des neoliberalen Hegemonieprojekts, das den Europäischen Integrationsprozess seit den achtziger Jahren maßgeblich beeinflusste, ist der wettbewerbsstaatliche Umbau nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche und aller staatlichen Aufgaben unter dem Primat ökonomischen Wachstums, hoher Profite und Wettbewerbsfähigkeit. Im Kontext der Europäischen Integration konnte das neoliberale Hegemonieprojekt erfolgreich das politische Projekt des Binnenmarktes und der stabilitätsorientierten Währungsunion durchsetzen. Politische Leitlinien sind die Flexibilisierung von (Re-)Produktions- und Arbeitsverhältnissen, die Finanzialisierung der Ökonomie sowie der Abbau staatlicher Regulierungen. Im Kern geht es um die Internationalisierung von Kapital, Handel, Produktions- und Versorgungsketten und die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit im Kontext einer neokolonialen internationalen Arbeitsteilung, die auf der Ausnutzung von globalen Niedriglohnsektoren basiert.

Die soziale Basis des neoliberalen Projekts sind die Schlüsselsektoren des globalisierten, postfordistischen Akkumulationsregimes: die »exklusiven Männerclubs« (Young/Schuberth 2010: III) der Finanzwirtschaft und der großen Transnationalen Konzerne und deren Netzwerke (vgl. van Apeldoorn 2009). Hinzu kommen privilegierte und hochqualifizierte Arbeiter_innen, Selbständige sowie Teile der Staatsbürokratie und Vermögensbesitzer_innen (Gill 1998: 12f.). Das neoliberale Hegemonieprojekt wird getragen von europäischen und in Ansätzen transnationalen inneren Bourgeoisien, die aus den Transnationalisierungsprozessen der letzten beiden Jahrzehnte hervorgegangen sind (vgl. Wissel 2007: 108ff.). Diese haben auf einer ideologisch-diskursiven Ebene eine Führungsrolle inne, organisiert zentral durch neoklassisch dominierte Think Tanks und den wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream.

Neoliberale Akteur_innen sehen in der europäischen Migrationspolitik ein Feld »ungenutzter Potenziale«, gekennzeichnet durch »irrationale Abschottung«, geringe Flexibilität und zu viel Bürokratie. In Deutschland machen sie einen »Fachkräftemangel« aus, in Großbritannien war zu Boomzeiten von »skill starved regions« die Rede, und in Spanien gilt gesteuerte Migration als Bedingung für ein neues Wachstumsmodell. Ihre migrationspolitische Vision ist eine »rationale Migrationspolitik«, die es der Wirtschaft ermöglicht, die Arbeitskraftstrategie des Einsatzes migrantischer Arbeiter_innen flexibel zu nutzen, wenn und sobald ihnen dies im Rahmen ihrer Akkumulationsstrategien nötig erscheint. Sie beschreiben ihre migrationspolitischen Ziele als »regulierte Offenheit« (Gosh 2000: 25), in betriebswirtschaftlichen Worten als »gemanagte Migration«, die Wachstumshemmnisse aus dem Weg räumen und Wachstumspotenziale realisieren soll. Ein solches Migrationsregime müsste unbürokratisch sein, »user-driven«. Für sie ist Migrationspolitik ein Baustein im umfassenden Ziel einer »dynamischen« hochprofitablen Ökonomie, ein Beitrag etwa zur Lissabon-Strategie, die Europäische Union ursprünglich bis 2010 und nun bis 2020 zum »dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen.

Um diese migrationspolitischen Ziele zu erreichen, initiierten und unterstützen Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts ab Ende der 1990er Jahre zahlreiche politischen Projekte, die »regulierte Offenheit«, erhöhte Arbeitsmigration, flexibel gesteuert, umsetzen sollten: In Deutschland gehörten dazu das »Zuwanderungsgesetz« (2004, 2007), in Großbritannien erst der Diskurs zu »managed migration« (ab 2001), dann das punktebasierte Einwanderungssystem (2008). Auch in Spanien war es die Einführung der »managed migration«, die – ähnlich dem Punktesystem in England, aber doch anders – unter anderem mit der Einführung verschiedener Instrumente zur geregelten Einwanderung – einherging: Das Cupo-System, der »Catálogo de Ocupaciones de difícil Cobertura« oder die Gründung der »Unidad de Grandes Empresas« zur einfacheren Einbindung hochqualifizierter Migrant_innen in den spanischen Arbeitsmarkt (vgl. d. Beitrag v. Wolff in d. Bd.). Neoliberale Kräfte, die versuchen, Arbeitsmigrationspolitik auf europäischer Ebene regeln zu lassen, betrieben die Erwerbstätigenrichtlinie (2002), später abgespeckt zu mehreren Einzelrichtlinien u.a. zur Blue Card, und sie forcierten eine höhere inner-europäische Mobilität von Arbeitskräften, wofür sie selbst den Ausbau sozialer Rechte für EU-Bürger_innen im Rahmen der Unionsbürgerschaft in Kauf nahmen (vgl. Buckel 2013). In den heftigen gesellschaftlichen Konflikten über Asyl und irreguläre Migration hielten sich neoliberale Akteur_innen zurück: »If you don't have to stick your head on that block, why would you?!« (Interview CBI 2010). Und obwohl »offene Grenzen« auch für Arbeitskräfte dem neoklassischen Ideal der Regulation aller gesellschaftlichen Verhältnisse über den freien Markt entsprechen, akzeptierten die Protagonist_innen des

neoliberalen Hegemonieprojekts aus strategischen Gründen, um konservative Kräfte in ihre Arbeitskraftstrategie einzubinden, die Kombination von Anwerbepolitiken mit Elementen einer traditionellen repressiven Migrationspolitik: Wenn man »den Arbeitsmarkt fluten würde, ja, das kann politisch verheerende Folgen haben. [...] Jetzt quasi einmal zu sagen, alle Mauern schleifen und mal gucken, was passiert, ja, dafür ist Gesellschaft und sind Kollektivmentalitäten eine zu fragile Sache« (Interview BITKOM 2010).

Aufbauend auf den eher partikularen Forderungen bestimmter Unternehmen und Kapitalfraktionen nach deutlich mehr und flexiblerer Einwanderung, entwickelten Expert_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts das politische Projekt eines umfassenden »Migrationsmanagements«, eines Regimes, das zentral darauf zielte, die nach ökonomischen Interessen flexibel gesteuerte Migration von Arbeitskräften dadurch politisch durchsetzbar zu machen, indem bestimmte migrationspolitische Forderungen anderer Hegemonieprojekte (nach repressiver Abschottung, nach dem Schutz genuiner Flüchtlinge, nach national-sozialer Privilegierung) kompromisshaft integriert wurden.

