

Faist, Thomas, und Andreas Ette (Hrsg.). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*. Houndsmill und New York. Palgrave Macmillan 2007. 273 Seiten, £ 58,-.

*Christian Bala*

Die Liste der Einwände gegen das Konzept der Europäisierung ist lang, doch der populärste ist wohl die Behauptung, dass es sich dabei um eine Leerformel handle. Tatsächlich konkurrieren unterschiedliche Theorieansätze und Definitionen um dieses Etikett, was eine eindeutige Verwendung problematisch macht. Die Frage der Rückwirkung europäischer Politik auf nationale Politiken nimmt gegenwärtig in der Forschung breiten Raum ein und mit Claudio Radaellis Ansatz, der bereits in die Lehrbücher zur europäischen Integration eingegangen ist, hat sich eine Theorieperspektive eröffnet, die bereits in zahlreichen empirischen Untersuchungen Verwendung gefunden hat.

Genau dieses Konzept haben nun *Thomas Faist*, Professor für Transstaatliche Beziehungen und Entwicklungssoziologie an der Universität Bielefeld, und *Andreas Ette*, Mitarbeiter am Wiesbadener Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, zur Leitlinie des hier rezensierten Sammelbandes gemacht. Schon die Thematik scheint Widerspruch zu provozieren: Kann dieses Politikfeld mit dem Konzept der Europäisierung angemessen untersucht werden? Schließlich gehörte die Migrationspolitik bis in die späten 90er Jahre vorrangig in den Einflussbereich der Nationalstaaten und war somit Gegenstand intergouvernementaler Kooperation. Erst mit dem Amsterdamer Vertrag gab es Ansätze zu einer Vergemeinschaftung des Politikfeldes. Seither sind zwar Schritte hin zu einer EU-Migrationspolitik unternommen worden, doch ist das Beharrungsvermögen der Mitgliedsländer noch immer hoch, wie Ursula Birsl in ihrer Studie „Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?“ (2005) betont, die einen noch immer substantiellen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Nationalstaaten feststellt.

Die Persistenz nationaler Politiken ist auch ein zentrales Ergebnis der von Faist und Ette versammelten Fallstudien. Gegenstand der Analysen sind EU- und Schengen-Staaten (Deutschland, Schweden, Spanien und Griechenland), zwei damals (noch) nicht dem Schengener Abkommen angehörende EU-Mitgliedsländer (Großbritannien und Polen), betrittswillige Nachbarn der EU (Albanien und Türkei) sowie andere Drittstaaten und internationale Organisationen. Die Beiträge orientieren sich an drei leitenden Forschungsfragen, wobei sowohl *policies* als auch *politics* Gegenstand der Untersuchung sind: (1) Was wird europäisiert? In diesem Fall wird die Untersuchung in der Policy-Dimension auf Arbeitsmigration, Flucht und Asyl, sekundäre Migration sowie irreguläre Migration begrenzt. (2) Welches Ausmaß hat die Europäisierung? Hierbei beziehen sich die Autorinnen und Autoren auf die bekannten Kategorien von Radaelli: *inertia*, *Absorption*, *Transformation* und *retrenchment*. (3) Auf welche Art und Weise erfolgt die

Europäisierung? In Anlehnung an Fritz W. Scharpf und Helene Wallace wird dabei zwischen präskriptiven und diskursiven Interaktionsformen unterschieden.

Den ersten Teil des Bandes bilden drei Überblicksartikel. Nach der thematischen Einführung und der Vorstellung der Konzeption durch die Herausgeber stellt *Petra Bendel* die Grundlinien der europäischen Migrationspolitik vor. *Andrew Geddes* vertieft die Frage nach der Europäisierung der Migrationspolitik. Er stellt fest, dass dieser Prozess nicht einseitig von der EU vorangetrieben werde und eher eine strategische Wahl als eine Bürde für die Mitgliedstaaten sei.

