

„Konfliktbearbeitung in Europa“

Soziale Sicherheit und Migration gehören in Europa zu den Kernthemen politischer, sozialer wie auch rechtlicher Konflikte. Nicht erst seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957, sondern schon im Zuge der Industrialisierung und Konsolidierung der europäischen Nationalstaaten haben Konflikte über sozialpolitische Fragen und Migrationskontrolle sowie -verwaltung auf der innereuropäischen und internationalen Bühne Prozesse angestoßen, durch die Problemstellungen definiert worden sind, Wissen produziert und Recht gesetzt worden ist wie auch Regelungen und Kategorisierungen festgelegt worden sind. Diese Prozesse bringen zugleich Streit über politische Verantwortung, Institutionalisierung von Problemlösungen und Konfliktbearbeitung wie auch über Solidaritätsvorstellungen hervor. Die Konflikte in Bezug auf soziale Sicherheit und Migration üben also einerseits Einfluss auf Europäisierungsdynamiken, Politisierungsprozesse und Solidaritätsvorstellungen aus. Andererseits bestimmen das jeweilige Verständnis von Solidarität, die Modalitäten der Politikgestaltung und Europäisierungsprozesse die Art und Weise, wie Problemstellungen und Konflikte bearbeitet werden.

Auf der Basis der Beobachtung dieses interaktiven Verhältnisses zwischen Konflikten und politischen, rechtlichen oder auch institutionellen Entwicklungen richtet die Arbeitsgruppe „Konfliktbearbeitung in Europa“ ihren Fokus auf Rechtsstreitigkeiten wie auch gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen, die in einem thematischen Zusammenhang mit sozialer Sicherheit und Migration stehen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe fragen nach den Akteuren (Interessens- und Berufsgruppen, Regierungsvertreter_innen, Sachverständige, Wissenschaftler_innen etc.), den Strukturen (Arbeitsmärkte, Sozialversicherungssysteme, Wirtschaftssektoren, nationalstaatliche Ordnungen etc.) und nach den institutionellen Kontinuitäten sowie Diskontinuitäten (Kompetenzverteilungen, staatsbürgerliche Regime, territoriale Grenzen etc.), die in der konfliktiven Ausarbeitung von Gesetzen sowie Verwaltungsregeln, in der umkämpften Produktion von Wissen sowie Expertise und in der umstrittenen Definition von Solidarität zur Geltung kommen. Unter rechts- und politikwissenschaftlichen wie auch soziologischen und geschichtswissenschaftlichen

Gesichtspunkten und Fragestellungen untersuchen sie die Interaktionen und Prozesse, die die Konflikte über soziale Sicherheit und Migration charakterisieren:

Wer hat Zugang zu den etablierten Konfliktarenen und wer nicht? Wie werden die Konflikte bearbeitet? Welche institutionalisierten Verfahren der Konfliktbearbeitung setzen sich durch? Wo auf der Grundlegen welchen autoritativen Wissens werden Entscheidung gefällt?

In Bezug auf diese und ähnliche Fragen diskutieren die Mitglieder der Arbeitsgruppe auf halbjährlich stattfindenden Treffen, ob sozial- und migrationspolitische Probleme als europäische Fragen oder aber als nationale, lokale oder auch regionale Fragen behandelt, ob sie im Rahmen des europäischen Rechtsraums politisiert oder im Gegenteil depolitisiert werden und ob sie zur Herausbildung europäischer Solidaritätsverständnisse beitragen oder aber zum Rückzug auf nationale Solidaritätskonzeptionen führen. Mit diesen Treffen ist zum einen das Ziel verbunden, die sozial- und migrationspolitischen Konflikte zu historisieren, auf die Herausbildung sowie Entwicklung des europäischen Integrationsprojekts zu beziehen und in ihren internationalen sowie ökonomischen Kontext zu stellen. Zum anderen wollen die Mitglieder der Arbeitsgruppe anhand spezifischer und empirisch zu beobachtender Konflikte die Transformationen in der Konfliktbearbeitung in Europa im Laufe der europäischen Integration herausarbeiten.

