

# Aktivierung durch Ausschluss

## Sozial- und migrationspolitische Transformationen unter den Bedingungen der EU-Freizügigkeit

---

LISA RIEDNER

**Abstract:** This article traces transformations of social and migration policies in Munich under the conditions of EU-european freedom of movement. It asks what role a) the assumption that migration is a threat to the welfare system and b) workfarism play in those transformations. Following the struggles of a family of EU-internal migrants in Munich it shows how social institutions (the Jobcenter, the German government and the European Court of Justice) turn into border guards, how the foreigners' office becomes a labour activation agency and how this fosters differential zones of inequality and precarisation within the richest city of Germany.

**Keywords:** EU citizenship, EU migration, workfare, freedom of movements, social tourism

Als ich Herrn Müller<sup>1</sup>, den Leiter eines Münchner Jobcenters während eines Interviews im April 2013 fragte, ob seiner Meinung nach *alle* EU-Bürger\*innen freien Zugang zu Sozialleistungen in Deutschland haben sollten, lachte er auf und meinte, das halte er für schwierig, denn »das große Problem bei der Globalisierung« sei »das wirtschaftliche Gefälle, das zwischen den Ländern herrsch[e]«. Die Herausforderung läge darin, so glaube er, »den Sozialleistungsmisbrauch einzudämmen«, weil »ja niemand ein Interesse daran haben [kann], dass ich ein Sozialhilfesystem aus den Angeln nehme. Weil ja dann auch die darunter leiden, für die es da ist«.

Auf meine Frage, was er denn unter Sozialleistungsmisbrauch verstehe, antwortete er:

»Zum Beispiel mit dem Ziel nach Deutschland zu kommen, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Weil es sie zum Beispiel im Heimatland nicht gibt. Da muss ich noch gar nicht irgendeine Straftat begehen. Weil im engeren Sinne ist ja Sozialhilfemissbrauch, wenn sie Angaben ver-

---

1 | Alle Namen im Text sind geändert.

schweigen und sie eigentlich gar keinen Anspruch hätten und sie die Leistungen trotzdem erschleichen – wider besseren Wissens. Aber im weiteren Sinne ist es für mich auch eine Form von Sozialhilfemissbrauch, wenn ich nach Deutschland komme mit dem Ziel, sie in Anspruch zu nehmen. Weil es mir dann einfach besser geht wie daheim.«

Herr Müllers Worte weisen darauf hin, wie eng Sozialpolitik und Migrationspolitik miteinander verknüpft sind. Er ist nicht alleine mit der Forderung, die sozialen Rechte von Unionsbürger\*innen einzuschränken, um die Migration aus wirtschaftlich schwächeren Staaten zu kontrollieren und somit das nationale Sozialsystem zu schützen. Nicht nur er ist der Überzeugung, globaler sozioökonomischer Ungleichheit sei nationalprotektionistisch zu begegnen. Im November 2016 verabschiedete der Deutsche Bundestag etwa ein neues Gesetz, das nicht-erwerbstätige Unionsbürger\*innen während der ersten fünf Jahre ihres Aufenthalts von sozialen Leistungen ausschließt, um »einer unangemessenen Beanspruchung der sozialen Sicherungssysteme [...] und Wanderungen zum Bezug von Sozialhilfe« vorzubeugen, so das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016).

In diesem Artikel beschäftige ich mich damit, wie die Migration von Unionsbürger\*innen in EU-Europa (EU-Migration) unter den Bedingungen der Freizügigkeit in Deutschland regiert wird. Meine Ausgangsthese ist, dass die Akteure der Migrations- und Sozialpolitik im nationalen Sozialstaat – der soziale Rechte für eine Bevölkerung garantiert, die durch staatliche Migrationskontrolle nach Außen abgegrenzt wird – durch die Einführung der Bewegungsfreiheit für Bürger\*innen der EU in ihren grundlegenden Strategien und Erklärungsmustern irritiert werden und sich teils neu erfinden müssen. Nachdem ich den konzeptuellen Horizont des Artikels abgesteckt und die Paradigmen des national-sozialen Staats<sup>2</sup> (vgl. Balibar 2010) der EU-Freizügigkeit gegenübergestellt habe, zeichne ich diese Transformationen mit mehreren Schlaglichtern auf verschiedene Aushandlungsebenen nach: Ich gehe darauf ein, wie Münchner Kommunalpolitiker\*innen, bundesdeutsche Akteure und der Europäische Gerichtshof (EuGH) soziale Rechte eingeschränkt haben, um EU-interne Migration zu regulieren, und zeige daraufhin, wie sich die Münchner Ausländerbehörde als Aktivierungsinstanz neu erfand.

Um die diskutierten Politiken auf ihre Wirkmächtigkeit hin zu befragen und die Perspektive des Regierens (vgl. Riedner 2014) zu durchbrechen, stelle ich sie in Be-

---

2 | Um Missverständnissen vorzubeugen: Mit dem Konzept des national-sozialen Staates möchte ich mich nicht auf den nationalsozialistischen Staat oder die Selbstbezeichnung der NPD und anderer Gruppierungen beziehen.

zug zu den Kämpfen und dem Migrationsprojekt einer EU-migrantischen Familie in München, die ich im Rahmen meiner Tätigkeiten bei der *Initiative Zivilcourage* kennengelernt habe. Seit 2010 betreibt die *Initiative Zivilcourage* ein temporäres *Workers' Center* und unterstützt EU-migrantische Arbeiter\*innen – vor allem Personen mit bulgarischer Staatsbürgerschaft, die im Reinigungs- und Bausektor arbeiten – dabei, ihre Rechte durchzusetzen und einzufordern (vgl. Initiative Zivilcourage München 2016). Von 2010 bis 2013 habe ich die in diesem Rahmen ausgefochtenen Konflikte mit meiner Promotionsforschung aktiv begleitet und ethnographisch dokumentiert, wobei ich auch Forschungstagebuch geführt, verschiedene Akteure interviewt und schriftliche Materialien gesammelt habe. Indem ich »Konflikt als Methode« (vgl. Riedner 2016) verwendet habe, konnte ich Grenzziehungen direkt miterleben, im Sinne der »Border as Method« (Mezzadra/Neilson 2013) den entstehenden Bruch- und Fluchtlinien folgen und meinen Fokus auf die Versuche des Regierens richten. Versuche des Regierens definiere ich in Anschluss an foucauldianische Ansätze (vgl. Pieper/Gutiérrez Rodríguez 2003) sowie im Sinne der *anthropology of policy* (vgl. Shore/Wright 2003) als die vielfältigen Praktiken, Strategien und Rationalitäten, die menschliches Verhalten zu ändern, verbieten, lenken oder fördern suchen. Von *Versuchen* des Regierens spreche ich, um zu betonen, dass diese nie genau das erreichen, was sie anstreben (falls sie ein definiertes Ziel haben), sondern Teil von Aushandlungsprozessen und Auseinandersetzungen sind.

