

Staatsprojekt Europa Zur Rekonfiguration politischer Herrschaft

Jens Wissel

Volume 7, numéro 1-2, 2011

Deutschland und Europa : Grenzen und Grenzgänge(r)
L'Allemagne et l'Europe : frontières et passeurs

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1015016ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1015016ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Le Centre canadien d'études allemandes et européennes

ISSN

1718-8946 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Wissel, J. (2011). Staatsprojekt Europa: Zur Rekonfiguration politischer Herrschaft. *Eurostudia*, 7(1-2), 133–151. <https://doi.org/10.7202/1015016ar>

Jens Wissel
Institut für Sozialforschung, Frankfurt am Main

Zwar gibt es in der Europaforschung eine große Anzahl von Untersuchungen zu den unterschiedlichen Aspekten des weitverzweigten Systems der EU, eine staatstheoretische Einordnung der Prozesse fällt aber noch schwer.¹ Diese Schwierigkeiten drücken sich auch in der Suche nach adäquaten Begriffen aus. Es wird von einer „europäischen Staatlichkeit“² gesprochen, von einem „post modern state“,³ einem „quasi state“,⁴ oder einem „international state“,⁵ um nur einige Versuche zu nennen. „Der Nachteil vieler dieser Charakterisierungen liegt in der Statik einer Momentaufnahme; sie ermöglicht nicht, die Evolution der EU in einer dynamischen Perspektive über die Zeit zu erfassen.“⁶ Bezüglich des Nationalstaates wird von einem „Zerfaserungs-“ und „Anlagerungsprozess“ neuer Institutionen und Akteure an den Staat ausgegangen⁷ oder umgekehrt von einer Einbindung dieses Staates in transnationale „Politikregime.“⁸ Um der Gefahr zu entgehen, die Perspektive auf die neue Konstellation mit alten Begriffen zu verstellen, wird die EU aufgrund ihrer „multi-level governance“-Struktur auch als Organisation „sui generis“⁹ zu fassen versucht. Der multi-level governance-Ansatz hat zweifellos das

¹ Die staatstheoretischen Prämissen dieses Artikels gehen auf ein gemeinsam mit Sonja Buckel und John Kannankulam konzipiertes und von der DFG gefördertes Forschungsprojekt zurück („Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik“).

² Hans-Jürgen Bieling, „Transnationale Vergesellschaftung und die „neue Sozialdemokratie“,“ in *Ein neuer Kapitalismus?*, hg. Mario Candeias und Frank Deppe (Hamburg: VSA, 2010); Elmar Altvater, *Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 2007); siehe auch Sonja Puntcher-Riekmann (Hg.), *The State of Europe. Transformation of Statehood from a European Perspective* (Frankfurt am Main: Campus, 2004).

³ James Caporaso, „The European Union and Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?“, *Journal of Common Market Studies* 34, 1 (1996).

⁴ William Wallace, „Government without Statehood“, in *Policy-Making in the European Union*, hg. Helen Wallace and William Wallace, 4. Auflage (Oxford: University Press, 1996).

⁵ Alexander Wendt, „Der Internationalstaat: Identität und Strukturwandel in der internationalen Politik“, in *Perspektiven der Weltgesellschaft*, hg. Ulrich Beck (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998).

⁶ Wolfgang Wessels, „Theoretischer Pluralismus und Integrationsdynamik: Herausforderung für den „acquis academique“,“ in *Theorien der europäischen Integration*, hg. Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Wiesbaden: VS-Verlag, 2005).

⁷ Stephan Leibfried und Michael Zürn, „Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation“, in *Transformation des Staates?* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2006), 41-42.

⁸ Ulrich Beck und Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa: Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004), 56.

⁹ Markus Jachtenfuchs, „Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?“, in *Projekt Europa im*



Verdienst, die neue räumliche Ausdifferenzierung politischer Prozesse in Europa erkannt und beschrieben zu haben. Problematisch ist allerdings der „Problemlösungsbias“¹⁰ und die hieraus folgende Ausblendung politischer Herrschaft.¹¹ In der Beschreibung einer neuen Form der Steuerung, in der die Akteure in einem „nicht-hierarchischen Verhältnis“ zueinander stehen,¹² wird übersehen, dass die Rekonfiguration der alten Hierarchien keineswegs heißt, dass Hierarchien verschwinden. Ich gehe davon aus, dass ein Rückgriff auf die Debatten um die „Internationalisierung des Staates“¹³ dazu beitragen kann, die Rekonfiguration Europas als ein neues Staatsprojekt zu begreifen, in dessen Rahmen sich neue Hierarchien zwischen den unterschiedlichen Staatsapparaten und Institutionen auf europäischer und nationaler Ebene in einer neuen skalaren Struktur herausbilden. Eine solche Perspektive ermöglicht es, sowohl die Dynamik des Integrationsprozesses, als auch die Veränderung von politischer Herrschaft in den Blick zu nehmen. Bei der Entfaltung werde ich mich zentral auf die Arbeiten von Nicos Poulantzas beziehen.

In einem ersten Schritt wird sein Ansatz kurz dargestellt, um dann zu der Frage zu kommen, inwiefern seine theoretischen Grundlegungen bei der Analyse der aktuellen Prozesse in der EU weiterführen können. Meine These ist, dass sich innerhalb der EU ein Ensemble aus nationalen Staatsapparaten, europäischen quasi-Staatsapparaten und internationalen Organisationen herausgebildet hat, dessen organisatorische Kohärenz und Anordnung weniger durch seine – selbst noch umkämpfte – formale Struktur sichergestellt werden kann, als vielmehr das Ergebnis eines hegemonialen Projektes ist. Um der These eines entstehenden europäischen Staatsapparateensembles nachzugehen, werde ich die Europäisierung von Migrationskontrollpolitiken im Rahmen der EU analysieren, weil die Kontrolle von

Übergang?, hg. Klaus Dieter Wolf (Baden-Baden: Nomos, 1997), 15-35.

¹⁰ Renate Mayntz, „Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive,“ in *MPIfG Working Paper* 01/2 (Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2001).

¹¹ Vgl. Christoph Görg, „Multi-Level Environmental Governance. Transformation von Staatlichkeit – Transformation der Naturverhältnisse,“ in *Multi-Level-Governance*, hg. Achim Brunnengräber und Heike Walk (Baden-Baden: Nomos, 2007); Markus Wissen, „Internationalisierung, Naturverhältnisse und Politics of Scale. Zu den räumlichen Dimensionen der Transformation des Staates,“ in *Staatstheorie vor neuen Herausforderungen. Analyse und Kritik*, hg. Jens Wissel und Stefanie Wöhl (Münster: Westfälisches Dampfboot, 2008).

¹² Markus Jachtenfuchs, „Regieren jenseits der Staatlichkeit,“ in *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, hg. Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn (Baden-Baden: Nomos, 2003).

¹³ Vgl. Robert W. Cox, *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1987); Nicos Poulantzas, „Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat,“ in *Die Zukunft des Staates*, hg. Joachim Hirsch, Bob Jessop und Nicos Poulantzas (Hamburg: VSA, 2001); Joachim Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat* (Berlin und Amsterdam: ID-Verlag, 1995); Bob Jessop, *State Power. A Strategic-Relational Approach* (Cambridge: Polity Press, 2008).

Bevölkerung und Territorium bisher zu den Kernbereichen nationaler Staatlichkeit gehörte.

Der Rückgriff auf Poulantzas' Staatstheorie zur theoretischen Einordnung der veränderten Konstellation bietet sich aus verschiedenen Gründen an. Zum einen verstand es Poulantzas in seiner Staatstheorie die Vermittlung von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und staatlichen Veränderungen in den Blick zu nehmen. Begreift man den Staat als „materielle Verdichtung eines gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses,“¹⁴ vermeidet man den heute weitverbreiteten Funktionalismus, beziehungsweise Ökonomismus, der die politischen Prozesse in Europa als „spill over“¹⁵ des gemeinsamen europäischen Marktes versteht. Gleichzeitig verfällt man nicht in eine politizistische Erklärung, in der gesellschaftliche Prozesse weitgehend ausgeblendet bleiben.¹⁶ Zum anderen hat Poulantzas schon früh ein Konzept zur Analyse von Internationalisierungsprozessen entwickelt und es verstanden, dieses mit seinem Begriff der „inneren Bourgeoisie“ staatstheoretisch zu fundieren.