Zu den zentralen Akteur_innen dieser migrationspolitischen Konkretisierung grundlegender neoliberaler Strategien zählen Branchenverbände einzelner Kapitalfraktionen, europa- sowie migrationspolitische Think Tanks, internationale Organisationen wie IOM, OECD, ICMPD und die europäischen, teils globalen Expert_innen-Netzwerke, in denen sich diese migrationspolitische Expert_innen-Community organisiert (Metropolis-Netzwerk etc.). Dabei sind die Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts im Feld der Migrationspolitik mehrfach gespalten. Erstens entlang des branchenspezifischen Bedarfs an Arbeitskraft von »niedrigqualifizierten« im Gegensatz zu »hochqualifizierten« Arbeitskräften, die unterschiedliche Politiken erfordern, die sich teils widersprechen. Zweitens entlang der Frage, auf welchem Scale die neoliberalen Migrationspolitiken primär umzusetzen sind. Während die meisten Arbeitgeberverbände etwa in Großbritannien und Deutschland auf ein nationales Regime setzen, streben neoliberale Kräfte in der europäischen Kommission ein europäisches Regime an (unterstützt von einzelnen Branchen wie der IT-Industrie und Akteur_innen aus peripheren EU-Staaten wie Spanien). Internationale Organisationen wie die IOM streben langfristig an, die »Arbeitskräfteallokation« in einem verbindlichen, globalen Migrationsregime zu regulieren (vgl. Georgi 2010: 65). Im Fall der europäischen Blue Card führte dies dazu, dass das neoliberale politische Projekt der Blue Card wegen der Scale-Fraktionierung des neoliberalen Hegemonieprojekts letztlich ein Formelkompromiss wurde, durch den die Nationalstaaten die Anzahl derjenigen, die sie mit einer Blue Card in ihr Land lassen, auch auf Null setzen können (vgl. Georgi/Huke/Wissel in d. Bd.). Diese Scale-Spaltungen verweisen auf fundamental unterschiedliche »Territorialbezüge«, auf die verschiedenen nationalen Verankerungen neoliberaler Fraktionen, das heißt auf die Spaltungen eines

neoliberalen Hegemonieprojekts in »national-neoliberale« und »euro-neoliberale« Fraktionen.

Die Machtressourcen des neoliberalen Hegemonieprojekts sind außerordentlich hoch. Das Projekt wird von einer großen Zahl einflussreicher Intellektueller in Think Tanks, Wissenschaft und Medien unterstützt, unter anderen bieten die (Wirtschafts-)Redaktionen von *FAZ*, *Welt*, *Financial Times* und *El Mundo* Autor_innen dieses Projekts eine Plattform. Aufgrund ihrer Stellung sind viele Akteur_innen, die neoliberale Strategien verfolgen, in der Lage, Entscheidungen über Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen und Investitionen von der Annahme auch ihrer Forderungen abhängig zu machen. Daneben verfügen sie auch über die größten materiellen Ressourcen. Der Umsatz Transnationaler Konzerne entspricht dem Bruttosozialprodukt mittlerer Volkswirtschaften (Gill 1998: 7), die ihre Ressourcen nicht zuletzt in extensive Lobbyisten-Netzwerke investieren, die mit Büros in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten in der Lage sind, staatliche Politiken bis ins Detail hinein zu beeinflussen. Allerdings ist die Fraktionierung in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Finanz- und Industriekapital als auch bezüglich der sozialräumlichen Positionierung eine strukturelle Schwäche des Projekts: Während die deutsche Industriestruktur neben vielen kleinen und mittleren Industriebetrieben von großen Weltkonzernen getragen wird, sich auf gewachsene Netzwerke zwischen Herstellern, Zulieferern und industrienahen Dienstleistungen stützt (Allespach/Ziegler 2012: 10) und so zum Weltmeister des industriellen Exports wurde (Vester 2013: 12), ist Großbritannien aufgrund seiner Strategie der »postindustriellen Dienstleistungsgesellschaft« inzwischen von einer Abhängigkeit vom Finanzkapital gekennzeichnet und zum Verlierer im Wettbewerb um Wirtschaftsentwicklung, Export und Arbeitsplätze geworden. In Spanien wiederum hatten Kapitalanleger auf die Spekulation mit Immobilien gesetzt, für die inzwischen die Käufer fehlen (ebd.: 26). Einige Volkswirtschaften, wie etwa Österreich, sind fast ausschließlich durch nationale Kapitalfraktionen, andere wie Irland wiederum fast ebenso ausschließlich durch transnationale innere Bourgeoisien dominiert.

2.2 Konservatives Hegemonieprojekt

Die Akteure des konservativen Hegemonieprojekts gingen, wie Andrew Gamble (1994) für Großbritannien herausgearbeitet hat, im Zuge der Gegenoffensive gegen das in die Krise geratene keynesianische national-soziale Projekt und den fordistischen Wohlfahrtsnationalstaat vielfach Bündnisse mit dem neoliberalen Hegemonieprojekt ein. Unter dem Diktum der *Free Economy*, die durch den *Strong State* (ebd.) gegen die fordistischen »Besitzstandswahrer und Leistungsverweigerer« durchgesetzt werden sollte, gelang es, die an sich gegenläufigen Hegemonieprojekte strategisch zusammenzuführen. Gleich-

wohl, auch das kann man an Großbritannien deutlich sehen, ist das konservative Hegemonieprojekt hinsichtlich der Europäischen Integration vielfach ablehnend. Der grundlegende Bezugspunkt dieses Projekts ist der starke Staat und die Nation, die als Selbstzweck und Eigenwert verstanden werden – nicht als Mittel zum Zweck einer Gerechtigkeit ermöglichenden Solidargemeinschaft wie beim national-sozialen Projekt (siehe unten). Das konservative Projekt assoziiert Nation mit Ethnizität, gemeinsamer Sprache, Geschichte, Kultur und bestimmten, traditionell-konservativen Werten wie Familie, einem traditionellen Geschlechterrollenbild, Heimat, Sicherheit und Christentum. In Großbritannien geht von ihm die Debatte über ›british values‹ aus, in Deutschland der vergleichbare Leitkultur- und Integrationsdiskurs. Am rechten Rand dieser Strategien bemühen Akteur_innen explizit fremdenfeindliche und rassistische Ressentiments, um gegen den drohenden ›Souveränitätsverlust‹ der Nationalstaaten zu mobilisieren. Die grundlegende Strategie in der Europäischen Union ist somit im Kern die unterschiedlich scharfe Ablehnung eines vertieften europäischen Integrationsprozesses. Das konservative Hegemonieprojekt bleibt primär auf das nationale Territorium bezogen und steht einer vertieften Integration skeptisch bis ablehnend gegenüber. Stattdessen befürworten die jeweiligen Akteur_innen ein ›Europa der souveränen Nationen‹.

Die soziale Basis des konservativen Projekts bilden vielfach landwirtschaftliche Sektoren, Teile kleiner und mittelständischer Unternehmen und Sektoren, die vor allem oder ausschließlich national beziehungsweise sogar lokal ausgerichtet sind und keinen oder nur einen schwachen internationalen Bezug haben. Hinzu kommen Teile der autochthonen Arbeiter_innenklasse und der unteren Mittelschicht, die von Deklassierung bedroht oder bereits in die ›Unterschichten‹ abgerutscht sind. Dazu gehören sowohl ehemalige Unterstützer_innen der Sozialdemokratie als auch klassische Milieus konservativer Parteien, unter anderem religiös-konservative Milieus, und schließlich Akteur_innen an den Rändern, die sich nach rechts radikalisieren.

Konservative Akteur_innen sehen die migrationspolitische Situation gekennzeichnet durch zu viel Einwanderung. Aus ihrer Sicht sind traditionelle nationale Werte durch kulturelle »Überfremdung« bedroht. Zusätzlich zu kulturalistischen Motiven betrachten konservative Akteur_innen den Verlust national-sozialer Privilegien durch hohe Einwanderung als zentrale Gefahr. Sie befürchten, durch »Einwanderung in die Sozialsysteme« könnte die nationale Bevölkerung benachteiligt werden. Beide Motive fielen seit den 1980er Jahren in einer Reihe migrationspolitischer »Krisen« zusammen, in denen es Protagonist_innen des konservativen Hegemonieprojekts gelang, »moral panics« zu inszenieren und ihre Situationsanalyse und Strategien gesellschaftlich zentral zu verankern, darunter die »Asyldebatte« von 1991 bis 1993 in Deutschland, die »Sangatte-Krise« 2001/2002 in Großbritannien und die »Cayuco-Krise« 2006 in Spanien (vgl. die Beiträge von Georgi; Kannankulam; Wolff in d. Bd.). In

jüngerer Zeit wird die Situationsanalyse konservativer Akteure stärker durch einen antimuslimischen Rassismus strukturiert, etwa in der Sarrazin-Debatte 2010 in Deutschland.