## **EU-FREIZÜGIGKEIT, MIGRATION UND DIE KRISE DES NATIONAL-SOZIALEN STAATS**

Der Nexus von EU-Freizügigkeit, Migrationskontrolle und Sozialpolitik ist im deutschen Sprachraum bis heute hauptsächlich in den Rechtswissenschaften diskutiert worden. Während die einen Rechtsexpert\*innen nationalprotektionistisch argumentieren und z.B. »europarechtliche Spielräume des Gesetzgebers bei der Verhinderung sozialleistungsmotivierter Wanderungsbewegungen« (Greiser 2014) ausloten, kritisieren andere, dass hier ein Rechtsstatus entsteht, der dem von illegalisierten Migrant\*innen gleicht (Thym 2015). In ihrem Buch *Welcome to Europe* untersucht die materialistische Staatstheoretikerin Sonja Buckel (2013) anhand von vierzehn Rechtssachen am EuGH zwischen 1998 und 2009 diskursanalytisch und staatstheoretisch, wie der Zugang von nicht-erwerbstätigen Unionsbürger\*innen zu sozialen Leistungen verhandelt wurde und wie es zu einem vorläufigen, relativen Sieg der Kräfte gekommen ist, die aus der Unions- eine Sozialbürgerschaft machen wollten.

In den kritischen Migrationswissenschaften gibt es zur EU-Migration und ihrem Regieren bis heute noch sehr wenig Literatur<sup>3</sup> – möglicherweise weil sie meist als ›Mobilität‹ bezeichnet wird und deshalb nicht im Interesse der ›Migrations‹-Wissenschaft zu liegen scheint und fern vom aktuellen Fokus auf Flucht, Asyl und Außengrenzen liegt. Mit Rückgriff auf Sandro Mezzadra (2015) definiere ich Migration jedoch als jene Formen von grenzüberschreitender Mobilität, die rassistisch problematisiert und zur Grundlage von Ausbeutung und Versuchen des Regierens gemacht werden (Migration = Mobilität + Rassismus). Somit konzeptualisiere ich auch die transnationalen Mobilitätsprojekte von Unionsbürger\*innen, sobald sie problematisiert und zum Objekt von Kontrollversuchen werden, als Migration.

Das Konzept des national-sozialen Staates, welches von Étienne Balibar (2010) Ende der 1990er Jahre eingeführt wurde, stellt einen weiteren analytischen Horizont dieses Textes dar. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg habe sich ein Kompromiss zwischen der Arbeiterklasse und den Kapitalfraktionen entwickelt, der eine nationale Form annahm und den Bürger\*innen soziale und politische Rechte einräumte. Ein Teil des Profits ging in Form von sozialen Leistungen und staatlicher Infrastruktur, höheren Löhnen und Sozialabgaben an die Arbeiterklasse zurück. Der national-soziale Staat kann nach Balibar gleichzeitig als Sieg von Klassenkämpfen und als deren Einhegung begriffen werden. Er ist nicht nur sozial, sondern auch national geprägt: Während die Regulierung der sozialen Konflikte ohne die »Einsetzung der Form Nation« nicht möglich gewesen wäre, war die Sozialpolitik gleichzeitig »unentbehrlich für die Erhaltung der nationalen Form des Staates« (ebd.: 8), so Balibar.

Fabian Georgi betont, dass »diese national-soziale Regulation von Klassenkämpfen nur funktionieren kann, wenn die Reichweite der auf diese Weise etablierten Kompromisse beschränkt ist, sowohl räumlich-territorial als auch ›personell‹« (Georgi 2016: 200). Der national-soziale Staat beruht also grundlegend auf der Exklusion der Nicht-Staatsbürger\*innen und damit auf Migrationskontrolle. Nun wurde u.a. im Zusammenhang mit den Europäisierungsprozessen eine »Krise der Institutionen des national-sozialen Staates« beobachtet (Bojadžijev 2008: 279) – eine »Krise der relativen Integration [der ökonomischen] Kämpfe in einen Kompromiss, der durch die Nation-Form reguliert wurde« (ebd.). Eine Aktualisierung des Konzepts des national-sozialen Staates erscheint nötig: »Aufs Neue muss [...] untersucht werden, wie im politischen und ideologischen Klassenkampf die internen und strukturellen Wider-

---

3 | Ausnahmen stellen beispielsweise Apostolova/Deneva/Hristova (2014), Buckel (2013) und Schoenes/Schultes (2014) dar.

sprüche der Segmentierung der Klassen mit dem Rassismus artikuliert und die beherrschten Klassen desorganisiert werden« (ebd.).