Konfliktbearbeitung umfasst, so das Verständnis in der Arbeitsgruppe, zwei miteinander verbundene Momente der Auseinandersetzung: zum einen über die Definition bzw. Beschreibung eines Problems und zum anderen über die adäquaten Mittel und Verfahren der Problemlösung. Sie findet ihren Ausdruck zum Beispiel im Rechtsstreit und in rechtlicher Entscheidungsfindung, in parlamentarischen Debatten, gewerkschaftlicher Arbeit, Tarifverhandlungen und Streiks, in Gesetzesentwürfen, Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern, Formulierung von Verwaltungsvorschriften oder auch in der Beauftragung von Expert_innen und Sachverständigen. Die Arbeitsgruppe konzentriert sich in diesem Zusammenhang auf drei interdependente Prozesse, die auf unterschiedlichen Handlungsebenen sozial- und migrationspolitische Konflikte dynamisieren und gleichzeitig durch diese Konflikte vorangetrieben oder verändert werden: a) Europäisierung und Nationalisierung von Problemstellungen, b) Politisierung und De-Politisierung der Konflikte

und ihrer Bearbeitung und c) Solidarisierung und De-Solidarisierung in der Konfliktbearbeitung.

Europäisierung und Nationalisierung von Problemstellungen

Konflikte über soziale Sicherheit und Migration haben, so der französische Historiker Paul-André Rosental, seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sowohl zu europäischen Formen der Bearbeitung sozialer Probleme geführt als auch zur Festigung nationalstaatlicher Souveränität beigetragen. Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 haben die europäischen Institutionen und das europäische Recht, die im Anschluss an die Einheitliche Europäische Akte und an den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union zunehmend im Bereich der sozialen Sicherheit und Migration an Bedeutung gewinnen, die Strukturen der Konfliktbearbeitung zwar weiter europäisiert. Zugleich haben sie jedoch die Verflechtungen zwischen nationalen wohlfahrtsstaatlichen Regelungen und europäischer wie auch internationaler Handlungsebene verstärkt und kontinuierlich auf weitere sozial- und migrationspolitische Bereiche ausgeweitet. Nicht zuletzt dadurch sind Europäisierung wie auch der Rückzug auf die nationalstaatliche Souveränität (der Versuch, europäische Verflechtungen auf der rechtlichen, institutionellen oder auch geldpolitischen Ebene aufzulösen) Teil der umkämpften Bearbeitung von Konflikten über soziale Sicherheit und Migration geworden – und zwar nicht nur zwischen mitgliedstaatlichen und supranationalen Akteuren auf der EU-Ebene, sondern auch zwischen lokalen, mitgliedstaatlichen, internationalen und europäischen Akteuren.

Die Bearbeitung von Konflikten in der Europäischen Union (EU) war über viele Jahrzehnte an der Konsenssuche zwischen den Mitgliedstaaten ausgerichtet. Auf dauerhaft sichtbare Konflikthaftigkeit von Entscheidungsprozessen sind die Institutionen und Verfahren der EU nicht eingestellt, jedenfalls nicht sobald der Bereich der konkreten Anwendung der Grundfreiheiten verlassen wird. Zudem beschränken sich Verfahren und Zugangsbedingungen zu Konfliktarenen in der EU zumeist auf die Regelung von Konflikten zwischen nationalstaatlichen und supranationalen Akteuren. Mechanismen, die die Bearbeitung von Konflikten zwischen unterschiedlichen Interessengruppen innerhalb der EU und quer zu den mitgliedstaatlichen Grenzen verlaufen lassen, wurden dagegen bislang weniger stark entwickelt. In dieser Hinsicht stellen transnationale Problembeschreibungen nicht nur Herausforderungen für bestehende Verfahren und Instanzen der Konfliktbearbeitung (wie

EuGH, nationale Verfassungsgerichte, Kommission, Europäisches Parlament, offene Methode der Koordinierung etc.) und damit verbundene Wissensproduktion dar. Sie stellen auch die Frage nach Transparenz und Zugang zu den etablierten Konfliktarenen neu.