Die migrationspolitische Vision der Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts ist ein Europa effektiver und strikter Grenz- und Migrationskontrollen, wo Einwanderung von außerhalb wie innerhalb Europas, wenn nicht komplett verhindert, so doch massiv reduziert werden soll (»Deutschland ist kein Einwanderungsland«). Die migrationspolitischen Ziele schwanken dabei von »zero immigration« und der »Rückführung hier lebender Ausländer« auf dem rechten Flügel des Projekts bis zu Positionen, die Einwanderung reduzieren wollen, in die »ten of thousands, not of hundreds of thousands«, wie von britischen Konservativen propagiert (vgl. Georgi in d. Band). »Mehr, die uns nützen und weniger, die uns ausnützen«, so der ehemalige bayrische Innenminister Günther Beckstein.

Um diese Ziele politisch und operativ durchzusetzen, verfolgen viele national verankerte konservative Akteur_innen europäische Scale-Strategien, also die Implementierung repressiver Migrationspolitik auf europäischer Ebene unter anderem durch Frontex, das Dublin-Regime, Hochtechnologie-Systeme wie die Fingerabdruckdatenbank Eurodac, das biometrische Entry-Exit-System und das unter anderem aus Drohnen und Satelliten bestehende Grenzüberwachungssystem Eurosur. Aus konservativer Sicht ist es entscheidend, dass diese gemeinsame europäische Grenzpolitik durch die nationalen Regierungen gesteuert wird und keine tatsächliche Souveränitätsabgabe etwa an die EU-Kommission stattfindet. Diese nationale Orientierung zeigt sich nicht nur in der Abschottung nach Außen. Auch einer Stärkung der sozialen Rechte von Unionsbürger_innen stehen konservative Protagonist_innen häufig ablehnend gegenüber. In der Arbeitsmigrationspolitik setzen sie meist auf nationale Regelungen.

Eine wichtige Rolle hinsichtlich der migrationspolitischen Positionierung des konservativen Hegemonieprojekts nehmen rechtspopulistische Parteien und Gruppierungen ein, in Großbritannien der rechte Think Tank »Migration Watch UK« und die euroskeptische »UK Independence Party«, in Deutschland die »Schill Partei« (bis 2003) oder Pro Deutschland. Im Gegensatz zu anderen Ländern konnte sich dieses Potenzial in Deutschland und Spanien bislang nicht in eigenständigen Parteien festigen.¹ Einen einflussreichen Stützpunkt hat das konservative Hegemonieprojekt in den repressiven Staatsapparaten,

1 | In anderen EU-Staaten existieren starke rechtspopulistische Parteien, etwa in Österreich (FPÖ, BZÖ), Frankreich (*Front National*), Belgien (*Vlaams Belang*), den Niederlanden (*Partij voor de Vrijheid*), Ungarn (*Jobbik*), Dänemark (*Dansk Folkeparti*) Italien (*Lega Nord*) und Finnland (*Perussuomalaiset* oder *Wahre Finnen*) (vgl. Forschungsgruppe Europäische Integration 2012).

den nationalen Innenministerien, Polizeien, im Grenzschutz und den Ausländerbehörden. Bestimmte konservative Positionen ruhen derart auf der tief verankerten Hegemonie der Grenze auf, dass sie kaum explizit artikuliert werden müssen, etwa dass Sozialleistungen und Arbeitsplätze zunächst denjenigen zustehen, die die »richtige« Staatsbürgerschaft besitzen.

Die Fraktionslinien im konservativen Hegemonieprojekt verlaufen vor allem entlang nationaler Grenzen. Es handelt sich eher um eine Verknüpfung national-konservativer Projekte als um ein gemeinsames euro-konservatives Projekt. Die nationale Spaltung äußert sich, wenn konservative Akteur_innen aus Südeuropa das Dublin II-System ablehnen und solche aus Deutschland, Großbritannien und Skandinavien es leidenschaftlich unterstützen. Gerade weil konservative Hegemonieprojekte stark in »ihren« Nationalstaaten verankert bleiben, sind sie in ihren konkreten Zielen und Ressentiments gegen innere »Minderheiten« und verschiedene »Zuwanderergruppen« unterschiedlich.² Generell bestehen die konservativen Hegemonieprojekte aus Fraktionen, von liberalkonservativen bis zu rechtsradikalen Flügeln.

Die Machtressourcen des konservativen Projekts sind vor allem in der Verankerung in den repressiven Staatsapparaten begründet, einem nationalen, konservativ-traditionalistischen Milieu und der Fähigkeit, dieses über rechtspopulistische Kampagnen, Wahlkämpfe und Debatten zu mobilisieren, nicht zuletzt aufgrund der Unterstützung durch diverse Zeitungsredaktionen (*FAZ*, *Welt*, *Bild* und andere Springer-Zeitungen in Deutschland, *Daily Telegraph*, *Daily Mail* und *The Sun* in Großbritannien, *La Razón* und *El Mundo* in Spanien). Doch auch die ökonomischen Ressourcen und damit der taktische Spielraum des Projekts dürfen nicht unterschätzt werden. Einerseits erfährt es direkte Unterstützung von regional und national ausgerichteten Kapitalfraktionen, andererseits geht es in vielen Ländern im Rahmen konservativer Parteien und Stiftungen enge Bündnisse mit Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojekts ein und profitiert von deren Ressourcen. So finden sich in den drei konservativen Parteien in Deutschland (CDU/CSU), Großbritannien (Conservative Party) und Spanien (Partido Popular) jeweils neoliberal ausgerichtete »Wirtschaftsflügel« und stärker national-konservative Strömungen.

2.3 National-soziales und proeuropäisch-soziales Hegemonieprojekt

Für die sozialen Hegemonieprojekte steht sozialer Ausgleich und soziale Umverteilung im Mittelpunkt der politischen Strategie. Zentral für die Ak-

2 | Zu diskutieren wäre, ob in Ländern, in denen rechtsradikale Bewegungen und Parteien einen großen Einfluss erlangt haben (Ungarn, Griechenland), von faschistischen Hegemonieprojekten auszugehen ist.

teur_innen, die wohlfahrtsstaatliche Strategien verfolgen, ist eine Verteidigung des europäischen Sozialmodells mit relativ hohen wohlfahrtsstaatlichen Standards, korporatistischen Arrangements zwischen Kapital und Arbeit und einer insgesamt konsensorientierten politischen Auseinandersetzungskultur. Allerdings sind diese Akteur_innen angesichts der seit Jahrzehnten erfolgreichen Gegenoffensive und Dominanz des neoliberalen Hegemonieprojekts und dessen erfolgreicher Strategie der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, der Schwächung der Gewerkschaften und der Rücknahme sozialer Rechte massiv in die Defensive geraten. Über die zentralen Taktiken des neoliberalen Projekts, die Internationalisierung und Europäisierung von Produktion, Handel und Arbeitskraftstrategie konnten nationale Arrangements ausgehebelt werden. Dies hatte einen Spaltungseffekt zur Folge: So sind die Fraktionen, die soziale Strategien verfolgen, hinsichtlich der skalaren politischen Ausrichtung zur Verteidigung des europäischen Sozialmodells so grundlegend gespalten, dass sich zwei Hegemonieprojekte herausbildeten: ein national orientiertes und ein pro-europäisches.