Ansatzpunkte für eine solche Untersuchung lassen sich in Arbeiten zu transnationalen Versuchen des Regierens (vgl. Papadopoulos/Stephenson/Tsianos 2008) und in Arbeiten, die Europäisierungsforschung mit den Debatten zur Transformationen der Sozialsysteme verbinden, finden. Hier möchte ich insbesondere auf die Internetpublikationsreihe *The government of mobility* verweisen, die in vier Aufsätzen skizziert, wie die Konditionalisierung der Freizügigkeit und der sozialen Rechte u.a. in Großbritannien und Deutschland als Teil einer Sozial- und Migrationspolitik zu verstehen ist, die Arbeitsmärkte fragmentiert und Arbeits- wie Lebensverhältnisse prekariert (vgl. Achenbach 2015; Gabriella 2014, 2015; Lavoro Insubordinato 2014). Die Autor\*innen verwenden dabei das Stichwort *workfare*, welches die schwerpunktmäßig in den 1990er Jahren weltweit eingeführten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Programme benennt, die den Niedriglohnsektor fördern, Arbeit flexibilisieren und Sozialausgaben reduzieren sollten (vgl. etwa Schröder/Blair 1999), um die (Über-)Akkumulationskrise der 1970er Jahre zu überwinden. Es gelte, »Arbeitgeber durch den gezielten Einsatz von Subventionen für geringfügige Beschäftigung [... zu] ermutigen, »Einstiegsjobs« in den Arbeitsmarkt anzubieten« und »das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung um[zu]wandeln«, so der deutsche Bundeskanzler Schröder und der britische Premier Tony Blair im Jahr 1999 (ebd.). In Deutschland wurde das *Workfare*-Paradigma in den sogenannten Hartz-Reformen – mit ihrem Slogan »Fördern und Fordern« – als Teil der Agenda 2010 umgesetzt. Zum Fördern gehören Qualifizierungsprogramme und Ein-Euro-Jobs. Das Fordern kann mit Sanktionen untermauert werden: Wenn etwa Jobangebote nicht angenommen oder Termine verpasst werden, werden die Leistungen um bis zu hundert Prozent gekürzt. Der Druck, einen Job – egal welchen – anzunehmen, steigt: »[W]orkfarism seeks to push the poor into the labour market« (Peck 2003: 78).

Mit diesem Artikel plädiere ich dafür, die Transformationen der Sozial- und Migrationspolitik im (produktiven) Spannungsverhältnis zwischen EUropäisierung und national-sozialem Staat genauer anzusehen. Das Ziel ist, sowohl nationalprotektionistische Argumentationen als auch Vorstellungen von einem »Europa der Bürger« und linksradikale Absagen an Kämpfe um (transnationale) soziale Rechte<sup>4</sup> fundiert

---

4 | Meiner Meinung nach sollte die Erkenntnis, dass »der Sozialstaat kein Gegenprinzip zum Kapitalismus darstellt« (Stützle 2016) und dass die EU (auch) ein »Klassenprojekt von oben« (kritisch-lesen.de Redaktion 2016) ist, nicht dazu führen, Kämpfe um (transnationale) soziale Rechte aufzugeben. Das erscheint mir geradezu zynisch angesichts der Konsequenzen von Austeritätspolitiken in EU-Europa.

analysieren und kritisieren zu können. Ich verfolge dabei in diesem Artikel zwei eng verschränkte Fragestellungen: A) Welche Rolle spielt die Annahme, dass Migration den nationalen Sozialstaat bedroht, in den konkreten Aushandlungen zur Unionsbürgerschaft? B) Wie transformieren sich die sozial- und migrationspolitischen Institutionen des national-sozialen Staates in Reaktion auf EU-Migration?<sup>5</sup>

## WIE DIE EU-FREIZÜGIGKEIT DEN NATIONALEN SOZIALSTAAT IRRITIERT

Das einleitende Zitat des Jobcenter-Leiters ist ein anschauliches Beispiel für die Annahme, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen der Einwanderung aus wirtschaftlich schwächeren Ländern und den sozialen Standards im deutschen Nationalstaat gebe: je höher die Einwanderung, desto geringer die sozialen Standards. Hinter dieser Prämisse des nationalen Sozialstaates verbirgt sich eine weitere: Personen, die sich legal in Deutschland aufhalten, sollen Anspruch auf ein Existenzminimum haben. Der Jurist Daniel Thym vergleicht den nationalen Sozialstaat

»mit einer Frucht [. . .], die außen hart und innen weich ist: Außen hart ist der Nationalstaat, weil der Grenzschutz und das Ausländerrecht prinzipiell darüber bestimmen, wer einreisen und sich aufhalten darf. Im Inland herrscht sodann eine weitgehende ›weiche‹ Rechtsgleichheit, die früher auf Staatsbürger beschränkt war und heute auch Gebietsansässige umfasst.« (Thym 2014)

Tatsächlich gilt für Personen *ohne* Unionsbürgerschaft in Deutschland zwar keine soziale Rechtsgleichheit, doch solange sie nicht aufenthaltsrechtlich illegalisiert sind, haben sie Anspruch auf ein – in Höhe und Form umstrittenes! – Existenzminimum (z.B. in Form von Unterkunft, Verpflegung, Geldzahlungen für Grundbedürfnisse).

Doch wie passt die Unionsbürgerschaft in dieses Bild? Unionsbürger\*innen können aufgrund der EU-Freizügigkeit in das deutsche Staatsgebiet einreisen und sich hier rechtmäßig aufhalten, ohne ein Visum, Asyl oder einen anderen Aufenthaltstitel zu beantragen. Für Arbeitnehmer\*innen gilt die Freizügigkeit schon seit 1968. Aber erst 1990 verabschiedete der EG-Ministerrat einige Richtlinien, die Freizügigkeit auch für Nicht-Erwerbstätige festlegte: für Rentner\*innen, für Studierende und

---

5 | Anderswo habe ich diskutiert, inwiefern sich (postliberaler) Rassismus, der Vielfalt affirmiert, aber zwischen guten und schlechten Migrant\*innen unterscheidet, in diesen Transformationen artikuliert (vgl. Riedner 2016).

schließlich auch für diejenigen, die von den anderen Richtlinien nicht erfasst waren (vgl. Buckel 2013: 90f.). Diese Bevölkerungsgruppen mussten aber nachweisen, ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten zu können und krankenversichert zu sein, um sich innerhalb der EU frei bewegen zu dürfen. Die Unionsbürgerschaft wurde erst 1992 mit den Verträgen von Maastricht eingeführt. Im Anschluss fällte der EuGH eine Reihe von Urteilen, die ihren sozialen und aufenthaltsrechtlichen Gehalt stärkten (vgl. ebd.: 81ff.). Die Bundesregierung hat der unionsrechtlichen Erweiterung des ›sozialen Europas‹ aber nie entsprochen, sondern im Gegenteil die sozialen Rechte von Unionsbürger\*innen immer weiter eingeschränkt bzw. im Sinne des *Workfare*-Paradigmas konditionalisiert. Unionsbürger\*innen haben also, auch wenn sie aufenthaltsberechtigt sind, in Deutschland keinen grundsätzlichen Anspruch auf ein Existenzminimum – das Aufenthaltsrecht kann ihnen aber nur sehr schwer aberkannt werden. Im Sinne der oben verwandten Metapher ist es, als hätte der nationale Sozialstaat sowohl Schale (aufenthaltsrechtliche Migrationskontrolle) wie auch Fruchtfleisch (soziale Rechtsgleichheit der Gebietsansässigen) verloren.