1. EINE NEUE FORM DER US-HEGEMONIE IN EUROPA

Im Unterschied zu vorhergehenden Phasen des Kapitalismus analysierte Poulantzas in den 1970er Jahren das Verhältnis zwischen den Staaten des kapitalistischen Zentrums nicht als ein äußerliches. Die Hegemonie der USA war demnach keine, die Europa von außen aufgezwungen wurde oder die aus einem bestimmten Interessenskalkül von „den Europäern“ akzeptiert wurde, vielmehr zeichnete sich die neue Situation dadurch aus, dass das US-amerikanische Kapital Europa durchdrang und die unterschiedlichen nationalen Machtböcke von innen heraus veränderte.¹⁷

Die europäischen Metropolen blieben dabei selbst Zentren der Kapitalakkumulation mit einer eigenen Peripherie und standen weiterhin in einem Konkurrenzverhältnis zu den USA. Möglich wurde diese Durchdringung durch eine neue Form der internationalen Arbeitsteilung, in der immer mehr amerikanische Direktinvestitionen nach Europa flossen. Der entscheidende Schritt, um die interiorisierte amerikanische Hegemonie in Europa zu begreifen, lag in einem neuen

¹⁴ Nicos Poulantzas, *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologien, Autoritärer Etatismus* (Hamburg: VSA 2002).

¹⁵ Vgl. Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, CA: Stanford University, Press 1963).

¹⁶ Die Folgen einer politizistischen Theorie zeigten sich deutlich in der integrationstheoretischen Ratlosigkeit nach dem Scheitern der Referenden zum Verfassungsvertrag. Jürgen Neyer kritisiert in diesem Zusammenhang, dass der Begriff der Gesellschaft in der „Integrationstheorie noch immer ein Fremdwort ist.“ Jürgen Neyer, „Die Krise der EU und die Stärke einer deliberativen Integrationstheorie,“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 12 (2005): 380; siehe auch Anne Faber und Wolfgang Wessels, „Die Verfassungskrise der EU als Krise der Integrationstheorie,“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2 (2005): 358.

¹⁷ Poulantzas, *Die Internationalisierung*, 28.

Verständnis der Transformation der nationalen Machtblöcke. Bisher standen zur Analyse von Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnissen im internationalen Zusammenhang zwei Begriffe zur Verfügung. Bei einer relativ eigenzentrierten Entwicklung¹⁸ ging man von einer starken nationalen Bourgeoisie mit eigenständiger Reproduktionsbasis aus, während zur Analyse von Abhängigkeitsverhältnissen schon früh der Begriff der Kompradorenbourgeoisie geprägt wurde. Insbesondere in der Dependenztheorie¹⁹ wurden mit diesen beiden Begriffen Zentrum-Peripherieverhältnisse analysiert. Die Kompradorenbourgeoisie verfügte über keinerlei eigene Reproduktionsbasis und galt als Träger ausländischer Kapitalinteressen. Beide Begriffe sind, so Poulantzas, nicht geeignet, die veränderte Konstellation zu fassen, weil in Europa eine Bourgeoisie entstanden ist, die weder als eine rein nationale noch als eine völlig abhängige Statthalter-Bourgeoisie zu charakterisieren ist.

Um diese Entwicklung begreifen zu können, kreierte Poulantzas den Begriff der „inneren Bourgeoisie.“ Die innere Bourgeoisie ist eine Bourgeoisie, die zwar innerlich durch die Einlagerung „ausländischen“ Kapitals internationalisiert ist, gleichzeitig aber nach wie vor eine eigene Reproduktionsbasis besitzt und wesentlich auf den Nationalstaat bezogen bleibt. Die Widersprüche, die sich aus Herrschaft und Abhängigkeit ergeben, sind gewissermaßen in der inneren Bourgeoisie eingelagert. In diesem Sinne handelt es sich bei ihr nicht mehr um eine autozentrierte Bourgeoisie, vielmehr verlaufen die Beziehungen untereinander „über den Umweg des in ihnen eingelagerten amerikanischen Kapitals.“²⁰ Der US-amerikanische Kapitalexport hat also die Machtverhältnisse in den jeweiligen Ländern verändert, weil das amerikanische Kapital Teil der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in den europäischen Nationalstaaten wurde. Die Position der inneren Bourgeoisie ist demnach wesentlich ambivalenter als die der nationalen Bourgeoisien, und ihre Stellung in den gesellschaftlichen Machtverhältnissen ist konjunkturabhängiger. Wechselnde Bündnisse mit den Resten der nationalen Bourgeoisie oder Teilen der Kompradorenbourgeoisie sind keineswegs ausgeschlossen oder unwahrscheinlich. „Das erklärt eine ganze Reihe von Verwerfungen auf der Ebene der Hegemonie in diesen Blöcken an der Macht.“²¹ Die europäischen Machtblöcke sind nicht mehr auf der nationalen Ebene zu erfassen, die „Staaten nehmen nicht nur die Interessen ihrer inneren Bourgeoisien wahr, sondern gleichfalls die Interessen des herrschenden

¹⁸ Darunter versteht man eine Situation, in der sich aufgrund einer relativ eigenständigen nationalen Bourgeoisie und einem entsprechenden politischen Projekt in einem Nationalstaat ein eigener Entwicklungsweg herausbildet.

¹⁹ U.a. Samir Amin, *Die ungleiche Entwicklung* (Hamburg: Hoffmann und Campe, 1975); Fernando H. Cardoso und Enzo Faletto, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika* (Frankfurt: Suhrkamp, 1976).

²⁰ Poulantzas, *Die Internationalisierung*, 58; zum Begriff der inneren Bourgeoisie siehe auch John Kannankulam und Jens Wissel, „Stichwort innere Bourgeoisie,“ in *Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus* (Hamburg: Das Argument, 2004).

²¹ Poulantzas, *Die Internationalisierung*, 56.

imperialistischen Kapitals und die anderer imperialistischer Kapitale, wie sie innerhalb des Internationalisierungsprozesses verbunden sind.“²²

Die veränderte internationale Arbeitsteilung, der Kapitalexport und die Veränderung der Eigentumsverhältnisse in Europa, die, so Poulantzas, die Machtbefugnisse des amerikanischen Kapitals in Europa ausweiteten,²³ betrafen „jedoch nicht nur die Produktionsverhältnisse.“ Sie veränderten die europäischen Gesellschaftsformationen grundsätzlich.²⁴ Diese Entwicklung führte zu dem, was heute gemeinhin als Amerikanisierung beschrieben wird und in der Regulationstheorie als Verallgemeinerung des Fordismus charakterisiert wurde.²⁵

Für Poulantzas hat sich der Nationalstaat in diesen Prozessen wesentlich verändert. Er bleibt aber insofern Nationalstaat, als die innere Struktur der einzelnen Staatsapparate, das Verhältnis und die Hierarchie der Staatsapparate zueinander sowie das Rechtssystem um ihn zentriert sind. Zwar werde die „juristische Begriffssetzung der nationalen Souveränität“ durch diese Entwicklungen in Frage gestellt,²⁶ Poulantzas beharrt jedoch darauf, dass kein Staat über den bereits existierenden Nationalstaaten entstehe. Auch den Institutionen und Apparaten, die im europäischen Kontext entstanden sind, gesteht Poulantzas keine Eigenständigkeit zu. „Man kann die verschiedenen Interventionen und ihre Aspekte nicht vom Staat trennen, indem man die Möglichkeit der *wirklichen Übertragung* der "ökonomischen Funktionen" auf die supranationalen oder überstaatlichen Apparate ins Auge fasst, wobei der Nationalstaat nur eine repressive und ideologische Rolle innehielte. Es handelt sich zuweilen höchstens um ein *Delegieren* dieser Funktionen.“²⁷

Die Internationalisierung und die Durchdringung der europäischen Gesellschaften führt für Poulantzas weniger zu einer Supra-Nationalisierung des Staates, als zu einer inneren Fragmentierung und der Tendenz „zur inneren Auflösung der europäischen Gesellschaftsformationen und ihrer Ökonomien.“²⁸

2. DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Poulantzas' Analyse stammt aus den 1970er Jahren, insofern kann nicht unvermittelt an sie angeschlossen werden. Die heutige Situation stellt sich in vielerlei Hinsicht anders dar.