Politisierung und De-Politisierung der Konflikte und ihrer Bearbeitung

Die sozialen und ökonomischen Folgen der EU-Erweiterung in den 2000er Jahren wie auch der Eurokrise, die digitalen Transformationen der Wirtschaft und die zunehmende Abkoppelung der Wissensproduktion von demokratischer Entscheidungsfindung haben die Europäisierungsprozesse in ein neues Licht gestellt: Konflikte über soziale Sicherheit und Migration in der EU sind durch eine starke Politisierung gekennzeichnet, so dass über unionsrechtliche Regelungsbereiche zunehmend öffentlich, außerhalb der Regierungskabinette, gestritten wird. Auch werden im Kampf um Verteilungs- und Solidaritätsfragen gesellschaftliche Akteure und Gruppen sichtbar, die ihre Interessen quer zu den Mitgliedstaaten als gesamteuropäisches Problem formulieren. Dieser Prozess rückt soziale Bewegungen, mediale Diskurse und zivilgesellschaftliche Akteure ins Zentrum des Interesses der Konfliktbearbeitung in Europa.

Rückblickend lässt sich konstatieren, dass die Verrechtlichung und Institutionalisierung der Europäisierungsprozesse, auf denen die europäische Integration aufbaut, zunächst dazu beigetragen hat, die sozial- und migrationspolitische Gestaltung in den Mitgliedstaaten zu de-politisieren. Insbesondere am Beispiel der Eurokrise zeigt sich, dass es auch heute noch starke Tendenzen zur Verschiebung politischer Verantwortung hin zu Expertengremien oder zur Entlastung der politischen Entscheidungsfindung durch Rekurs auf Expertenwissen gibt. Gleichzeitig aber werden gegenwärtig die mitgliedstaatlichen Sozial- und Migrationspolitiken re-politisiert, z. B. in gesellschaftspolitischen Debatten über den sogenannten „Sozialtourismus“ oder mit mitgliedstaatlichen Gesetzesnovellen, durch die etwa der Zugang von Unionsbürger_innen zu nationalen sozialstaatlichen Leistungen an längere Aufenthaltszeiten auf dem nationalen Arbeitsmarkt gebunden werden soll. Eine solche Politisierung europäischer Verrechtlichung und Institutionalisierung ermöglicht bestimmten gesellschaftlichen Gruppen, ihre Probleme etwa in Bezug auf Freizügigkeit und soziale Rechte sichtbar zu machen und Zugang zu europäischen Konfliktarenen zu suchen. Andere Akteure erklären wiederum die europäische Integration zur Ursache für sozial- und migrationspolitische Problemstellungen. Sozial- und migrationspolitische Konflikte wie auch

die Modalitäten ihrer Bearbeitung spiegeln in dieser Hinsicht Momente wider, in denen die europäische Integration und damit verbundene Verrechtlichungs- und Institutionalisierungsprozesse hinterfragt und insofern politisiert werden.

Solidarisierung und De-Solidarisierung in der Konfliktbearbeitung

Angesichts der Verflechtungen europäischer und nationaler Handlungsebenen und aufgrund der Offenheit von Politisierungs- sowie De-Politisierungsprozessen wirft Konfliktbearbeitung im Bereich sozialer Sicherheit und Migration unweigerlich die Schwierigkeit auf, europäische Solidaritätskonzeptionen und nationale Solidaritätsverständnisse aufeinander zu beziehen bzw. miteinander auszugleichen. Die Entwicklung sozialer Rechte und die sozialpolitische Gestaltung von Umverteilung sowie sozialer Absicherung haben historisch gesehen maßgeblich zur Konsolidierung der nationalstaatlichen Regelungsebene beigetragen. Politikinstrumente und lokale Praktiken im Bereich der sozialen Sicherheit und der Regelung von Migration gründen insofern in entscheidender Weise auf nationalen Solidaritätssemantiken. Doch bildet der internationale Austausch etwa zwischen Sozialreformern, Gewerkschaften oder auch Regierungsmitgliedern gewissermaßen eine europäische Tradition, auf die sowohl die nationalen Solidaritätssemantiken als auch die Herausbildung von Sozial- und Migrationspolitiken auf der Ebene der EU aufbauen. Gegenwärtig restrukturieren (De-)Solidarisierungsprozesse sowie sozial- und migrationspolitische Konflikte das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern zu ihren Regierungen wie auch der EU.