Statt von einer Auflösung möchte ich aber von Transformationen sprechen. Es entstehen neue Grenzziehungen nach dem Paradigma des *workfare*, dem Zwang zur Arbeit: Unionsbürger\*innen müssen arbeiten (oder ihre Arbeit unfreiwillig verloren haben), um die gleichen sozialen Rechte wie deutsche Staatsbürger\*innen zu genießen.<sup>6</sup> Bevor ich einige Schlaglichter auf die Transformation der Institutionen des nationalsozialen Staates werfe und aufzeige, wie sozialpolitische Akteure zur neuen Grenzpolizei und migrationspolitische Akteure zur Aktivierungsinstanz werden, lasse ich das Migrationsprojekt einer EU-migrantischen Familie dafür sprechen, welche konkreten Effekte diese Politiken haben und wie sie ständig umkämpft sind.

## **Ein Migrationsprojekt zwischen Ausbeutung, Obdachlosigkeit und Hartz IV**

Bis zum Jahr 2001 verdiente Stefan Asenov seinen Lebensunterhalt als Hochzeitsfotograf in der Stadt Pazarjik in Bulgarien. Doch im Laufe der 1990er Jahren schlossen dort verschiedene Fabriken, viele seiner Kund\*innen verloren ihre Arbeit und er selbst bekam keine Aufträge mehr. Während seine Lebensgefährtin und Kinder in

---

<sup>6</sup> | Auch die Familienangehörigen von Erwerbstätigen und Unionsbürger\*innen, die sich mehr als fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben, genießen weitgehende soziale Rechtsgleichheit.

Pazarjik blieben, kam er im Jahr 2001 nach München (also sechs Jahre vor dem EU-Beitritt Bulgariens) und lernte in einem Café im Bahnhofsviertel seinen zukünftigen Arbeitgeber kennen. Für diesen arbeitete er acht Jahre lang – die ersten Jahre ohne Papiere. Er putzte in Supermärkten: *Kaufland*, *REWE*, *Edeka*. Halb belustigt, halb erzürnt betonte er in einem unserer Gespräche, dass dies teils dieselben Märkte waren, die ihre Produkte nun dort verkauften, wo seine Kund\*innen zuvor in Fabriken Gemüsekonserven und andere Waren produziert hatten. Denn auf den ehemaligen Fabrikgeländen würden nun teilweise große Einkaufsmärkte von deutschen Unternehmen stehen.

Als Bulgarien im Jahr 2007 der EU beitrug und Bulgar\*innen als Unionsbürger\*innen nun leichter eine Arbeitsgenehmigung beantragen konnten, besorgte auch Stefan Asenovs Arbeitgeber eine für ihn.<sup>7</sup> Obwohl Asenov Vollzeit arbeitete, verdiente er nur etwa 1300 Euro netto im Monat. Mit seiner vierköpfigen Familie gehörte er zu den sogenannten arbeitenden Armen, den *working poor* in Deutschland. Inzwischen waren auch Bozhurka, Asenovs Lebensgefährtin und ihre zwei Kinder ebenfalls nach München gezogen. Weil sie keine eigene Wohnung fanden, wohnten sie zur Untermiete in einem Zimmer in der Wohnung einer entfernten Verwandten. Doch Mitte 2011, Bozhurka war hochschwanger, wurden sie obdachlos. Da Stefan Asenov um seinen Lohn betrogen worden war, hatten sie ihre Miete nicht mehr zahlen können. Wegen der Obdachlosigkeit verlor Stefan Asenov auch eine neue Arbeit, die er nach dem Lohnbetrug gefunden hatte. Eines Morgens im Herbst 2011 kamen Bozhurka und Stefan Asenov zum ersten Mal in das *Workers' Center der Initiative Zivilcourage*. Wir machten uns gemeinsam auf den umständlichen und konfliktreichen Weg, ihr Recht auf ein Existenzminimum von den bundesdeutschen und kommunalen Sozialbehörden einzufordern. Obwohl die Familie theoretisch Anspruch auf Hartz IV und auch eine Notunterbringung hatte, weil Stefan Asenov dokumentiert gearbeitet hatte und sie mehr als sechs Monate polizeilich gemeldet gewesen waren, mussten wir viele Widerstände überwinden. Nach einigen Monaten erfolgloser Auseinandersetzungen mit dem Jobcenter und dem Wohnungsamt wollten wir schon aufgeben. Doch dann gingen Bozhurka und Stefan Asenov noch einmal ins Wohnungsamt. Als sie eine erneute Absage erhielten, protestierten sie und drohten, das Amt nicht wieder zu verlassen, bis sie ihr Recht auf Wohnraum bekämen. Sie hatten Erfolg. Anschließend zog die inzwischen fünfköpfige Familie in eine städtische Notunterkunft und

---

7 | Die Einführung der Freizügigkeit war eine riesige Legalisierungsaktion, da viele Migrant\*innen, die sich bisher mit Touristenvisa oder ohne Aufenthaltserlaubnis im EU-Territorium aufhielten, nun keine Aufenthaltserlaubnis mehr benötigten und auch leichter eine Arbeitsgenehmigung erhielten (vgl. Riedner 2015).



erhielt aufstockend Hartz IV. Inwiefern sie daraufhin aber mit der Münchner Ausländerbehörde in Konflikt geriet, wird weiter unten zu sehen sein.