Die von Poulantzas beschriebenen Durchdringungsprozesse betreffen nicht mehr nur Europa, sondern seit den 1980er Jahren ebenso die USA. Auch in den USA ist eine innere Bourgeoisie entstanden. In der Folge lassen sich die inneren Bourgeoisien

²² Ebenda.

²³ Ebenda, 48.

²⁴ Ebenda, 49.

²⁵ Vgl. Alain Lipietz, *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism* (London: Verso, 1987), 69-71.

²⁶ Vgl. Poulantzas, *Die Internationalisierung*, 61.

²⁷ Ebenda, 62-63; Hervorhebung im Original.

²⁸ Ebenda, 61-62.

nicht mehr ausgehend von einer expandierenden nationalen Bourgeoisie analysieren. Die inneren Bourgeoisien haben sich transnationalisiert, das heißt, es ist ein neues Innen-Außen-Verhältnis entstanden, in dem die Bindungen der inneren Bourgeoisien an spezifische Nationalstaaten schwächer werden.²⁹ Zudem hat sich die globale Arbeitsteilung verändert. In den 1990er Jahren hat ein neuer Internationalisierungsschub eingesetzt. Dabei haben sich die Internationalisierungsprozesse nicht nur beschleunigt, vielmehr sind in diesem Prozess „dauerhafte und dichte sozialräumliche Verflechtungszusammenhänge“ entstanden, „die über mehrere nationalstaatliche Räume beziehungsweise Territorien hinweg aufgespannt sind.“³⁰ Dies betrifft sowohl ökonomische als auch politische und kulturelle Prozesse.³¹ Mit anderen Worten: Poulantzas beschrieb eine historische Phase, die mit dem Begriff der Internationalisierung noch adäquat gefasst werden konnte. Heute befinden wir uns in einer Phase, in der Prozesse an Bedeutung gewonnen haben, die über eine einfache Internationalisierung hinausgehen, weil sie nicht mehr ohne Weiteres auf die involvierten Nationalstaaten zu reduzieren sind. Dies äußert sich auch in der Organisierung eines europäischen Blocks an der Macht, für den europäische und transnationale Institutionen und Organisationen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dazu zählt mittlerweile eine weitverzweigte Institutionalisierung auf europäischer (EuGH, Europäische Kommission, unzählige europäische Agenturen etc.) und auf globaler Ebene (WTO, IWF, UNO, NATO etc.), aber auch ein dichtes Netz zur transnationalen Interessenorganisation in Form von Think Tanks, Verlagen, Instituten etc.³²

²⁹ Ausführlich Jens Wissel, *Die Transnationalisierung von Herrschaftsverhältnissen* (Baden Baden: Nomos, 2007), 102-108. Das heißt keineswegs, die transnationalisierten inneren Bourgeoisien seien jetzt die einzig relevanten Kräfte in den Machtblöcken, aber nationale und Kompradorenbourgeoisien haben an Bedeutung verloren. Vgl. Gregory Albo, „The Old and New Economics of Imperialism,“ in *Socialist Register 2004. The New Imperial Challenge*, ed. Leo Panitch and Colin Leys (London: Merlin Press, 2003).

³⁰ Ludger Pries, *Die Transnationalisierung der sozialen Welt* (Frankfurt: Suhrkamp, 2008), 45.

³¹ Siehe hierzu auch Holm-Detlev Köhler, „Lokale Vernetzung in der globalen Produktion am Beispiel der Automobilkonzerne,“ in *Der Global Player und das Territorium*, hg. Ulrich Mückenberger und Markus Menzl (Opladen: Leske und Budrich Verlag, 2002), 126-129; Boy Lüthje, Wilhelm Schumm und Martina Sproll, *Contract Manufacturing. Transnationale Produktion und Industriearbeit in der IT-Branche* (Frankfurt am Main und New York: Campus, 2002), 69-70; Mario Candeias, *Neoliberalismus, Hochtechnologie, Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise. Eine Kritik* (Hamburg: Argument, 2004); William I. Robinson, *A Theory of Global Capitalism. Production, Class, and State in a Transnational World* (Baltimore and London: John Hopkins University Press, 2004), 33-37.

³² Vgl. Bastiaan van Apeldoorn, „Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists,“ in *Die Konfiguration Europas*, hg. Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber (Münster: Westfälisches Dampfboot, 2000); Hans-Jürgen Bieling, „Die neue europäische Ökonomie: Transnationale Machtstrukturen und Regulationsformen,“ in *Eurokapitalismus und globale politische Ökonomie*, hg. Martin Beckmann, Hans-Jürgen Bieling und Frank Deppe (Hamburg: VSA, 2003), 48-50; Bernhard Walpen, *Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft* (Hamburg: VSA, 2004); Andreas Nölke, Henk Overbeek and Bastiaan van Apeldoorn, „Marketization, Transnationalisation, Commodification and the Shift in Corporate Governance Regulation,“ in *The Transnational Politics of*

Das heißt keineswegs, dass heute eine einheitliche europäische oder gar globale Klasse entstanden ist. Vielmehr unterscheiden sich die inneren Bourgeoisien aufgrund ihrer verschiedenen regionalen Schwerpunktsetzungen zum Teil erheblich voneinander. Zwar sind tatsächlich globale Produktionsnetzwerke entstanden, gleichzeitig aber haben sich viele transnationale Konzerne – bezüglich der Produktion wie auch des Marktes – auf eine bestimmte Region konzentriert. Die inneren Bourgeoisien behalten zudem privilegierte Beziehungen zu einzelnen Nationalstaaten und stehen – wie jede Bourgeoisie – in einem inneren Konkurrenzverhältnis zueinander. Diese nationalen und regionalen Fragmentierungen in den Inter- und Transnationalisierungsprozessen haben auch dazu beigetragen, dass keine europäische (nationale) Bourgeoisie entstanden ist.

Auch die Europäische Union unterscheidet sich wesentlich von der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft), über die Poulantzas schrieb. Selbst in der Krisen- und Stagnationsphase zwischen 1973 und 1985 wurden wichtige Schritte zu einer tiefer gehenden Integration unternommen. Erstmals wurde die EG (Europäische Gemeinschaft, bis 1993 EWG) mit einem eigenen Haushalt ausgestattet. Um die innereuropäische Solidarität zur gemeinschaftlichen Absicherung der Wechselkurse sicherzustellen, wurde 1979 das Europäische Währungssystem (EWS) geschaffen. Im gleichen Jahr wurde das Europäische Parlament zum ersten Mal direkt gewählt, und der Europäische Rat wurde als regelmäßiges Treffen der Staats- und Regierungschefs eingerichtet.³³ In derselben Zeit begann sich der Charakter der europäischen Integration zu wandeln. Durch die Inter- und Transnationalisierungsprozesse verschoben sich die Kräfteverhältnisse in den meisten Nationalstaaten zuungunsten der Subalternen. Nachdem die veränderte globale Konstellation nach dem Ende des Bretton-Woods-Systems die verschiedenen nationalen Krisenbewältigungsstrategien, insbesondere nationale Konjunkturprogramme, zunehmend ins Leere laufen ließ, setzte sich in Europa schrittweise eine neoliberale Integrationsweise durch, die geprägt war durch „die Absage an alle eurokeynsianischen Strategien und eine monetaristische Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik.“³⁴ Diese Veränderungen liefen parallel zu einer Interiorisierung von internationalen und europäischen Kräfteverhältnissen in den jeweiligen nationalen Gesellschaftsformationen.