Nach unserer Analyse besteht die sozialstrukturelle Basis beider Projekte in jenen gesellschaftlichen Kräften, die aufgrund der Kämpfe der Arbeiter_innenbewegung im 19. und 20. Jahrhundert in den fordistischen Kompromiss inkorporiert worden waren: über den Ausbau sozialer Rechte, Aufstiegschancen für die unteren Klassen, die asymmetrische Integration von Frauen und Migrant_innen in den Arbeitsmarkt und eine ausgedehnte kulturindustrielle Freizeitindustrie; die öffentlichen Angestellten, die gewerkschaftlich organisierten Kernbelegschaften aus Facharbeiter_innen, die von korporatistischen Strukturen sowie einer geschlechtshierarischen Arbeitsteilung und engen Kontakten zu regionalen und nationalen Staatsapparaten profitierten. Durch die »neoliberale Konterrevolution« (Milton Friedman) haben sich deren Arbeits- und Lebensbedingungen heute grundlegend verändert, so dass inzwischen ein großer Teil des Projekts prekarisiert ist. Die Leih- und Teilzeitarbeitnehmer_innen, die Minijobber_innen und Sozialleistungsbezieher_innen sind zu einem großen Anteil weiblich und migrantisch. Ihre Interessen kollidieren teils massiv mit denjenigen der noch korporatistisch abgesicherten Facharbeiter_innen.

Für die Akteur_innen, die wohlfahrtsstaatliche Strategien verfolgen, ist die migrationspolitische Situation durch widersprüchliche Entwicklungen gekennzeichnet: Einerseits lehnen viele Gewerkschaften und Sozialverbände die repressive europäische Migrationspolitik ab, da sie Menschenrechte von Flüchtlingen missachtet und selbst langjährig in der EU lebenden »ausländischen« Arbeitnehmer_innen zu wenige politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rechte zugesteht. Andererseits verweisen sie, stärker als das im Folgenden skizzierte linksliberal-alternative Projekt, auf problematische Aspekte der Migration, darunter »unfaire« Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt

(niedrige Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen) und die (potenzielle) Überlastung von Sozialsystemen.

Wie ihre Situationsanalyse sind auch die migrationspolitischen Visionen der Akteur_innen der sozialen Hegemonieprojekte durch zwei Elemente gekennzeichnet. Einerseits ist dies das Ideal einer fairen und offenen Migrationspolitik, die Flüchtlinge schützt, migrantischen Arbeitnehmer_innen weitgehende Rechte zugesteht und im Geiste internationaler Solidarität Menschen aus Entwicklungsländern die Möglichkeit gibt, in Europa zu arbeiten. In Spanien, Großbritannien und Deutschland hat sich auf unterschiedliche Weise die Haltung durchgesetzt, dass Gewerkschaften für die Rechte und gegen die Diskriminierung von »ausländischen« Lohnabhängigen eintreten. Doch andererseits stützen Gewerkschaften, Sozialverbände usw. die tief verankerte Hegemonie von Grenzen; sie fungieren gleichsam als Repräsentant_innen des national-sozialen Kompromisses. Ausgehend davon verfolgen sie Projekte, die sich gegen neoliberale europäische Politiken wie Lohndumping und den Unterbietungswettbewerb bei Arbeitsbedingungen richten, wie etwa die Dienstleistungs- oder die »Entsenderichtlinie«. Darüber hinaus fordern sie menschenrechtskonforme Modifikationen in der Grenz- und Asylpolitik (Frontex, Dublin II) und starke soziale Rechte für alle EU-Bürger_innen.

Zentrale migrationspolitische Akteur_innen der sozialen Hegemonieprojekte sind Abteilungen und Initiativen größerer Organisationen, etwa die Referate für »Migration und Integration« bei Gewerkschaften und Sozialverbänden, die Netzwerke migrantischer Arbeiter_innen innerhalb wie außerhalb der Gewerkschaften, auch Basisgruppen etwa von Care-Arbeiterinnen oder von Sans Papier in verschiedenen Branchen (*Respect Berlin* in Deutschland, *Kalayaan* in Großbritannien, *Servicio Doméstico Activo* in Spanien). Während die Unterstützung illegalisierter Arbeiter_innen in Großbritannien und Spanien schon länger etabliert ist, hat sich in Deutschland erst ab 2009 ein Netz von Beratungsstellen entwickelt, in denen etablierte Gewerkschaften und Aktivist_innen antirassistischer Basisgruppen kooperieren. Die soziale Basis dieser migrationspolitischen Akteur_innen liegt zwar in den genannten Sektoren der ehemals fordistischen Massenproduktion; gleichwohl operieren die entsprechenden Referate und Abteilungen innerhalb von Gewerkschaften und Parteien vielfach gegen latente und offene Widerstände »von unten« und seitens des »shop floors«. Die Referent_innen fungieren angesichts dieser Konstellation vielfach als organische Intellektuelle innerhalb ihrer Organisationen, die versuchen, das partikulare »korporativ-ökonomische« Bewusstsein der Mitglieder hin zu einem »Bewusstsein der Interessensolidarität« zu transformieren (Demirović 2007, 30; Gramsci 1991ff., 1559-62).

Die fraktionellen Spaltungen und Auseinandersetzungen sind insbesondere entlang des Konflikts über die Scale-Strategie gegensätzlich, sodass es angebracht ist, von zwei Hegemonieprojekten zu sprechen. Der zentrale Konflikt

dreht sich dabei um die Frage, ob die grundlegenden als auch die migrationspolitischen Ziele des Projekts eher auf dem nationalen oder auf dem europäischen Scale durchgesetzt werden können. Für einige Protagonist_innen ist der Europa-Bezug nicht nur taktisch-strategisch, sondern Ausdruck eines von der Nationalebene weg auf Europa verschobenen »Territorialbezugs«. Eine weitere Spaltungslinie sind klassen- und branchenspezifische Interessen und Dynamiken, etwa der Grad der »Bedrohung« durch Unterbietung von Löhnen und Arbeitsstandards durch ausländische Subunternehmen auf dem Bau. Darüber hinaus existiert in Bezug auf die Migrationspolitik eine Spaltung zwischen einer eher progressiven und moderat-internationalistischen Gewerkschaftsbürokratie und der stärkeren Präsenz rassistischer und chauvinistischer Positionen an der Basis. Die jeweilige Konstellation bestimmt, wie Gewerkschaften und andere Akteure in ihrem strukturellen Spannungsfeld von Internationalismus und Chauvinismus agieren.

Die unterschiedlichen Strategien der beiden Hegemonieprojekte stellen sich wie folgt dar: Das *national-soziale Hegemonieprojekt* verfolgt angesichts einer Analyse, welche die Europäische Union als grundlegend durch neoliberale Politiken strukturiert und dominiert sieht, keine gesamteuropäische Perspektive. Vielmehr wird durch das Festhalten an bestehenden nationalen Systemen, auch der von Balibar beschriebene sozialstaatliche Kompromiss (notgedrungen) verteidigt, der grundlegend darauf basierte, die *nationale Arbeiterklasse* in diese »Form der privilegierten Gemeinschaft« zu integrieren (Balibar 2010: 25). Angesichts des bestehenden neoliberalen Globalisierungs- und Europäisierungsdrucks sieht dieses Hegemonieprojekt auf der nationalen Ebene am ehesten die Möglichkeit, sozialpolitische Errungenschaften zu schützen. Der Grund für diese Skepsis gegenüber dem europäischen Scale ist keine grundsätzlich anti-europäische oder nationalistische Haltung, sondern die Einschätzung, dass eine Strategie der Europäisierung kaum Erfolgsaussichten hat. Der nationale Wohlfahrtsstaat, die nationale Arbeitsgesetzgebung, die staatliche Unterstützung einheimischer Unternehmen unter anderem durch Subventionen, Außenwirtschaftspolitik usw. sowie entsprechende korporatistische Strukturen sind das zentrale Terrain des Projekts. Im migrationspolitischen Bereich unterstützt dieses Hegemonieprojekt die »leider notwendigen« strikten Kontrollen des Zugangs zu Arbeitsmarkt und Sozialsystemen, um die Privilegien der eigenen, »nationalen« Basis in der globalisierten Ökonomie zu sichern.