Der lange und mühsame Weg der Asenovs zu ihrer relativen sozialen Absicherung verweist nicht nur auf die prekären Realitäten des Niedriglohnssektors in Deutschland, auf die Ausschlussversuche, der Unionsbürger\*innen in den Münchner Ämtern oftmals begegnen und auf die Hartnäckigkeit, die es meist erfordert, trotzdem soziale Rechte einzufordern. Die Geschichte der Asenovs zeigt auch den relativen Einschluss von EU-Migrant\*innen in das deutsche Sozialsystem. Auch wenn dafür viel Aufwand und Kampfgeist nötig war, so konnten Stefan Asenov und seine Familie ihren Anspruch auf Hartz IV schließlich durchsetzen – aber nur, weil Asenov arbeitete.

## SOZIALPOLITIK ALS SELEKTIVE GRENZPOLITIK

Dass der Zugang zu sozialen Rechten für diejenigen Unionsbürger\*innen, die dem Leistungsparadigma nicht entsprechen – also vor allem für die Subalternen bzw. Subproletarier\*innen – verunmöglicht wird, wird von den behördlichen Akteuren nicht als problematisch wahrgenommen, sondern dient gerade der Abschreckung. Teils ganz offen beschränken die Entscheidungsträger\*innen den Zugang zu sozialen Leistungen mit dem Ziel, Migrationsbewegungen abzuschrecken. Zudem erhalten die Sozialbehörden zunehmend die Kompetenz, das Aufenthaltsrecht zu überprüfen und Personen, die ihrer Einschätzung nach nicht aufenthaltsberechtigt sind, von Leistungen auszuschließen. Dieser Prozess lässt sich sowohl auf Kommunal-, Bundes- wie auch auf EU-Ebene beobachten, wie im Folgenden dargelegt wird.

### ... in der Münchner Kommunalpolitik

Als Reaktion auf den Ausschluss von arbeitssuchenden Unionsbürger\*innen von Hartz IV-Leistungen im Jahr 2006 stellte die Fraktion der Grünen und der rosa liste im Münchner Stadtrat die Frage, inwiefern dieser Ausschluss extreme Armut in München befördere (vgl. Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen/rosa liste 2006). Der damalige Münchner Sozialreferent antwortete, dass es aller Voraussicht nach nicht zu *mehr Armut*, sondern zu *weniger Zuwanderung* kommen würde. Das Referat rechnete zu diesem Zeitpunkt mit keiner »längerfristigen Problematik« (ebd.: 12) und es ging »nicht davon aus, dass es zur völligen Verarmung von ausländischen Familien kommen wird« (ebd.). Stattdessen werde es »zu einem gewissen Abschreckungseffekt kommen, durch den die Zahl der zum Zweck der Arbeitssuche zuziehenden EU-Ausländer/-innen zurückgehen wird« (ebd.). Das Sozialreferat vermutete also, dass

eine Rücknahme sozialer Rechte zu einem ›Abschreckungseffekt‹ führe und nahm somit an, dass die Einschränkung sozialer Rechte ein wirksames Instrument zur Steuerung von Migration darstelle. Dass sich die Migrationsbewegungen aber nicht nach Plan abschrecken ließen, wurde spätestens deutlich, als die sogenannte ›Armutszuwanderung‹ ab 2010 zum kommunalpolitischen Problem avancierte. Dies veranlasste die Stadtpolitik aber nicht, ihre Strategie zu ändern. Stattdessen legte sie ihren Spielraum bei der Gestaltung der Obdachlosenhilfe für Unionsbürger\*innen extrem eng aus und folgte dabei den aufenthaltsrechtlichen Kriterien der EU-Freizügigkeit (wie etwa Erwerbstätigkeit, Krankenversicherung etc.). In einem Bericht aus dem Jahr 2013 hielt das Sozialreferat kommunalprotektionistisch fest, dass es nur so gelungen sei, »das Münchner Sofortunterbringungssystem für Wohnungslose an der Grenze des sozialverträglich Machbaren zu managen« (Amt für Wohnen und Migration 2012: 52). In einer eigens erarbeiteten *Städtischen Leitlinie zum Umgang mit Armutszuwander\*innen* erklärte der Stadtrat, dass es »[insgesamt] auch darum [gehe], dass unnötige Anreizeffekte vermieden werden müssen« (Stelle für interkulturelle Arbeit 2014: 40) und umschrieb damit ihre Abschreckungsbestrebungen euphemistisch.

### **... in der bundesdeutschen Steuerung der ›sozialen Sicherungssysteme‹**

Die Annahme, dass Migration den Sozialstaat bedroht und die Vermutung, dass sozialrechtliche Ausschlüsse Migration abschrecken, findet sich auch im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung von 2013: Die große Koalition wollte »erreichen, dass Anreize für Migration in die sozialen Sicherungssysteme verringert werden« (CDU/CSU/SPD 2013: 108). Unter dieser Devise erstaunt es wenig, dass die Bundesregierung weiter ignorierte, dass der sozialrechtliche Ausschluss von aufenthaltsberechtigten Unionsbürger\*innen europa- und grundrechtlich höchst umstritten war. Sie weigerte sich nicht nur, den Ausschluss von nicht-erwerbstätigen EU-Bürger\*innen aus Hartz IV aufzuheben, sondern erweiterte ihn im November 2016 explizit auch um die Sozialhilfe. Durch eine Änderung des EU-Freizügigkeitsgesetzes im November 2014 hatte sie zuvor schon die Aberkennung der Freizügigkeit erleichtert und den Zugang zum Kindergeld erschwert.

Der Anspruch auf Kindergeld ist ein konkretes Beispiel dafür, dass Sozialbehörden anhand von aufenthaltsrechtlichen Kriterien prüfen, ob eine Person leistungsberechtigt ist. Schon vor der erwähnten Gesetzesänderung hatte das Bundeszentralamt für Steuern im Juli 2014 eine Dienstanweisung erlassen, nach der die Familienkassen prüfen sollen, ob die Freizügigkeitsvoraussetzungen (z.B. Erwerbsfähigkeit) vorliegen, um zu entscheiden, ob ein Anspruch auf Kindergeld besteht oder nicht (vgl.

Voigt 2014). Außerdem solle die Berechtigung alle sechs Monate neu überprüft werden. Wie Sachbearbeiter\*innen der Familienkasse beispielsweise einschätzen können, ob Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitssuche besteht, bleibt unklar. Der promigrantische EU-Rechtsexperte Claudius Voigt zitiert in diesem Zusammenhang den Juristen Eberhard Eichenhofer mit der (rhetorischen) Frage: »Sollen Sozialleistungsträger im Übrigen die Rolle der in der EU weggefallenen Grenzpolizei übernehmen?« (zit. n. Voigt 2014).