1985 bekam der Integrationsprozess hierdurch einen erneuten Schub. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) war das erste Ergebnis dieser Entwicklung, in der der „europäischen Ebene von Staatlichkeit“ eine erhebliche Aufwertung zuteil

Corporate Governance Regulation, ed. Andreas Nölke, Henk Overbeek and Bastiaan van Apeldoorn (London und New York: Routledge, Chapman & Hall, 2007), 216; Jessop, *State Power*, 216-217.

³³ Stephan Heidbrink, „Geschichtlicher Abriss der europäischen Integration,“ in *Welt-Macht Europa. Auf dem Weg in weltweite Kriege*, hg. Tobias Pflügler und Jürgen Wagner (Hamburg: VSA 2006), 52.

³⁴ Patrick Ziltener, *Strukturwandel der europäischen Integration* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 1999), 195.

wurde.³⁵ Schon früher hatten europäische Konzerne damit begonnen, ihre Interessen in Bezug auf Europa zu organisieren. „1984 erstellte Wisse Dekker vom Philips-Konzern ein Thesenpapier („Europe 1990“), das dann durch den *European Round Table of Industrials* gebilligt wurde. Seine Vorschläge zielten auf den Abbau aller tarifären und nicht-tarifären Handelshindernisse in Westeuropa, also die Bildung eines einheitlichen Marktes für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte sowie die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens und die Harmonisierung der indirekten Steuern. Sie bildeten das Herzstück des Weißbuches, das 1985 von der Kommission dem Rat vorgelegt wurde.“³⁶

Das Binnenmarktprojekt, das so von den europäischen transnationalen Konzernen entwickelt wurde, stand, so Ziltener, im Zusammenhang mit einem zunehmenden „Außendruck“ durch die US-amerikanische und japanische Konkurrenz.³⁷

Mit dem Vertrag von Maastricht, der am 10. Dezember 1992 von den Staats- und Regierungschefs beschlossen wurde, gelang abermals eine Vertiefung der Europäischen Integration. Zentrales Element des Vertrages war der Einstieg in die Wirtschafts- und Währungsunion.³⁸

Nachdem 1997 in Amsterdam noch keine Einigung über die zukünftige institutionelle Beschaffenheit der erweiterten EU erzielt werden konnte, wurden vier Jahre später mit dem Vertrag von Nizza die entsprechenden institutionellen Reformen zur Aufnahmefähigkeit der EU vorgenommen. Im Mittelpunkt standen dabei die Abstimmungsmodalitäten des Ministerrats und die Zusammensetzung und Ernennung der Kommission.³⁹

Ende Februar 2002 wurde ein Konvent zur Zukunft der Union zwecks Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs ins Leben gerufen. Die Tatsache, dass ein Entwurf vorgelegt wurde, war angesichts diverser ungelöster Probleme ein spektakulärer Erfolg. Die wesentlichen Neuerungen bestanden in einer Reduktion der Kommissionsmitglieder. Ihr Präsident sollte in Zukunft auf Vorschlag des Rats vom Parlament gewählt werden. Die Ratspräsidentschaft sollte nicht mehr halbjährlich rotieren, sondern mit einer Amtszeit von zweieinhalb Jahren ausgestattet werden. Es sollte das Amt eines Außenministers geschaffen und die Rolle des Parlaments aufgewertet werden. Die wichtigste Änderung bestand aber in der Veränderung des Abstimmungsmodus.⁴⁰

³⁵ Ebenda, 138.

³⁶ Ziltener, *Strukturwandel*, 136

³⁷ Ebenda.

³⁸ Vgl. Ingeborg Tömmel, *Das politische System der EU* (München und Wien: Oldenbourg Verlag, 2008), 31-33.

³⁹ Ausführlich Tömmel, *Das politische System*, 43.

⁴⁰ Vgl. Ingeborg Tömmel, „Eine Verfassung für die EU. Institutionelle Anpassung oder Systemreform?“, in *Integration* 27, 3 (2004): 202-210.

Nachdem der Verfassungsvertrag in den Niederlanden und Frankreich in Referenden scheiterte, wurde aus dem Verfassungsvertrag ein Reformvertrag, und alle Begriffe und Symboliken, die auf einen europäischen Staat hindeuten könnten, wurden gestrichen. Die Veränderungen waren im Wesentlichen kosmetischer Natur.⁴¹

Der Vertrag wurde trotz anfänglicher Schwierigkeiten in allen Mitgliedsstaaten ratifiziert und trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Damit wurde die EU zu einer Rechtspersönlichkeit und hat auch rechtlich den Status eines supranationalen Gebildes.⁴²

All diese Veränderungen haben zu tiefgreifenden Verschiebungen in der politischen Konstellation Europas geführt. Nicht nur die Rahmenbedingungen für nationalstaatliche Politik und die institutionelle Zusammensetzung im europäischen Rahmen haben sich verändert, vielmehr haben sich die nationalen Staatsapparate selbst im Integrationsprozess transformiert.

Der europäische Integrationsprozess veränderte die nationalen Staatsapparate, sodass diese immer stärker von der „Implementierung europäischer Vorgaben und der Anpassung nationalen Rechts an europäisches“ in Beschlag genommen wurden. Die nationalen Bürokratien werden segmentiert durch die Herausbildung einer „Verwaltungselite der Europaexperten.“ Schon durch die supranationalen Hoheitsfunktionen und transnationalen Vernetzungen durchbricht diese neue Verwaltungselite „die herkömmlichen nationalen Bürokratiestrukturen.“⁴³

3. MATERIALISTISCHE STAATSTHEORIE UND EUROPÄISCHE INTEGRATION

In den Debatten um den europäischen Integrationsprozess spielt materialistische Staatstheorie seit Ende der 1970er Jahre kaum noch eine Rolle. Dies liegt zum einen an einer allgemeinen Marginalisierung politik-ökonomischer Ansätze, aber auch daran, dass in den Debatten innerhalb der materialistischen Staatstheorie der Integrationsprozess lange Zeit unterschätzt wurde. In den letzten Jahren hat sich mit dem neogramscianischen Ansatz der Internationalen Politischen Ökonomie allerdings ein kritischer Ansatz in die Diskussionen um den Integrationsprozess eingemischt.⁴⁴

⁴¹ Vgl. Steve Peers, „Statewatch Analysis. EU Reform Treaty: Analysis 1: Version 3,“ *JHA Provisions*, 22. Oktober 2007; Tömmel, *Das politische System*, 51.

⁴² Vgl. Tömmel, *Das politische System*, 51.

⁴³ Maurizio Bach, „Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft,“ *Zeitschrift für Soziologie* 21 (1992): 26; vgl. Ziltener, *Strukturwandel*, 204.

⁴⁴ Zum Verhältnis von Neogramscianismus und an Poulantzas orientierten Arbeiten siehe auch Ulrich Brand, „Globalisierung als Krise des Fordismus und ihrer Überwindung. Poulantzas' Überlegungen zur Internationalisierung von Politik und Ökonomie,“ in *Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis*, hg. Alex Demirovic, Stefan Adolphs, und Serhat Karakayali

Es ist kein Zufall, dass es an Gramsci orientierte AutorInnen waren, die sich frühzeitig mit der Transnationalisierung gesellschaftlicher Verhältnisse und mit dem europäischen Integrationsprozess auseinandersetzten.⁴⁵ Gramsci legt den Schwerpunkt seiner theoretischen Arbeiten auf die Bedeutung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse.⁴⁶ So konnten frühzeitig Veränderungen in den Kräfteverhältnissen und vor allem die Orientierung maßgeblicher Akteure auf europäische und transnationale Zusammenhänge registriert werden. Zwar markiert Gramscis Arbeit einen entscheidenden Wendepunkt in den von der Marxschen Theorie inspirierten Debatten über den bürgerlichen Staat, indem er mit dem Begriff des erweiterten Staates, der die zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen einbezieht, den Fokus auf die Formveränderung bürgerlicher Macht richtete;⁴⁷ eine ausgearbeitete Staatstheorie hat er gleichwohl nicht hinterlassen. Auch in den neogramscianischen Arbeiten wurde keine systematische Staatstheorie entwickelt. Dies hat auch dazu geführt, dass viele Analysen voluntaristisch erscheinen. Zumindest blieb das Verhältnis von Struktur und Handlung meist ungeklärt. Poulantzas' Vermittlung von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und strukturellen Verfestigungen sowie institutionellen Verselbständigungen blieb in diesem Zusammenhang weitgehend unberücksichtigt. Erst Arbeiten, die wieder stärker auf staatstheoretische Erkenntnisse zurückgriffen, haben diese Situation verändert.⁴⁸

Betrachtet man den Integrationsprozess als eine Rekonfiguration von nationalen Staatsapparaten, europäischen Institutionen und Organisationen, in dem neue europäisierte Staatsapparate (Europäische Zentralbank), oder quasi-Staatsapparate (europäische Agenturen, beispielsweise FRONTEX) entstehen, dann liegt die Aktualität von Poulantzas' Staatstheorie auf der Hand. Poulantzas begriff den Staat nie als einen einheitlichen Block oder als Subjekt. Veränderungen in den

(Baden-Baden: Nomos, 2010).