Demgegenüber lässt sich ein gegenläufiges Projekt identifizieren – das *proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt*, dessen Strategien vor der gleichen Situationsanalyse einer Gefährdung des europäischen Sozialmodells durch neoliberale Politiken dessen Rettung nur durch eine gesamteuropäische Sozialpolitik gewährleistet sieht. Deren Taktiken und Strategien verdichten sich in der proeuropäisch-sozialen Fraktion. Anders als das national-soziale legt das

proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt somit weniger Gewicht auf den Nationalstaat. Die Grundannahme ist, dass der Krise des Wohlfahrtsstaates im Kontext neoliberaler Globalisierungsprozesse nur durch eine Europäisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik und einer europäischen Tarifpolitik begegnet werden kann. Wenn sich Kapitalakteure internationalisieren und politische und ökonomische Prozesse längst auf Scales ›oberhalb‹ des Nationalstaates stattfinden, dann, so das zentrale Argument, könne eine sozial ausgleichende Politik sich nicht auf die nationale Ebene beschränken. Die proeuropäische Strategie wird als Ausweg aus der Schwächeposition innerhalb des Nationalstaates gesehen. Ein ›soziales Europa‹ wird als Gegenbild zum neoliberalen Integrationsprozess in Stellung gebracht. Es ist der linke Flügel dieses proeuropäischen Projekts, der ernst machen will mit dem Kampf für eine europäische – auch geschlechtergerechte – Sozialpolitik, wohingegen der radikal linke Flügel keine bloße Ablösung der neoliberalen Politiken anstrebt, sondern die Überwindung der kapitalistischen Vergesellschaftung durch das Weitertreiben der Kritik in der Krise.

Die Ressourcen beider Projekte sind seit der Krise des Fordismus durch die Schwächung der organisierten Arbeiter_innenschaft gekennzeichnet. Während mit NGOs wie *Attac* und der Sozialforenbewegung neue transnationale Akteure entstanden, unterlagen Gewerkschaften einem umfassenden »Prozess der Erosion ihrer Machtressourcen« (Urban 2012: 26): Rückläufige Mitgliederzahlen und damit auch geringere finanzielle Ressourcen, ein Rückgang in der gewerkschaftlichen Verankerung in den Betrieben und dadurch bedingt auch der gewerkschaftlichen Verhandlungs- und Lobbymacht (Deppe 2012). Darüber hinaus weigern sich die EU-Arbeitgeberverbände, Koordinierungsregeln für Lohnpolitik einzuführen, während das »Verbleiben der Gewerkschaften in den nationalen Sozialpakten die überfällige Transnationalisierung der gewerkschaftlichen Politik hemmt« (Urban 2012: 27). Schließlich schwächt die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse (insbesondere in Deutschland als größter europäischer Volkswirtschaft) die gewerkschaftliche Mobilisierungsfähigkeit. Gerade für Gewerkschaften, Verbände und soziale Bewegungen besteht daher ein strategisches Problem: Trotz ihrer prinzipiell proeuropäischen Haltung sind diese Akteur_innen durch die existierenden politischen Strukturen gezwungen, weitgehend auf nationaler Ebene zu agieren: Es gibt keine europäischen Tarifverträge, es gibt kaum eine europäische Öffentlichkeit, und viele Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten verbleiben auf der nationalen Ebene. Aus diesem Grund sind die immer wieder betonten europäischen Perspektiven in den Alltagskämpfen über Tarifabschlüsse, Gesetzesvorlagen, Sozialabbau und öffentliche Kampagnen relativ schwach ausgeprägt. Dennoch sind die Akteur_innen dieser Projekte noch immer konfliktfähig, werden durch die redaktionelle Linie zahlreicher Medien unterstützt (unter anderen *Frankfurter Rundschau*, *Neues Deutschland*, *The Guardian*, *The Independent*, *El Público* und

zum Teil *El País*), verfügen über Gewerkschaftsapparate, Think Tanks und eigene Zeitschriften und finden zudem weiterhin Unterstützung innerhalb der linken oder arbeitnehmerorientierten Flügel sozialdemokratischer, sozialistischer und sogar konservativer Parteien.

2.4 Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt

Schließlich ließ sich auf der Basis unserer Recherchen das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt identifizieren. Zu diesem Projekt gehört ein liberaler normativer und politischer Citizenship-Ansatz. Es ist der Träger eines politischen Liberalismus, der Toleranz mit Menschen- und Bürger_innenrechten mit Minderheitenrechten und sozialem Ausgleich verbinden will. Unsere These ist, dass sich im linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt die Taktiken und Strategien jener zivilgesellschaftlichen Kräfte verdichten, die nicht primär an ökonomischen Fragen im engeren Sinne ansetzen. Es sind die Strategien des politischen Liberalismus auf der einen Seite und der Neuen Linken auf der anderen: Akteur_innen, die aus der dritten Welle der Frauenbewegung kommen, sich für Antirassismus, Umweltschutz und die Rechte von Kindern, behinderten oder alten Menschen einsetzen. Dass diese Akteur_innen nicht vorrangig auf den Produktionsprozess bezogene, sondern eher postmaterielle Interessen vertreten, heißt allerdings nicht, dass sie ökonomisch indifferent agierten. Gerade weil Umverteilung und soziale Rechte nicht ihre Kernforderungen sind, können sie durchaus Allianzen mit dem neoliberalen Projekt eingehen. Darüber hinaus verfügt auch dieses Projekt über relevante ökonomische Akteure, nämlich über »grüne Kapitalfraktionen« (Haas/Sander 2013), bestehend aus jenen alternativen Unternehmen, die explizit als politische Projekte zur Durchsetzung einer Alternativökonomie gegründet wurden, vor allem im Bereich der regenerativen Energien. Die »kulturrevolutionären« Veränderungen in Folge von »1968« und die damit verbundenen Bewegungen und Milieus bilden allerdings die zentrale soziale Basis dieses Projekts. Entsprechend der postnationalen und postmateriellen Werte dieser Milieus vertreten seine Akteur_innen eine ausgesprochen proeuropäische Strategie, welche die EU als Konstellation postnationaler Bürger_innenschaft ansieht und versucht, über europäische Richtlinien, etwa im Antidiskriminierungsbereich, progressive Veränderungen durchzusetzen, die auf nationaler Ebene nicht möglich wären.

Linksliberal-alternative Akteure sehen die migrationspolitische Situation durch eine unmenschliche Abschottungspolitik gekennzeichnet, die Menschenrechte von Migrant_innen systematisch verletzt. Diese sind für sie Opfer der Ausbeutung des Flüchtlingsschutzes in Europa durch militärische Grenzabschottung, Drittstaatenregelungen, Dublin II und restriktive Visavergabe, sprich durch die »Festung Europa«. Dagegen betonen sie, dass Migration der

Normalfall sei, eine historische Konstante, dass es verständlich und legal sei, wenn Flüchtlinge nach Europa kommen wollten. Ihnen gelten Transnationalität, Mobilität und kulturelle Vielfalt als positive Werte.