### ... am Europäischen Gerichtshof

Als migrationspolitischen Einsatz möchte ich auch zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofes analysieren. In der ersten Rechtssache<sup>8</sup> ging es um Elisabeta Dano, eine rumänische Frau Anfang zwanzig, die weder einer Lohnarbeit nachging, noch eine suchte. Sie hatte für sich und ihr im Jahr 2009 geborenes Kind Leistungen nach dem SGB II (Hartz IV) beantragt. Das Jobcenter lehnte den Antrag im Juni 2012 ab, woraufhin Frau Dano vor dem Sozialgericht (SG) Leipzig klagte. Das SG Leipzig legte schließlich dem EuGH die Frage vor, ob die deutsche Ausschlussklausel, die arbeitssuchenden Unionsbürger\*innen den Zugang zu Hartz IV versperrte, überhaupt mit EU-europäischem Recht vereinbar sei (Art. 7 SGB II). In der zweiten Rechtsache<sup>9</sup> ging es um die schwedische Staatsbürgerin Nazifa Alimanovic und ihre drei Kinder, die zwischen 1994 und 1999 in Deutschland zur Welt gekommen waren. Frau Alimanovic und ihre volljährige Tochter Sonita suchten – anders als Frau Dano – nach Arbeit und waren auch schon jeweils weniger als ein Jahr in kurzfristigen Arbeitsverhältnissen in Deutschland erwerbstätig gewesen, bevor sie von Dezember 2011 bis Mai 2012 Hartz IV bezogen hatten. Nach sechs Monaten beendete das Jobcenter den Leistungsbezug, dem geltenden nationalen Recht (Art. 7 SGB II) entsprechend unter der Begründung, dass sich ihr Aufenthaltsrecht nun alleine aus der Arbeitssuche ergab. Die Familie ging in Berufung und das Bundessozialgericht wandte sich schließlich an den EuGH mit der Frage, ob auch der Ausschluss von Arbeitssuchenden, die vor ihrem Antrag auf soziale Leistungen in Deutschland schon gearbeitet hatten, mit dem EU-Recht konform gehe.

In beiden Fällen folgte der EuGH dem nationalen Ruf, die Sozialsysteme zu schützen. Im Fall der nicht-arbeitssuchenden Dano argumentierte der Generalanwalt Melchior Wathelet, dass der Ausschluss von sozialen Leistungen gerechtfertigt sei, wenn

---

8 | Rs. Dano, C-333/13, Sammlung der Rechtsprechung noch nicht veröffentlicht.

9 | Rs. C-67/14, Sammlung der Rechtsprechung noch nicht veröffentlicht.

kein Aufenthaltsrecht bestehe. Er implizierte damit, dass die Sozialbehörden die Entscheidung über *sozialrechtliche* Ansprüche von *aufenthaltsrechtlichen* Kriterien abhängig machen könnten. Diese restriktive Rechtsauslegung rechtfertigte er mit der Warnung vor einer drohenden »Massenzuwanderung«, »die eine unangemessene Inanspruchnahme der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit nach sich ziehen könnte«<sup>10</sup>. Im Fall der arbeitssuchenden Nazifa Alimanovic, die schon gearbeitet hatte, war derselbe Generalanwalt der Meinung, dass ein automatischer Ausschluss gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße und den Antragsstellenden erlaubt werden müsse, »das Bestehen einer [...] tatsächlichen Verbindung mit dem Aufnahmemitgliedstaat nachzuweisen«<sup>11</sup> – etwa durch die »effektive und tatsächliche Beschäftigungssuche«.<sup>12</sup> Die Richter\*innen des EuGH segneten den pauschalen, automatischen Ausschluss von Hartz IV aber für beide Fallkonstellation ab und schlugen einen aufenthaltsrechtlichen Lösungsweg ein. »Nur wenn der Aufenthalt nach den Vorgaben der [EU-Freizügigkeits-]Richtlinie rechtmäßig sei, könne der Anspruch auf Gleichbehandlung, mithin auf Zahlung von Sozialleistungen bestehen«, so erklärt die Juristin Constanze Janda (2015) das Urteil in der Rechtsache *Dano*.

In vorhergehenden Fällen (z.B. *Sala* 1998<sup>13</sup>, *Trojani* 2004<sup>14</sup>, *Vatsouras/Koupantantzé* 2009<sup>15</sup>) hatte der EuGH hingegen entschieden, dass es sich bei der Freizügigkeit um eine sogenannte Grundfreiheit handelt (vgl. ebd.: 136ff.). Der Jurist Maximilian Fuchs (2015: 96) sprach von einer »Automatik« des Aufenthaltsrechts: Die Sozial- oder Sicherheitsbehörden müssten das Bestehen der Freizügigkeit und somit den rechtmäßigen Aufenthalt für alle Personen mit Unionsbürgerschaft annehmen, bis sie in einem bürokratischen Verfahren aberkannt worden ist. Akteure am EuGH argumentierten in verschiedenen Rechtssachen, dass dies auch sozialrechtliche Folgen habe, weil bei rechtmäßigem Aufenthalt das in den Primärverträgen der EU festgelegte Diskriminierungsverbot (Art. 12 EG) greife und die Freizügigkeit als Grundfreiheit außerdem nicht durch den Entzug von sozialen Rechten beeinträchtigt werden dürfe. Der deutsche Ausschluss von arbeitssuchenden Unionsbürger\*innen aus dem Hartz IV war mit diesen älteren Urteilen nicht zu vereinbaren.

---

10 | Schlussanträge des Generalanwalts Melchior Wathelet v. 20.04.2014, Rs. C-333/13, Rn. 91.

11 | Schlussanträge des Generalanwalts Melchior Wathelet v. 26.03.2015, Rs. C-67-14, Rn. 110.

12 | Pressemitteilung Nr. 35/15 des EuGH vom 26.03.2015.

13 | Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691.

14 | Rs. C-45g/02, Slg. 2004, I-7573.