⁴⁵ Vgl. Cox, *Production*; Stephen Gill, „The Emerging World Order and European Change. The Political Economy of European Union,“ in *New World Order? Socialist Register 1992*, ed. Ralph Miliband and Leo Panitch (London: Merlin Press, 1992), 157-196; Hans-Jürgen Bieling und Frank Deppe „Gramscianismus in der internationalen politischen Ökonomie,“ *Das Argument* 217 (1996); einen Überblick bietet Dorothee Bohle, „Neogramscianismus,“ in *Theorien der europäischen Integration*, hg. Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Wiesbaden: VS Verlag, 2005).

⁴⁶ Zum Begriff der Kräfteverhältnisse siehe Jens Wissel, „Stichwort Kräfteverhältnisse,“ in *Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus*, hg. W.F. Haug, Band 6 II (Hamburg: Das Argument, 2010).

⁴⁷ Joachim Hirsch, John Kannankulam und Jens Wissel, „Die Staatstheorie des westlichen Marxismus. Gramsci, Althusser, Poulantzas und die sogenannte Staatsableitung,“ in *Der Staat der Bürgerlichen Gesellschaft* (Baden-Baden: Nomos, 2008).

⁴⁸ Siehe Ulrich Brand, *Globalisierung als Krise*; Bob Jessop, „Die Zukunft des Nationalstaates – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa,“ in *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, hg. Steffen Becker und Thomas Sablowski (Hamburg: Das Argument, 1997); Bernd Röttger, *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 1997); Ziltener, *Strukturwandel*; Bieling, *Die neue europäische Ökonomie*; Leo Panitch and Sam Gindin „American Imperialism and Eurocapitalism: The making of neoliberal globalisation,“ in *Studies in Political Economy* 71/72 (2003).

gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen übertragen sich niemals eins zu eins auf den Staat, weil dieser über eine relative Autonomie verfügt. Gleichzeitig können solche Veränderungen den Staat und seine Apparate jedoch nicht unberührt lassen. Die Kräfteverhältnisse passen „sich der Materialität der verschiedenen Apparate an,“ das heißt, sie kristallisieren „sich im Staat nur in gebrochener und differenzierter, den Apparaten entsprechender Form.“⁴⁹ Weder die einzelnen Staatsapparate noch der Staat als Ganzes lässt sich als hierarchisch strukturiertes einheitliches Machtdispositiv begreifen, vielmehr handelt es sich um ein komplexes Ensemble aus konkurrierenden Knoten, Macht- und Entscheidungszentren innerhalb von staatlichen Apparaten und zwischen diesen, bestehend aus einer „Vielzahl zerstreuter Mikropraktiken.“⁵⁰ Die Einheit des Staates ist nicht durch ein institutionelles Korsett festgeschrieben, sondern gründet sich auf ein Staatsprojekt.⁵¹ Auch wenn ein solches meist von einem hegemonialen Projekt dominiert wird, schreiben sich eine Vielzahl von politischen Projekten, die im Machtblock um Führung ringen, in das Staatsprojekt ein. Bei den gesellschaftlichen und apparativen Auseinandersetzungen wird bestimmt, wie die einzelnen Apparate oder Abteilungen in diesen angeordnet sind, welche Position sie in der Hierarchie der Apparate einnehmen und auf welchem Terrain Auseinandersetzungen ausgetragen werden.

Die EU ist also als neues Staatsprojekt zu betrachten, in dessen Rahmen sich neue Hierarchien zwischen den unterschiedlichen Staatsapparaten und Institutionen auf europäischer Ebene und auf den nationalen Ebenen herausbilden. Das europäische Staatsprojekt, das sich im Rahmen der „Internationalisierung des Staates“ herausbildete, konkurriert dabei mit den unterschiedlichen nationalen Staatsprojekten. Die Positionen und die Verhältnisse der einzelnen europäischen und nationalen Apparate zueinander sind relativ flexibel und das Ergebnis eines permanenten Aushandlungsprozesses, weil es noch keinen hegemonialen Konsens über die Hierarchie der räumlichen Bezugsebenen gibt. So sind die Europäische Union und die jeweiligen nationalen und europäischen Apparate nicht nur von den gesellschaftlichen Widersprüchen durchzogen, sondern in stärkerem Maße auch von den Konkurrenzen der verschiedenen räumlichen Bezugsebenen untereinander.⁵² Die unterschiedlichen *scales* stehen nicht in einem äußerlichen Verhältnis zueinander, sondern sind aufgrund der gegenseitigen Durchdringung ineinander verschränkt. Das europäische Staatsapparateensemble hat dabei noch keineswegs eine ähnlich

⁴⁹ Nicos Poulantzas, *Staatstheorie*, 162.

⁵⁰ Ebenda, 167.

⁵¹ Bob Jessop, *State Theory. Putting Capitalist State in its Place* (Cambridge: Polity, 1990), 315-316; siehe auch Sonja Puntcher-Riekman (ed.), *The State of Europe*.

⁵² Der Europäische Ministerrat, der für das intergouvernementale Element der EU steht, wacht beispielsweise darüber, dass die Kommission als supranationales Element nicht zu mächtig wird. Ein Ergebnis dieser Konstellation sind die europäischen Agenturen, die formal nicht klar in die institutionelle Struktur der EU eingeordnet sind, weil der Rat nicht will, dass mit der Kommission eine Superbehörde entsteht. Effekt ist, dass die Agenturen keine formal übergeordnete Institution haben, die sie kontrollieren könnte vgl. Tömmel, *Das politische System*, 159.

gefestigte Struktur wie ein funktionierender Staat. Zwar kommt es in Staaten immer zu Auseinandersetzungen, in deren Rahmen sich die Hierarchien der einzelnen Staatsapparate zueinander verändern können, aber zumindest die zentralen Terrains und Abläufe der Auseinandersetzung unterliegen einer stärkeren Reglementierung und Tradierung. Die Kohärenz und Einheit des neuen Ensembles ist dagegen noch keineswegs gegeben.

4. DAS EUROPÄISCHE STAATSAPPARATEENSEMBLE

Die Frage, ob aus Europa ein supranationaler Staat wird, lässt sich theoretisch nicht beantworten. Festzustellen ist aber, dass im europäischen Kontext ein Ensemble aus nationalen und europäischen (Staats-)Apparaten und einer europäisierten rechtlichen Struktur entstanden ist. Dabei haben sich nicht nur eine Reihe von Vernetzungen zwischen Staatsapparaten verschiedener Nationalstaaten herausgebildet, vielmehr haben sich die nationalen Staatsapparate selbst in unterschiedlicher Intensität „innerlich“ europäisiert. Die nationalen Gewaltmonopole wurden in diesem Prozess zu einem Teil der europäisierten Konstellation. Mit anderen Worten: Es gibt kein europäisches Gewaltmonopol, aber die nationalen Gewaltmonopole ordnen sich dem neuen Projekt unter.