Das europäische Gleichbehandlungsprinzip und Antidiskriminierungsrecht, die Unionsbürgerschaft und mit ihr verbundene sozialrechtliche wie auch freizügigkeitsrechtliche Ansprüche haben eine grundlegende Rolle bei der Entwicklung europäischer Solidaritätssemantiken und -praktiken gespielt. Sie bilden darüber hinaus den Rahmen, in dem sich transnationale, innerhalb mitgliedstaatlicher Grenzen nicht mehr zu fassende sozial- und migrationspolitische Interessen wie auch Problembeschreibungen ausbilden. Schließlich stellen sie grundlegende Instrumente europäischer Konfliktbearbeitung dar und strukturieren die sozial- sowie migrationspolitische und rechtliche In- und Exklusion neu. Durch derartige Verschiebungen gerät europäische Konfliktbearbeitung vermehrt in eine Konkurrenz mit nationalen Solidaritätspolitiken und -diskursen. Diese Konkurrenz findet ihren Ausdruck in einem Spannungsfeld aus Solidarisierung- und De-Solidarisierungsdynamiken.

Die Arbeitsgruppe (AG) „Konfliktbearbeitung in Europa“ baut auf die Erfahrungen von zwei im Hamburger Institut für Sozialforschung durchgeführten Arbeitsgruppen auf: „*Socio-histoire* der Europäisierung. Sozialpolitik, rechtliche Gleichbehandlung und öffentlichen Dienstleistungen im Wirbel europäischer Maßstäbe“ (2012-2013) und „Ungleichheitskonflikte in Europa. „Jenseits von Klasse und Nation““ (2014-2015) (<https://www.springer.com/de/book/9783658222444>). Von 2016-2019 war die AG unter dem Titel „Strukturwandel der Konfliktbearbeitung in Europa“ an das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg) angegliedert. Neben Rechtswissenschaftler_innen nehmen an der AG auch Soziolog_innen, Politikwissenschaftler_innen, Historiker_innen und Ökonom_innen teil.

Die interdisziplinäre Zusammensetzung der AG ermöglicht es, die Veränderungen der Konfliktbearbeitung in Europa als historischen und zugleich gesellschaftlichen Prozess zu fassen, der durch das Recht geprägt ist und darauf zurückwirkt. Sie erleichtert zudem, die Verflechtungen der verschiedenen Handlungsebenen in der Konfliktbearbeitung sowie damit verbundene Dynamiken zu reflektieren. Nicht zuletzt öffnet sie den Blick für die Frage, wie Recht im Rahmen von gesellschaftlichen Konflikten und ihrer Bearbeitung geschaffen, verändert, legitimiert oder genutzt wird.

Stefanie Börner (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Soziologie); Sebastian Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg/FU Berlin, Soziologie), Anuscheh Farahat (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Rechtswissenschaft), Monika Eigmüller (Europauniversität Flensburg, Soziologie), Thilo Fehmel (HTWK Leipzig, Soziologie), Karim Fertikh (SAGE, Université de Strasbourg, Politikwissenschaft), Marius Hildebrand (Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg, Politikwissenschaft), Claudia Hofmann (Europa Universität Viadrina, Frankfurt Oder, Rechtswissenschaft), Yaman Kouli (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Historiker), Christoph Krenn (Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien/Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg), Nikola Tietze (WiKu Hamburg, Centre Marc Bloch Berlin, Soziologie), Heike Wieters (HU Berlin, Geschichte).