Die linksliberal-alternative Zielvorstellung für die europäische Migrationspolitik ist ein kosmopolitisches Europa, in dem die Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen und Migrant_innen im Zentrum stehen. Auch wenn der Schwerpunkt linksliberal-alternativer Akteur_innen auf den Feldern Asyl und Grenzabschottung liegt, stehen sie einer liberalisierten Arbeitsmigrationspolitik offen gegenüber und betonen, wie eine »rechtebasierte« Migrationspolitik eine Win-Win-Situation schaffen könnte. Zugleich bringen sie Fragen internationaler Entwicklung (Brain Drain usw.) in die Diskussion. Sie wollen ein starkes Asylrecht, liberale Regelungen für Wanderarbeiter_innen, die durch Arbeit in Europa zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen (zirkuläre Migration; *development by migration*) und eine Entwicklungsarbeit sowie eine internationalen Handels- und Wirtschaftspolitik, die die tieferen Ursachen von Armutsmigration bekämpft. Dabei stellt die Mehrheit linksliberaler Akteur_innen Grenzen nicht grundsätzlich in Frage, sondern versucht, eine rechtsstaatliche und menschenrechtliche Absicherung durchzusetzen. Ausgehend von dieser Situationsanalyse und diesen Zielen verfolgen sie (migrations-)politische Projekte, die sich implizit oder explizit an einem »rechtebasierten Ansatz« orientieren: Frontex abschaffen oder stark parlamentarisch kontrollieren und öffentlich überwachen; das Dublin-System aushebeln und Menschen das Recht geben, dort einen Asylantrag zu stellen, wo sie möchten oder wo Verwandte leben; eine EU-Staatsbürgerschaft für langjährig in der EU lebende Drittstaatenangehörige mit vollen sozialen Rechten. Der linke Flügel dieses Projekts, die *Noborder-Bewegung*, linke Intellektuelle und Flüchtlingsrechtsanwält_innen sowie einzelne Aktivist_innen in verschiedenen pro-migrantischen NGOs gehen darüber hinaus und fordern eine »globale Bewegungsfreiheit« oder »offene Grenzen«.

Im Konfliktfeld Migration existieren eine Vielzahl von Gruppen, Bewegungen und NGOs, die dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zugerechnet werden können, darunter in Deutschland *ProAsyl*, in Großbritannien das *Joint Council for the Welfare of Immigrants* (JCWI) und in Spanien die *Comisión Española de Ayuda al Refugiado* und *SOS Racismo*. Diese Organisationen sind in verschiedenen Milieus verankert, von liberalen Kirchenkreisen über humanistisches Bürgertum bis zu linken Bewegungsspektren und werden von kritischen Migrationsforscher_innen unterstützt. Im Vergleich zum konservativen und auch zu den sozialen Hegemonieprojekten ist das linksliberal-alternative europäisch stark integriert. Handlungsfähige europäische NGO-Netzwerke wie ECRE, PICUM und *Amnesty International* zeugen davon. Trotzdem gibt es nationale Unterschiede, etwa den Grad der Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung, die Verankerung in Basisbewegungen, die Spaltung zwischen

migrantischen Selbstorganisationen unterschiedlich entrechteter Menschen und primär »authochtonen« beziehungsweise migrationspolitischen Organisationen, die primär aus zumindest juristisch gleichgestellten Menschen bestehen. Und während relativ viele und teils große und hochprofessionelle Organisationen sich für die Rechte von »Flüchtlingen« einsetzen, gilt dies für illegalisierte Arbeiter_innen und andere Migrant_innen deutlich weniger (vgl. Georgi 2009a; Georgi/Szczepanikowa 2010).

Die ökonomischen Ressourcen der Akteur_innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts bestehen zum einen aus den Ressourcen der grünen Kapitalfraktionen, die bei der Durchsetzung ihrer Interessen wiederum von der Einbindung in gesellschaftliche Netzwerke profitieren können (Haas/Sander 2013: 27) sowie der Technologie- und Kreativbranche. Diese ökonomischen Potentiale sind allerdings im Feld der Migrationspolitik weniger relevant. Die wesentlichen Ressourcen liegen im hohen sozialen und kulturellen Kapital und in der Unterstützung durch eine große Zahl organischer Intellektueller in Wissenschaft, Kunstbereich Bildung und Medien (unter anderen *Süddeutsche Zeitung*, *taz*, *Der Freitag* in Deutschland; *The Guardian* und *The Independent* in Großbritannien; *El Público* in Spanien). Darüber hinaus haben sich diese Strategien bereits in internationalen Apparaten (wie zum Beispiel dem UNHCR, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, den UN-Ausschüssen und zum Teil in der Europäischen Kommission) materialisiert, so dass diese als ihre Stützpunkte zu betrachten sind.

2.5 Minority Report: Linksradikales Hegemonieprojekt

Während der Arbeit an unserem Forschungsprojekt haben wir immer wieder die Frage diskutiert, welche Hegemonieprojekte in den von uns untersuchten Konflikten zu unterscheiden sind, und welche Strategien beziehungsweise Akteur_innen zu welchem Hegemonieprojekt gehören. An einem wichtigen Punkt konnten wir trotz intensiver Debatte keine Einigkeit erzielen: Ist es notwendig, in den gesellschaftlichen Kämpfen über die EU im Allgemeinen und die europäische Migrationspolitik im Besonderen ein eigenständiges ›linksradikales‹ oder ›kommunistisches‹ Hegemonieprojekt zu unterscheiden?

Die Mehrheit vertrat die Einschätzung, dass dies nicht angemessen sei. Die gesellschaftlichen Kräfte, welche linksradikale, antikapitalistische und radikal herrschaftskritische Positionen vertreten, verfügten in den europäischen Staaten vor allem über zu geringe organisatorische Ressourcen, so dass sie kein eigenständiges Hegemonieprojekt konstituierten. Stattdessen sei es geboten, wie in der obigen Darstellung geschehen, radikale Akteur_innen wie die *Noborder*-Bewegung, die ›Interventionistische Linke‹ oder die spanischen ›Indignados‹ und ihre Intellektuellen als den linken Rand des linksliberal-alternativen oder proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekts zu begreifen.

Demgegenüber vertrat eine Minderheit die Position, dass es nicht nur möglich, sondern analytisch geboten sei, ein linksradikales oder kommunistisches Hegemonieprojekt konzeptionell zu unterscheiden. Diese Minderheitenposition wird im Folgenden zusammengefasst. Die Strategien, die sich im linksradikalen Hegemonieprojekt bündeln lassen, gehen einerseits auf die verschiedenen Strömungen der revolutionären Arbeiter_innenbewegung des 19. und 20. Jahrhunderts zurück, auf anarchistische, kommunistische und linkssozialistische Bewegungen, die auf die weltweite Durchsetzung des industriellen Kapitalismus und seiner Krisen mit dem Ziel einer radikalemanzipatorischen, revolutionären Umgestaltung der Gesellschaft reagierten. Heute sind linksradikale Akteur_innen durch die herrschaftskritischen Bewegungen infolge des ›globalen 1968‹ beeinflusst, die neben anderen Herrschaftsverhältnissen, Rassismus, Sexismus, Natur- und Nord-Süd-Verhältnisse fundamental kritisieren.