In jüngster Zeit ist eine Entwicklung zu beobachten, in der es zu einer Vergemeinschaftung von Kernbereichen nationaler Staatlichkeit kommt. Gingen viele Autoren bisher davon aus, dass der Vergemeinschaftungsprozess auf die *low politics*-Bereiche (Wirtschafts-, Währungs- und Kulturpolitik) beschränkt bliebe, so muss heute konstatiert werden, dass auch in den zentralen Bereichen staatlicher Herrschaft qualitative Veränderungen eingesetzt haben.

Mit dem Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 wurden auch Mechanismen vergemeinschaftet, die Territorialität, das heißt Ein- und Ausschlussverhältnisse, organisieren. Unter dem neuen Titel IV („Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) wurden Migration und Asyl in die erste, das heißt vergemeinschaftete, Säule⁵³ der EU überführt sowie der Schengen-Besitzstand, der bis dahin nur ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen einigen Mitgliedsstaaten war, in den Rahmen des Gemeinschaftsrechts integriert. Die Bedeutung dieses Vorgangs ist nicht zu unterschätzen,⁵⁴ denn die „Gemeinschaft verfügt nunmehr über alle erforderlichen Rechtsgrundlagen und Instrumente, um eine moderne Migrationspolitik führen und umsetzen zu können.“⁵⁵ Durch die, an die

⁵³ Die Europäische Union besteht aus drei Säulen. Die erste vergemeinschaftete Säule besteht aus den Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft). Die zweite Säule der gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik und die dritte Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sind intergouvernemental organisiert.

⁵⁴ Jürgen Bast, „Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums,“ in *Der Staat* 46 (2007): 1.

⁵⁵ Röben, „Art. 61 et seq.“ EG. in *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*, hg. Eberhard Grabitz und Meinhard Hilf (München: C. H. Beck, 2005), Art. 63, Rdnr. 45.

Unionsbürgerschaft anknüpfenden Freizügigkeitsregelungen für Staatsangehörige aus Mitgliedsstaaten unterliegt schon jetzt der Aufenthalt der Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung unmittelbar dem EU-Recht.⁵⁶

Neue staatsapparative Gebilde sind in allen Politikbereichen innerhalb der EU entstanden. Ein markantes Beispiel hierfür sind die vielen Agenturen,⁵⁷ die in der EU gegründet wurden. Seit den 1990er Jahren besitzen die Agenturen hoheitliche Entscheidungsbefugnisse. „Insgesamt führt die Ausgründung von Agenturen mithin zu einer Verselbständigung administrativer Apparate und bedeutet in der Konsequenz eine zunehmende Unabhängigkeit der Agenturen vom politischen Einfluss von Rat und Kommission – und parlamentarischer Mitwirkung [...]. Die neueren Agenturen sind, zumindest soweit dies die Agenturen der inneren Sicherheit einschließlich des Grenzschutzes betrifft, ihrem rein technisch-regulativen Gewand entwachsen.“⁵⁸

Diese Agenturen sind in den europäischen Gründungsverträgen nicht vorgesehen, sondern lediglich sekundärrechtlich geschaffene, auf mehr als vagen Rechtsgrundlagen basierende, selbständige Verwaltungseinrichtungen.⁵⁹ Wie weit sich die Agenturen von ihren ursprünglichen Unterstützungsaufgaben entfernt haben, zeigt die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, mit der versucht wird, die Kontrolle der europäischen Grenzen unter die organisatorische Hoheit der EU zu bringen. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf die EU-Mitgliedsstaaten, die Schweiz und die im Schengener Abkommen assoziierten Länder. Sie wurde auf der Grundlage der VO (EG) 2007/2004 gegründet. Ihre Aufgaben liegen unter anderem im Bereich des Schutzes der Außengrenzen, der Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Ausbildung von Grenzbeamten sowie der Risikoanalyse. Die Agentur nahm am 3. Oktober 2005 den operativen Betrieb auf. FRONTEX soll nicht nur explizit mit Europol, auf dessen Daten sie Zugriff hat, sowie mit Drittstaaten und Geheimdiensten zusammenarbeiten (Art. 13, 14 VO) und umfangreiche Durchführbarkeitsstudien „effektiveren Grenzschutzes“ in Auftrag geben, sondern

⁵⁶ Günter Renner, *Ausländerrecht. Kommentar*, 8. neuberarb. und erweiterte Aufl. (München: C. H. Beck, 2005), Vorbem. Rdnr. 5; siehe auch Sonja Buckel, John Kannankulam und Jens Wissel, „Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik. Projektantrag bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft“ (2007). Das schließt nicht aus, dass auch die juristische Struktur nach wie vor umkämpft ist, wie das Beispiel der – gegen Europäisches Recht verstoßenden – italienischen und französischen Sonderverfügungen gegen rumänische Staatsbürger zeigt.

⁵⁷ Die über Agenturen organisierte mittelbare Gemeinschaftsverwaltung befindet sich in permanentem Wachstum. In der Europäischen Union gibt es eine große Anzahl von Gemeinschaftsagenturen und Exekutivagenturen, die der ersten Säule zugeordnet sind. Hinzu kommen Agenturen im Rahmen der zweiten Säule in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der dritten Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Andreas Fischer-Lescano und Timo Tohidipur, „Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX,“ *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (2007): 1219-1276.

⁵⁸ Fischer-Lescano und Tohidipur, *Europäisches Grenzkontrollregime*, 1234.

⁵⁹ Ebenda, 1231.

auch selbst operative Einsätze durchführen. Seit 2006 gab es verschiedene Grenzschutzaktionen (*Joint Operation/JO*) vor der afrikanischen Küste im Mittelmeer: JO HERA (315 Tage 2008) vor Spanien, JO Nautilus (332 Tage 2008) um Italien und Malta, und JO Poseidon (217 Tage 2008) in der Ägäis – und viele andere an Land auf den Flughäfen.⁶⁰ Inzwischen sieht eine Änderungsverordnung von 2007⁶¹ die Bildung von sogenannten „schnellen Eingreifteams (RABIT)“ vor. Darin sollen Grenzschutzbeamte aus EU-Mitgliedsstaaten für gemeinsame grenzpolizeiliche Einsätze auf Anforderung eines Staates bereitstehen. Während die bisherigen Einsätze unter Art. 8 der VO bloße „Unterstützungseinsätze“ darstellten, bei denen die FRONTEX-Beamten und die durch FRONTEX koordinierten nationalen Unterstützungsteams keine eigenen exekutiven Kompetenzen innehatten, sollen den „schnellen Eingreifteams“ in Zukunft exekutive Befugnisse im jeweiligen Mitgliedsstaat übertragen werden.⁶² Bisher wurden diese Interventionsteams nur bei Übungen eingesetzt. Im Oktober 2010 hat Griechenland FRONTEX um Unterstützung bei der Überwachung der türkisch-griechischen Grenze gebeten und den Einsatz von RABITs angefragt. Kurz darauf startete der erste RABIT-Einsatz.⁶³

Die fragwürdige Rechtsgrundlage für diese sich verselbständigende Grenzpolizeieinheit, eine kaum durchschaubare Zuständigkeits- und Statusstruktur der agierenden Beamten an den Außengrenzen, intransparente und beschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten sowie die Tendenz, die Kontrollmaßnahmen zu exterritorialisieren, um sich darüber von Menschenrechtsbindungen zu entpflichten, führen zu „strukturellen rechtsstaatlichen und demokratischen Defiziten.“⁶⁴

Während Binnenmarkt und Währungsunion im Wesentlichen von mächtigen ökonomischen Interessen angetrieben wurden, stellt sich bezüglich des Ausbaus des europäischen Grenzregimes die Situation anders dar. Es ist davon auszugehen, dass über die grundsätzliche Notwendigkeit der Regulation von Migration, trotz aller Differenzen, ein gesellschaftlicher Konsens in der Europäischen Union existiert.

⁶⁰ FRONTEX, „General Report 2008, Warsaw“ (2009) http://www.frontex.europa.eu/annual_report, 35; Bernd Kasperek und Fabian Wagner, „Technology of Bordering. The European Union’s Border Agency FRONTEX and the European Migration Management Project,“ Contribution to the International Workshop Disciplining Global Movement Migration Management and its Discontents, Institute for Migration Research and Intercultural Studies, 13. November 2010.