15 | Rs. C-22/08 und C-23/08, Slg. 2009, I-4585.

In den Rechtsachen Dano und Alimanovic änderte der EuGH aber seine Meinung. Die Sozialbehörden sollten nun nicht mehr grundsätzlich vom Recht auf Freizügigkeit ausgehen, bis die Ausländerbehörde es aberkannt hatte, sondern prüfen, ob eine Person die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen – also die ökonomisierten Bedingungen des Freizügigkeitsgesetzes – erfüllte und dementsprechend über den Anspruch auf Leistungen entscheiden. Sie wurden somit Teil eines Prozesses, der dem Status der Unionsbürgerschaft ein entscheidendes Merkmal nimmt: die Automatik und Bedingungslosigkeit der Freizügigkeit. Die Unionsbürgerschaft ähnelt nun viel eher dem Ausländer-Status, für den das Recht auf Aufenthalt eine Ausnahme darstellt, als der mit bedingungslosem Aufenthaltsrecht versehenen Staatsbürgerschaft. Nach Thym werden Unionsbürger\*innen, die ihre Erwerbstätigkeit nicht nachweisen können, zu illegalisierten Migrant\*innen gemacht: »[T]he Court effectively established a class of ›illegal migrants‹ living unlawfully in other Member States without equal treatment guarantees; citizens who are economically inactive automatically lose their residence rights« (Thym 2015).

Tatsächlich führten die Urteile zu der paradox erscheinenden Situation, dass viele Unionsbürger\*innen in Deutschland zwar weiterhin aufenthaltsberechtigt sind – die Freizügigkeit muss immer noch von den Ausländerbehörden in einem eigenen Verfahren und aufgrund eines konkreten Verdachts aberkannt werden – sie aber gleichzeitig keinen Anspruch auf Hartz IV haben, weil die Sozialbehörden feststellen, dass sie die Bedingungen der Freizügigkeit nicht erfüllen.

In der Zusammenschau der bisherigen Beispiele zeigt sich, dass verschiedene sozialpolitische Akteure – das Sozialreferat der Stadt München, die Bundesregierung, die Familienkasse und der EuGH – im Zusammenhang mit der EU-Freizügigkeit migrationspolitisch aktiv werden, um die Migration der Unionsbürger\*innen, die von (dokumentierter) Erwerbstätigkeit ausgeschlossen und in den Graubereichen der Ökonomie oder in der unbezahlten Reproduktion tätig sind, zu verhindern. Sie werden so zur neuen Grenzpolizei Europas, die in unzähligen »Grenzsituationen« (Lebuhn 2012) erwerbstätige (Markt-)Bürger\*innen in den Sozialstaat einschließen, nicht (ausreichend) erwerbstätige Unionsbürger\*innen sozialrechtlich illegalisieren und somit Ausbeutungsverhältnisse verschärfen.

Was machen aber die Ausländerbehörden, deren aufenthaltsrechtliche Kompetenzen durch die EU-Freizügigkeit extrem beschränkt wurden?

## DIE MÜNCHNER AUSLÄNDERBEHÖRDE ALS AKTIVIERUNGSINSTANZ

Den klassischen Akteuren der staatlichen Migrationspolitik sind in Bezug auf Unionsbürger\*innen weitgehend die Hände gebunden: Die Freizügigkeit muss nicht beantragt und kann nur mit hohem Aufwand aberkannt werden. Die Ausländerbehörde München hat darauf hingewiesen, dass eine Aberkennung der Freizügigkeit zu dem »nur in seltenen Fällen zur Ausreise der Betroffenen führen wird« (Sozialreferat 2009), denn die Ausreisepflicht gehe mit keiner Wiedereinreisesperre einher – Betroffene könnten sofort wieder einreisen und seien dann auch wieder freizügig. Auch eine »aufwändige Aufenthaltsbeendigung mit Ausübung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei [trage] somit nicht zu einer nachhaltigen Problemlösung bei« (ebd.: 6), so das Sozialreferat. Auf diese Situation reagierte Innenminister Friedrich im Rahmen der sogenannten Armutszuwanderungsdebatte Anfang 2013 lautstark und forderte Wiedereinreisesperren (vgl. Friedrich 2013). So wollte er die territorialen Grenzen des national-sozialen Staates und die Kompetenzen der Ausländerbehörden zumindest teilweise wieder errichten. Die Verschärfung des bundesdeutschen Freizügigkeitsgesetzes/EU vom November 2014 führte die Sperren denn auch ein, allerdings nur bei nachgewiesenem Sozialleistungsbetrug.

Wie ging die in ihrer Handlungsfähigkeit beschnittene Ausländerbehörde der Stadt München mit diesem Dilemma in der Praxis um? Mit einem erneuten Blick auf die Familie Asenov illustriere ich ethnographisch, dass ihre Akteure über die klassisch nationalprotektionistischen Forderungen des Innenministers hinausgingen und neue Logiken und Praxen entwickelten.

Im Frühjahr 2012 kam Stefan Asenov in das *Workers' Center* der *Initiative Zivilcourage* und zeigte mir einen Brief der Ausländerbehörde, der an seinen sechsjährigen Sohn adressiert war und ihn zur Ausreise aufforderte:

»[D]a Sie nach Aktenlage Ihren Lebensunterhalt nicht ohne den Bezug von öffentlichen Leistungen sicherstellen können, genießen Sie kein Freizügigkeitsrecht/EU nach den Bestimmungen dieses Gesetzes, da Sie gemeinsam mit Ihren Eltern Leistungen nach dem SGB II beziehen. Die Ausländerbehörde München beabsichtigt daher einen Bescheid zu erlassen, in dem fest gestellt wird, dass Sie das Recht auf Einreise und Aufenthalt (FreizügG/EG) verloren haben. [...] Die Ausländerbehörde wird Ihnen eine Frist zur Ausreise setzen und Sie bei nicht fristgerechter Ausreise aus dem Bundesgebiet in Ihr Heimatland oder in eine anderes Land, das zu Ihrer Aufnahme verpflichtet ist, abschieben.«