Aus diesen Traditionslinien heraus geht es Akteur_innen des linksradikalen Hegemonieprojekts nicht nur (aber teilweise auch) um Reformen und Verbesserungen im Rahmen der bestehenden Ordnung. Es geht ihnen unter anderem um eine Überwindung der kapitalistischen Produktionsweise und eine Form der Produktion und Reproduktion, die auf neuen Naturverhältnissen beruht; eine radikale Demokratisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, weit jenseits der Staatsform; eine völlig andere Form von Geschlechterverhältnissen, die Heteronormativität oder sogar die Matrix der Zweigeschlechtlichkeit überwindet; um einen Antirassismus, der symbolische, institutionelle und strukturelle Artikulationen des Rassismus angreift. Das von uns untersuchte Feld der Migrationspolitik analysieren linksradikale Akteur_innen mit Begriffen wie ›globale Apartheid‹ als ein System der brutalen Kontrolle der subalternen Mobilität von Flüchtlingen und international mobilen Arbeiter_innen, das durch grundlegende kapitalistische Dynamiken (Arbeitskraftpolitik) und die inhärent rassistische nationalstaatliche Ordnung angetrieben und strukturiert wird. Die Protagonist_innen der *Noborder*-Bewegung reagieren darauf, indem sie die tiefe Hegemonie von Grenzen und ungleicher Staatsbürgerschaft fundamental in Frage stellen und dem das Projekt ›globaler Bewegungsfreiheit‹ entgegensetzen (vgl. Georgi 2013b).

Die gesellschaftlichen Kräfte, die derartige Strategien verfolgen, sind in allen europäischen Staaten kleine Minderheiten. Ohne Zweifel ist die gesellschaftliche Wirkmächtigkeit dieser Akteur_innen schwach, ihre Stellung im Kräfteverhältnis marginalisiert. Aus analytischer Perspektive sprechen dennoch drei Argumente dafür, diese gesellschaftlichen Kräfte als Träger_innen eines eigenständigen linksradikalen Hegemonieprojekts zu konzeptionalisieren.

Erstens wäre es undifferenziert, radikal agierende Kräfte wie *Ums Ganze* in Deutschland, die spanischen *Indignados*, britische *Noborder*-Gruppen und griechische Anarchist_innen als linken Rand des reformistischen linksliberal-

alternativen oder des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekts zu fassen. Die politischen Unterschiede zwischen linksradikalen und etablierten linksliberalen Kräften sind um ein Vielfaches größer als zwischen linksliberalen und sozial(demokratisch) orientierten oder gar konservativen Akteur_innen. Meint man es ernst damit, Hegemonieprojekte entlang der politischen Strategien ihrer Akteur_innen analytisch zu unterscheiden, muss man anerkennen, dass die Strategien linksradikaler Akteur_innen sich derart grundlegend von denen linksliberaler Kräfte unterscheiden, dass eine Konzeptionalisierung als Teil desselben Hegemonieprojekts inhaltlich irreführend wäre.

Zweitens unterschätzt die Mehrheitsposition die gesellschaftliche Relevanz der linksradikalen Kräfte. In den meisten europäischen Staaten verfügen diese »kleinen radikalen Minderheiten« über eine komplexe Infrastruktur von Organisationen, eigenen Orten und Räumen, vielfältigen Publikationen und Netzwerken. Sie konstituieren ein eigenes soziales Milieu, das – trotz aller Prekarität – tief verankert ist in Initiativen der außerparlamentarischen Linken und als Minderheit auch in Gewerkschaften, Universitäten, Stiftungen, linken Parteien und NGOs präsent ist. Gerade die massiven Krisen- und Sozialproteste der vergangenen Jahre, unter anderem in Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und Frankreich wurden von Kräften und Milieus der außerparlamentarischen und gewerkschaftlichen radikalen Linken vorangetrieben, die deshalb als machtvoller und eigenständiger Faktor in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen konzeptionalisiert werden muss.

Drittens schließlich erscheint es aus forschungspolitischer Sicht unabdingbar, linksradikale Hegemonieprojekte genauer zu betrachten: Wenn man linksradikale Kräfte nicht als eigenständiges Projekt unterscheidet und somit in den Mittelpunkt von Analysen stellt, reproduziert man ihre gesellschaftliche Isolation – und dies läuft den Zielen kritischer Wissenschaft fundamental entgegen.

3. DAS PROJEKT »MIGRATIONSMANAGEMENT«

Als hegemoniales politisches Projekt, das die große Linie europäischer Migrationspolitik bestimmt, ging aus diesen Auseinandersetzungen das »Migrationsmanagement« hervor. Einem hegemonialen politischen Projekt muss es gelingen, in einer krisenhaften Situation eine »Lösung« zu präsentieren, die möglichst viele Strategien, Diskurse und Subjektpositionen miteinander kombiniert – insbesondere solche, die eher von gegnerischen Strategien unterstützt werden. Diese Elemente müssen zu einem kohärenten Projekt verbunden und durch einen antagonistischen Bruch von anderen Möglichkeiten abgegrenzt werden. Dies gelang mit dem »Migrationsmanagement«:

Seit der Krise des Fordismus, die sich migrationspolitisch in Europa im Anwerbestopp für sogenannte ›Gastarbeiter_innen‹ ausdrückte, waren die nationalen Migrationspolitiken Austragungsorte massiver gesellschaftlicher Konflikte. Die allmähliche Europäisierung der Migrationspolitik in den 1990er Jahren war eine Reaktion auf die dadurch forcierte »Krise der Migrationskontrolle« (Castles 2005: 16). Die Regierungen Europas gaben vor, die Gesellschaften des Nordens abschotten zu wollen. Der technokratische Glaube der Planungseuphorie fordistischer Staaten, ihre Regulierungsversuche könnten das Verhalten der »Steuerungsobjekte« unmittelbar beeinflussen, so dass man Migration »wie einen Wasserhahn durch angemessene Politik auf- und zudrehen« könne (Castles 2005: 13), stellte sich als Illusion heraus. Migration besitzt »ein Moment der Selbständigkeit gegenüber politischen Maßnahmen, die sie zu kontrollieren beabsichtigen« (Andrijasevic et al. 2005: 347). Und insbesondere die grundlegenden sozio-ökonomischen Unterschiede, hervorgebracht durch die imperiale Lebensweise, stellen solche Abschottungspolitiken in Frage. »Wenn man die Wohlstandsgefälle, den breiten Informationsfluss und die guten Transportverbindungen betrachtet, die jetzt zwischen den Weltregionen existieren, dann stellt sich eher die Frage, warum so wenige Menschen global wandern als umgekehrt die Frage, warum Menschen überhaupt grenzüberschreitend migrieren.« (Pries 2005: 20)

In dieser Situation gelang eine strategische Neuausrichtung der Migrationspolitik in Europa, die auf zwei Momenten basierte: zum einen auf der Europäisierung und zum anderen auf einer Ablösung der Abschottungslogik durch eine sehr viel flexiblere, utilitaristische Strategie. In den Mitgliedsstaaten der EU setzte sich nach und nach der Diskurs durch, dass die nationale räumliche Bezugsebene kein geeignetes Terrain mehr zur Lösung dieser Problematik darstelle, bis sie 1999 schließlich europäisiert wurde. Zeitgleich haben internationale Organisationen, an erster Stelle die Internationale Organisation für Migration (IOM), aber auch die OECD, das Konzept des ›Migrationsmanagements‹ geprägt. Damit haben sie eine Verschiebung des Diskurses von der konservativen Problematisierung von Migration als Bedrohung für Sicherheit, nationale Identität und Wohlstand hin zu einer neoliberalen Rahmung vorgenommen, die – nach Jahrzehnten des Abschottungsparadigmas – die Migrationspolitik wieder mit einer ökonomischen Rationalität verbindet. Wie in den Nachkriegszeiten erscheint Abschottung unter ökonomischen Kriterien ineffizient. Stattdessen kommt es darauf an, Wachstumspotenziale zu realisieren: Migration ist positiv, sofern sie nützlich ist (Georgi 2010: 153f.; vgl. Georgi 2007).