⁶¹ VO EG 863/2007, ABl. EU Nr. L 199/30 vom 11. Juli 2007.

⁶² Andreas Fischer-Lescano, Tillman Löhr und Timo Tohidipur, „Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law,“ *International Journal of Refugee Law* 21, 2 (2009): 258.

⁶³ Siehe Europäische Kommission, „Press Releases RAPID: Statement by Cecilia Malmström, European Commissioner in Charge of Home Affairs on the Request of the Greek Government to get Assistance via Rapid Border Intervention Teams at the Land Border between Greece and Turkey,“ MEMO/10/516, 24. 10. 2010; FRONTEX, „News Release. Frontex to Deploy 175 Specialist Border Personnel to Greece,“ 29. 10. 2010.

⁶⁴ Fischer-Lescano und Tohidipur, *Europäisches Grenzkontrollregime*, 1273; siehe auch Sonja Buckel und Jens Wissel, „State Project Europe: The Transformation of the European Border Regime and the Production of Bare Life,“ in *International Political Sociology* 4, 1 (2010).

Dieser wird allenfalls von einer relativ kleinen Gruppe von *No Border*-AktivistInnen grundsätzlich in Frage gestellt. Die konkrete Gestalt des Grenzregimes, das Verhältnis von nationalen und europäischen Kompetenzen und seine Selektivität sind aber höchst umstritten. Während sich Großbritannien, Irland und Dänemark aus grundsätzlichen Erwägungen nicht beteiligen, drängen insbesondere Staaten wie Belgien, die Bundesrepublik Deutschland und Österreich, die keine EU-Außengrenze haben, auf den Ausbau der europäischen Grenzkontrollen. Hinzu kam Frankreich, das den Vorschlag einer europäischen Grenzschutzbehörde unterstützte. Aber auch Spanien und Italien, die eine lange europäische Außengrenze haben und von verschiedenen Migrationsrouten gekreuzt werden, setzten sich für stärkere Abwehrmaßnahmen ein.⁶⁵ Auch die Frage, in welchem Verhältnis nationale Territorien und das europäische Territorium stehen, bleibt umkämpft. Viele Mitgliedstaaten waren zwar der Auffassung, dass die EU-Außengrenzen besser geschützt werden sollten, bevorzugten hierfür aber bilaterale Regelungen. Das Europäische Parlament versuchte, in den entsprechenden Auseinandersetzungen die Rolle als demokratisch legitimierte Instanz einzunehmen. Widerstände gegen eine Europäisierung zeigten sich auch hier, letztlich sprach es sich aber für einen „stärkeren gemeinschaftlichen Charakter“ der Grenzschutzagentur aus und forderte eine vollständige Einbeziehung von Kommission und Parlament.⁶⁶ Der Versuch hierdurch eine Rechenschaftspflicht und Kontrolle der Agentur sicherzustellen misslang allerdings.⁶⁷ Mit FRONTEX und den RABITs beginnt sich eine europäische Grenzschutzpolizei, die noch 2003 am Widerstand der Mitgliedstaaten scheiterte, durch die Hintertür zu formieren.⁶⁸ Die Auseinandersetzungen um das entstehende Grenzregime machen auch deutlich, dass die Vergemeinschaftung der Migrationskontrollpolitiken nicht als „spill over“ des Binnenmarktes oder des Schengener Abkommens, sondern als Ergebnis gesellschaftlicher Strategien und apparativer Praktiken zu verstehen ist.

Zwei Entwicklungen sind in den staatsrechtlich zentralen Bereichen der Migrationskontrolle und des Grenzschutzes zu beobachten: Erstens entstehen in diesen Bereichen genuin europäische Strukturen, und zweitens ist eine Multiplizierung von staatlichen Kontrollapparaten und eine Restrukturierung des

⁶⁵ Siehe W. Andrew Neal, „Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX,“ *JCMS Journal of Common Market Studies* 47, 2 (2009): 340.

⁶⁶ Europäisches Parlament, „Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ (Endgültig A5-0093/2004), 33.

⁶⁷ Siehe Sergio Carrera, „The EU Border Management Strategy. Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands,“ in *CEPS Working Document* No. 261/March (2007), 14; auch Johannes Pollak und Peter Slominski, „Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders,“ *West European Politics* 32, 5 (2009).

⁶⁸ Vgl. Sabine Hess und Vassilis Tsianos, „Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes,“ in *Turbulente Ränder*, hg. Transit Migration Forschungsgruppe (Bielefeld: Transcript, 2007), 35.

Verhältnisses von Wissen und Macht im europäischen Maßstab zu beobachten. Die europaweite Vernetzung vormals nationaler Kontrollapparate sowie die Bildung neuer Apparate dienen nicht nur der erweiterten Überwachung der Außengrenzen. Vielmehr wird durch den Ausbau des interbehördlichen Informationsaustauschs sowie der Einrichtung neuer Informationsbeschaffungsprogramme beziehungsweise Agenturen (SIS, SIS II, SIRENE, VIS, EURODAC, ARGO) auch das Wissen über große Teile der Bevölkerung innerhalb der Union kontinuierlich erweitert. Diese Form der Informationsbeschaffung war seit dem 18. Jahrhundert (in Form von demografischen und statistischen Erhebungen) ein wesentliches Kennzeichen der sich entwickelnden Nationalstaaten.⁶⁹

Ein Ergebnis dieser europaweiten Rekonfigurierung von nationalen Staatsapparaten und europäischen staatsapparativen Gebilden äußert sich in spezifischen Machttechnologien, die zu einer Erweiterung informeller Politikformen und damit zur Distanzierung der Bevölkerung von den Entscheidungszentren führen.⁷⁰ Dabei ist eine permanente Verschiebung von Machtrelationen und Kompetenzen im europäisch erweiterten Staatsapparateensemble zu registrieren. Entscheidungsprozesse werden wesentlich unübersichtlicher als im relativ klar aufgebauten Nationalstaat des Fordismus. Sogenanntes *forum-shifting* und *scale-jumping* lässt Initiativen zur Beteiligung an politischen Entscheidungen immer wieder ins Leere laufen.⁷¹ Ein Beispiel hierfür stellt der Versuch dar, exterritoriale Lager an den Rändern der EU zu errichten. „Obwohl dieser Vorschlag exterritorialer Lager von Kommission und Parlament abgelehnt wurde, wird er von den EU-Innenministern kontinuierlich umgesetzt. Bei ihrem Treffen im Oktober 2004 wurde der Aufbau von fünf "Aufnahmezentren für Migranten" in Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien beschlossen. Im November 2004 bereiste eine Delegation aus Mitarbeitern der Innenministerien und Beamten der EU-Grenzpolizeien in Begleitung von Interpol im Auftrag der EU-Kommission als technische Mission Libyen.“⁷²

Parallel hierzu verändert sich das Verhältnis von Staatsapparaten und privaten Organisationen sowie Institutionen. Mittlerweile werden viele Aufgaben im Rahmen des entstandenen europäischen Grenzregimes, die vormals staatlich organisiert wurden, von internationalen Organisationen wie etwa der IOM (International Organisation for Migration) oder dem UNHCR (United Nations High Commissioner

⁶⁹ Buckel, Kannankulam und Wissel, „Die Transnationalisierung des Staates.“

⁷⁰ Poulantzas, *Staatstheorie*, 87; für Europa siehe Helen Schwenken, *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme* (Bielefeld: Transcript, 2006), 137; Birgit Sauer, „Vom Nationalstaat zum europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der Europäischen Union,“ in *Feministische Studien* 1 (2001); Jürgen Neyer, „Die Krise der EU und die Stärke einer deliberativen Integrationstheorie,“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 12, (2005): 381.