Diese grundlegende These bestätigen auch die weiteren Fallstudien. Sie zeigen, dass der Einfluss der EU auf die Migrationspolitik in den alten Mitgliedstaaten am geringsten ist. *Kathrin Prümm* und *Stefan Alscher* (Deutschland) sowie *Andreas Ette* und *Jürgen Gerdes* (Großbritannien) weisen an ihren jeweiligen Beispielen überzeugend nach, dass die Migrationspolitik beider Staaten nach 1999 nur in geringem Maße durch den Einfluss der EU zu erklären ist. In Großbritannien überwiege bei der Umsetzung europäischer Regelungen der diskursive Modus, der eine höchst selektive Adaption erlaube. Deutschland leitete in den frühen 1990er Jahren einen Paradigmenwechsel in der Asylgesetzgebung mit der Begründung ein, dass man europäische Standards und das Schengener Abkommen erfüllen müsse; seither hinke der Musterknabe der europäischen Integration der Entwicklung hinterher. Die Autoren erklären dies mit zwei Faktoren: „Along the politics dimension, the *Länder* [...] were afraid of giving up competencies and feared growing financial burdens [...]. Along the dimension of policy, German policy-makers have been interested in maintaining the restrictive policies that have implemented in the early 1990s, fearing that further Europeanization in this field could lead to a watering down of these regulations“ (90).

Im Gegensatz zu Großbritannien und Deutschland zeigt das Beispiel Polen, vorgestellt von *Anna Kicingier*, *Agnieszka Weinar* und *Agata Górny*, dass ein präskriptiver Modus der Europäisierung zu anderen Ergebnissen führt. Während der Einfluss auf die älteren Mitgliedsländer gering ist, stellt Polen das andere Ende der Skala dar. Nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus und der Annäherung Polens an die EU intensivierte sich die Europäisierung der polnischen Migrationspolitik. Bereits in den 90er Jahren war Polen als Beitrittskandidat willens, die Brüsseler Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. Dieser Trend zeigt sich auch an Kooperationspartnern und Beitrittskandidaten der EU; in den IMIS-Beiträgen (Heft 32) etwa verdeutlicht Martin Geiger am Beispiel der Ukraine, dass ein Zusammenhang zwischen nationaler Politik und der Zusammenarbeit mit der EU besteht. Dass der Beitrittswunsch die Kooperationsbereitschaft deutlich steigert, belegen auch die Beiträge zur Türkei (*Ahmet Icduygu*) und zu Albanien (*Imke Kruse*), selbst wenn der direkte Einfluss der EU in diesen Ländern geringer ist.

Im Gegensatz zur Policy-Dimension, die einerseits eine große Varianz der Ergebnisse zeigt und andererseits zum Teil einen erheblichen Einfluss der EU belegt, ist die Europäisierung der *politics* weniger ausgeprägt. Die Herausgeber erklären dies zum einen mit der Dominanz der Exekutive in der Migrationspolitik, die durch die EU noch zusätzlich gestärkt werde. Zum anderen spielten nationale Traditionen und ihre spezifischen Arrangements eine Rolle. Hier heben sie das Beispiel Polen heraus, dessen Politik im Politikfeld Migration erheblich europäisiert worden sei, dessen „institutional

framework of immigration policy-making“ sich aber seit 15 Jahren nicht substantiell verändert habe (25).

Insgesamt zeigen die neun Fallstudien ein breites Spektrum des Einflusses der EU auf nationale Migrationspolitiken. Der Sammelband ist somit nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Migrationsforschung, sondern auch zur Entwicklung des Ansatzes der Europäisierung. Die gründliche und überlegte Adaption des Konzepts und die konsequente Anwendung in den Fallstudien verdeutlichen, dass die Ablehnung des Konzepts der Europäisierung oder gar ein Plädoyer, es nicht zu verwenden, kontraproduktiv wären. Denn dies hieße, eine Gelegenheit auszulassen, dieses Konzept inhaltlich zu füllen. Dass dies zu instruktiven Ergebnissen führen kann, haben die Autorinnen und Autoren um Thomas Faist und Andreas Ette eindrucksvoll bewiesen.