Nach und nach wurden sowohl der Begriff des Migrationsmanagements als auch die entsprechenden Praxen in den meisten europäischen Migrationspolitiken selbstverständlich. Diese politische Rationalität prägte schließlich die Diskurse, institutionelle Praxen, Gesetze und auch die Mehrheit der migra-

tionswissenschaftlichen Analysen in Europa: »Migration management« oder auch »gestión de flujos migratorios« hatte plötzlich in nahezu alle Texte und offiziellen Verlautbarungen Eingang gefunden. Was sich also allmählich durch die Auseinandersetzungen hindurch als strategische Neujustierung durchgesetzt hatte, war das hegemoniale politische Projekt des »Migrationsmanagements«, dessen Rationalität – Transnationalisierung plus utilitaristische Steuerung – auf die Kräfte des neoliberalen Hegemonieprojekts zurückzuführen ist. Es gelang ihnen, in einer krisenhaften Situation, einem diskursiv konstruierten »Notstand«, eine »Lösung« zu präsentieren, die viele Strategien, Diskurse und Subjektpositionen miteinander kombinierte. Die Strategie des neoliberalen Hegemonieprojekts bestimmte darüber den Modus des Regierens der Migration. Das Zentrum des Migrationsmanagements ist eine utilitaristische Arbeitskraftstrategie, die sowohl auf die Anwerbung (hoch)qualifizierter als auch auf die faktische Ausnutzung illegalisierter Arbeitskräfte setzt. Geht es um Politiken dieses Kernbereichs, also um die Politiken des globalen Arbeitsmarktes, so sind die Akteur_innen und Strategien des neoliberalen Hegemonieprojekts durch politische Forderungen und Kampagnen sowie juristische Interventionen präsent. Demgegenüber hat es sich in unserem Forschungsprozess gezeigt, dass sie sich auf den anderen migrationspolitischen Feldern, also der Asylpolitik, des Grenzregimes und den sozialen Rechten zurückhalten. Diesen Strategien ist es gelungen, die utilitaristische Arbeitskraftstrategie mit Forderungen des konservativen wie auch des national-sozialen Projekts nach stärkeren Kontrollen irregulärer Migration und im Bereich des vereinfachten Zuzugs migrantischer Arbeitskräfte mit solchen des linksliberal-alternativen Projekts zu verbinden. Dies geschieht zumeist darüber, dass sie in diesen Bereichen den anderen konkurrierenden Strategien das Feld der Auseinandersetzung überlassen.

Die utilitaristische Rationalität des Migrationsmanagements will Mobilität zur selben Zeit ermöglichen wie auch verhindern. Verhindern will sie nach wie vor die Mobilität all jener, die nicht ohne weiteres verwertbar sind (Georgi 2010: 153). Die Grenze wird daher als Filter konzeptioniert, der »nützliche« oder »erwünschte« Menschen durchlässt und allen anderen den Zugang zu verwehren sucht. Jene Migrant_innen, die das Grenzregime als Illegalisierte auswirft, fallen im Migrationsmanagement unter »ein hartes Regime, welches nicht bloß »sanft« reguliert und indirekt lenkt, sondern Handlungen direkt und gewaltsam« zu unterbinden versucht (Meyer/Purtschert 2008: 157).

In den Politiken der EU lässt sich die Durchsetzung des Migrationsmanagements auf das Jahr 2000 zurückdatieren. In diesem Jahr beendete die Kommission offiziell ihre »zero labour migration policy« in Bezug auf Nicht-OECD Staaten. Gegen den massiven Widerstand der Mitgliedsstaaten versucht sie seitdem, europäische Anwerbestrategien für nicht-europäische Migrant_innen durchzusetzen. Europa sei auf Migration angewiesen, weil die niedrige

Geburtenrate ohne Zuwanderung in den nächsten Jahren die Sozialsysteme und die Wirtschaft zusammenbrechen lasse (Europäische Kommission 2011). Damit bricht das Migrationsmanagement mit zentralen Vorstellungen des konservativen Weltbildes, wie dem Wert der Selbständigkeit und Homogenität von Nationalstaaten. Der abrupte Wechsel zu einem Post-Gastarbeitsregime (Karayali 2008: 203) nach jahrzehntelangen staatlichen Abschottungsdiskursen barg allerdings die Gefahr negativer Reaktionen der europäischen Öffentlichkeiten (Hansen/Jonsson 2011: 264). Daher stellte die Kommission sicher, dass die neue Strategie mit einer stringenten Implementation verschärfter Maßnahmen gegen die illegalisierte Migration Hand in Hand ging (etwa Europäische Kommission 2002b: 8; Hansen/Jonsson 2011: 264). Die europäische Kommission kann, wie auch die OECD und die IOM, als Stützpunkt des Migrationsmanagements begriffen werden. Sie vermitteln die widersprechenden politischen Strategien und ermöglichten institutionell so die Herausbildung des hegemonialen politischen Projekts.

IV. RESÜMEE

Mit dem vorliegenden Text haben wir versucht, unsere Forschungsperspektive darzulegen. Ausgehend von den Prämissen materialistischer Staatstheorie, wonach der Staat aus den gesellschaftlichen Kämpfen heraus zu erklären ist, begreifen wir diesen als die auf die materielle Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft insgesamt gerichtete, außerhalb des Verwertungsprozesses stehende Tätigkeit. Dabei lautete die Fragestellung unseres Textes, wie sich die Europäisierung der national-sozialen Staaten Europas als Ergebnis von veränderten Kräfteverhältnissen analysieren lässt. Als Untersuchungsfeld wählten wir die Migrationskontrollpolitik, weil sich in dieser elementare Momente moderner Staatlichkeit kristallisieren: Bevölkerung, Territorium, Gewaltmonopol, Grenze.

Unsere These lautete, dass es unter der Hegemonie des neoliberalen Hegemonieprojekts zu einem strategischen Bruch mit dem nationalen Staatsprojekt des Fordismus kam. Die Transnationalisierung kann als skalare Exit-Strategie aus der Krise des Fordismus verstanden werden, deren Effekt die Herausbildung eines multiskalaren europäischen Staatsapparate-Ensembles ist. Wir haben daher die Frage gestellt, ob durch diese Kämpfe das Staatsprojekt Europa in entscheidender Weise – und wenn ja, in welcher – vorangekommen ist. Diese Frage ist letztlich nicht theoretisch, sondern nur empirisch zu beantworten.

Deswegen haben wir das Verfahren einer HMPA als Operationalisierung einer Kräfteverhältnis-Analyse entwickelt. Die Herausforderung bestand darin, die Annahmen materialistischer Staatstheorie für eine empirische Analyse fruchtbar zu machen. Die HMPA besteht aus den drei Schritten einer Kon-

text-, Prozess- und Akteursanalyse. Dabei war die zentrale Kategorie unserer Untersuchung der Begriff der »Hegemonieprojekte«, verstanden als Bündel von Strategien sozialstrukturell verorteter Akteur_innen.

Für den Prozess der Europäischen Integration konnten wir fünf Hegemonieprojekte identifizieren, die um die Art und Weise dieser Integration kämpfen: ein neoliberales, ein konservatives, zwei soziale Projekte und ein linksliberal-alternatives. In unserem Untersuchungsfeld verdichteten sich die Kämpfe zwischen diesen Projekten im hegemonialen politischen Projekt des »Migrationsmanagements«.

Die folgenden empirischen Studien werden nun die einzelnen Aspekte des »Migrationsmanagements« untersuchen und dabei sowohl die Beschaffenheit des europäischen Staatsapparate-Ensembles als auch des Staatsprojekts Europa ausleuchten.