⁷¹ Vgl. Wissel, *Transnationalisierung*, 161-181; siehe auch Adrienne Héritier, *Policy-Making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

⁷² Christoph Marischka, „Militarisierte Bevölkerungspolitik – zum Umgang der EU mit Flüchtlingen,“ in *Welt-Macht EUropa* (Hamburg: VSA, 2006), 305.

for Refugees) durchgeführt. Sabine Hess und Serhat Karakayali sehen in diesem Zusammenhang eine „NGOisierung“ der Politik, „zum einen im Sinne des Outsourcing und Subcontracting ehemals staatlicher Aufgaben an nichtstaatliche Akteure, aber auch im Sinne eines Formwandels der klassischen politischen Akteure und ihrer Praxen selbst.“⁷³ In diesem Prozess zieht sich der Staat nicht zurück, vielmehr dehnt er sich immer weiter aus.⁷⁴

Ein europäischer Staat ist gleichwohl nicht entstanden. Insofern spricht tatsächlich vieles dafür, die Europäische Union als Organisation *sui generis*⁷⁵ zu beschreiben, in der sich die Nationalstaaten nicht aufgelöst haben, gleichwohl aber von einem europäischen Territorium sowie europäischen politischen Arenen und Apparaten und einer europäischen juridischen Struktur mit dem Europäischen Gerichtshof im Zentrum überlagert werden.⁷⁶ Durch diese Entwicklung wird die EU zu einer neuen Ebene räumlicher Fragmentierung im kapitalistischen Weltsystem. Gleichzeitig findet innerhalb der EU ein Prozess des *rescaling of state* statt,⁷⁷ indem lokale und regionale Zusammenhänge gegenüber den Nationalstaaten aufgewertet werden. Poulantzas interpretierte diese Entwicklung als Tendenz zur inneren Fragmentierung der europäischen Nationalstaaten. Das ist zwar nicht falsch, übersieht aber, dass im europäischen Kontext eine neue Struktur entsteht.

Der neue EU-Vertrag, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, führt zu einem weiteren qualitativen Sprung. Der Vertrag besteht zu 96% aus dem Text der in Frankreich und den Niederlanden durch Volksentscheide abgelehnten EU-Verfassung. Die wenigen Änderungen sind nicht wesentlich.⁷⁸ Mit der Grundrechtscharta und der Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof nicht nur von der letzten nationalen Gerichtsinstanz angerufen werden könnte, wird die europäische Juridifizierung eine noch größere Dynamik annehmen.

⁷³ Sabine Hess, und Serhat Karakayali, „New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement,“ in *Turbulente Ränder*, hg. Transit Migration Forschungsgruppe (Bielefeld: Transcript, 2007), 53.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Jachtenfuchs, *Die Europäische Union*.

⁷⁶ Siehe Jessop, *State Power*, 217-222; Ingeborg Tömmel, „Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU,“ in *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft 40 (2007): 29-32.

⁷⁷ Eric A. Swyngedouw, „Neither Global nor Local: Globalization and the Politics of Scale,“ in *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, hg. Kevin R. Cox (New York: Guilford Pubn, 1997), 155; Neil Brenner, *New State Spaces* (Oxford und New York: Oxford University Press, 2004); Markus Wissen, „Internationalisierung, Naturverhältnisse und Politics of Scale. Zu den räumlichen Dimensionen der Transformation des Staates,“ in *Staatstheorie vor neuen Herausforderungen. Analyse und Kritik*, hg. Jens Wissel und Stefanie Wöhl (Münster: Westfälisches Dampfboot, 2008); zu Europa siehe Chris Rumford, „Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance,“ in *Comparative European Politics* 4 (2006).

⁷⁸ Vgl. Steve Peers, „Statewatch Analysis.“

5. SCHLUSS

Poulantzas hatte recht, als er insistierte, dass sich die Nationalstaaten im Prozess der Internationalisierung nicht auflösen. Dennoch hat sich die Situation seit Poulantzas' Analyse grundlegend gewandelt. Es ist sehr wohl eine Struktur oberhalb der europäischen Nationalstaaten entstanden. Dadurch verändert sich die Position des Nationalstaates in Europa. Die Nationalstaaten werden Teil eines sehr viel weiter gefassten Ensembles von Apparaten und verlieren so tendenziell ihre privilegierte Stellung in der Regulation gesellschaftlicher Verhältnisse. Bei der Organisierung von Legitimation sowie der Identitätsstiftung in sich gespaltener Gesellschaften bleiben die Nationalstaaten zentral, auch wenn die angedeutete Fragmentierung nationaler Räume dies erschwert. Zwar sind Institutionen wie die Unionsbürgerschaft und der mit ihr im Zusammenhang stehende Ausbau von sozialen Rechten identitätsbildend, und auch das neue europäische Grenzregime konstruiert über die Herstellung eines gemeinsamen Außen eine europäische Identität. Hinzu kommen mittlerweile eine Reihe weiterer Entwicklungen – von der gemeinsamen Währung, Europafahnen auf den Autokennzeichen bis zu europäischen Studienaustausch- und Forschungsprogrammen etc. – womit sich die Herausbildung einer europäischen Identität andeutet.⁷⁹ Auch die Debatten um die europäische Verfassung oder um einen möglichen EU-Beitritt der Türkei lassen sich als Versuche deuten, eine europäische Identität zu konstruieren. Im Vergleich zu den nationalen Identitäten in Europa ist diese aber noch relativ schwach ausgeprägt.

Die Internationalisierungsprozesse, von denen Poulantzas spricht, haben in den 1990er Jahren eine neue Qualität angenommen, die in einem komplexen Wechselverhältnis zu den Nationalstaaten und der Europäischen Union sowie den transnationalen Netzwerken und Machtverdichtungen steht. Versteht man diese Prozesse als gleichermaßen politisch wie ökonomisch, so kann die Europäische Union als eine regionale Antwort auf die Globalisierung von ökonomischen und politischen Verhältnissen betrachtet werden. Dabei setzt sich in der neoliberalen Integrationsweise eine neue „Form der Artikulation von Politik und Ökonomie [durch], die sich dadurch auszeichnet, dass sich die Vermittlung zwischen dem Politischen und dem Ökonomischen zunehmend in der restringierten Begriffswelt der Ökonomie vollzieht.“⁸⁰

Die Entstehung einer europäischen Staatlichkeit hat dazu geführt, dass die Europäische Union mehr ist als ein Vertrag zwischen Nationalstaaten. Gleichzeitig sprechen die mehrere räumliche Bezugsebenen einschließende flexible skalare Struktur und die Konkurrenz der unterschiedlichen Ebenen nach wie vor dagegen, die Europäische Union als Staat zu begreifen. Dies würde tatsächlich auch der

⁷⁹ Vgl. Alex Demirovic, „Erweiterter Staat und europäische Integration,“ in *Die Konfiguration Europas*, hg. Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber (Münster: Westfälisches Dampfboot, 2000), 68.

⁸⁰ Michael Felder, *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001), 137.

Dynamik der beschriebenen Prozesse nicht gerecht. In welche Richtung sich das Staatsprojekt Europa bewegen wird, entscheidet sich in den gesellschaftlichen und apparativen Auseinandersetzungen. Die Möglichkeit des Scheiterns ist hier immer mit eingeschlossen.

Die beschriebene Konstellation hat das Terrain der Auseinandersetzung in Europa grundlegend verändert. Gesellschaftliche Kämpfe um demokratische Partizipation können sich nicht mehr auf die Nationalstaaten konzentrieren (sofern das jemals sinnvoll war), vielmehr müssen die Auseinandersetzungen in ihrer transnationalen Dimension gesehen werden. Gerade an der EU kann die Multidimensionalität und Diversifizierung von Herrschaft gezeigt werden. Partizipation, die auf den Nationalstaat beschränkt bleibt, droht nicht nur ihr emanzipatorisches Potenzial zu verlieren, weil die neoliberale Globalisierung die „vormals zum Teil progressiven Elemente des national-sozialen Staates ausgehöhlt hat,“⁸¹ vielmehr lassen sich national organisierte Kompromisse in der beschriebenen Struktur leicht aushebeln.

Jens Wissel
J.Wissel@soz.uni-frankfurt.de

⁸¹ Stephan Adolphs und Serhat Karakayali, „Die Aktivierung der Subalternen – Gegenhegemonie und passive Revolution,“ in *Hegemonie gepanzert mit Zwang*, hg. Sonja Buckel und Andreas Fischer-Lescano (Baden-Baden: Nomos, 2007), 137.