Zwar gab es vor der endgültigen Entscheidung noch Gelegenheit, sich zu den beabsichtigten Maßnahmen zu äußern, doch als ich Asenov den Inhalt des Briefs erklärte, war er verzweifelt. Alles, was seine Familie erkämpft hatte, sah er nun in Gefahr. Nach teils mehr als zehn Jahren in München sollten sie abgeschoben werden. Dies war der erste mir bekannte Fall, in dem die Ausländerbehörde eine Aufenthaltsbeendigung einleitete. Ich wusste aber, dass die Ausländerbehörden auf besonderen Anlass hin – etwa wenn eine Sozialbehörde einen Antrag auf Leistungen meldet – ein Verfahren einleiten können, in dem geprüft wird, »ob der Verlust der Freizügigkeit festgestellt werden kann und ob eine Ausreisepflicht besteht« (Sozialreferat 2009). Diese Möglichkeit der Ausländerbehörde, die Freizügigkeit abzuerkennen, hing wie ein Damoklesschwert über unseren Kämpfen um soziale Leistungen für Unionsbürger\*innen.

Ich rief die zuständige Sachbearbeiterin in der Ausländerbehörde an. Wie vermutet erklärte diese, dass sie solche Briefe nicht nur an das sechsjährige Kind, sondern an alle Familienmitglieder gesendet habe. Als ich fragte, was sie nun tun könnten, erklärte sie, Stefan Asenov müsse eben arbeiten. Als ich sagte, er arbeite ja und erhalte aufstockend Leistungen, was sie denn mit »Arbeiten« meine, antwortete sie, er solle 40 Stunden pro Woche arbeiten: »Wie jeder normale Mensch«. Nach einer gründlichen rechtlichen Recherche machte ich sie per Mail auf ihren Fehler aufmerksam: Der Sozialleistungsbezug habe solange keine negativen Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht, wie eine Person den Arbeitnehmerstatus besitze. Das Recht auf Freizügigkeit könne nach dem bundesdeutschen Freizügigkeitsgesetz/EU nur dann aberkannt werden, wenn der/die Unionsbürger\*in sich mehr als drei Monate in Deutschland aufhielt, nicht oder ohne Aussicht auf Erfolg länger als sechs Monate Arbeit suchte und bisher weniger als ein Jahr erwerbstätig gewesen ist, ihren Lebensunterhalt nicht eigenständig sichern konnte oder kein hinreichender Krankenversicherungsschutz bestand (vgl. Freizügigkeitsgesetz/EU; Sozialreferat 2009; Voigt 2013). Der Abteilungsleiter rief mich zurück und gab uns Recht: Der Bezug von sozialen Leistungen allein dürfe nicht zur Aberkennung der Freizügigkeit führen. Er nahm die Drohung für Familie Asenov zurück und versprach, das Schreiben für zukünftige weitere Fälle zu ändern.<sup>16</sup>

---

**16 |** In den nächsten Jahren sollten mir noch öfters Briefe von Sachbearbeiter\*innen der Ausländerbehörde begegnen, in denen sie Unionsbürger\*innen die Abschiebung bzw. den Verlust der Freizügigkeit androhten – meist in rechtlich korrektem Wortlaut. Die Betroffenen mussten sich in der Folge schnell eine (weitere) Arbeit suchen und viele verzichteten aus Angst vor Konsequenzen auf ihre sozialen Ansprüche.

Bei einem späteren Treffen im Juli 2012 erklärte er mir, welche Rationalität hinter dem Brief gesteckt habe: Ausländerrechtlich »lohne« es sich zwar nicht, die Ausweisung einzuleiten, da die Betroffenen gleich wieder einreisen könnten. Nur die Fünfjahresfrist bis das Daueraufenthaltsrecht in Kraft trete fange von vorne an, das »lohne sich« eventuell. Seine Behörde wolle die Personen aber gar nicht außer Landes befördern, sondern integrieren. Ziel sei, dass die Betroffenen sich Arbeit suchten, denn Integration gelinge nur über Arbeit. Die Intervention der Ausländerbehörde sei als »Initialzündung zur gelungenen Integration« gedacht. Mit dieser Aussage brachte der Abteilungsleiter die Logik auf den Punkt, mit der seine Behörde auf kreative Weise Sinn aus dem Dilemma der migrationspolitischen Akteure in Bezug auf die Freizügigkeit machte: Die Ausländerbehörde blieb nicht dabei stehen, entweder auf ihre Rolle zu verzichten oder – wie der Innenminister – Wiedereinreisesperren zu fordern, sondern sie erfand ihre Praxis neu und wurde zur arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsinstanz. Sie setze die Exklusionslogik des nationalen Sozialstaates mit dem neueren sozialpolitischen Paradigma des aktivierenden Sozialstaats zusammen. Die Widersprüche zwischen Freizügigkeit und dem Schutz des Sozialstaats deutete sie durch den Rückgriff auf das Aktivierungsparadigma kreativ um und produzierte so eine Migrationspolitik ganz im Sinne des sozialpolitischen Paradigmas des *workfare*.

Stefan Asenov hatte sich, um auf der sicheren Seite zu sein, inzwischen noch einen zweiten Job im Reinigungsgewerbe gesucht und arbeitete jetzt mindestens 60 Stunden pro Woche. Trotzdem lag die Familie immer noch unter der Mindesteinkommensgrenze und bezog weiterhin aufstockend Hartz IV. Hier bestätigte sich die Analyse, dass der Zwang zur Arbeit Jobs im Niedriglohnsektor fördert, die nicht zum Überleben reichen (vgl. Fox Piven 1998; Peck 2001).

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Freizügigkeit zu Irritationen im Koordinatensystem des national-sozialen Staates Deutschland geführt hat. Allerdings standen den migrations- und sozialpolitischen Akteuren u.a. durch die Transformation des Sozialsystems von *welfare* zu *workfare* schon eine Reihe von Strategien und Deutungsmustern zur Verfügung, mit denen sie die Widersprüche produktiv machen und ihre Rolle neu erfinden konnten. So schlossen sie in einer Doppelbewegung einerseits erwerbstätige Unionsbürger\*innen ein, fokussierten aber gleichzeitig auf den Kampf gegen sogenannten »Sozialhilfemissbrauch« durch Unionsbürger\*innen und die Abschreckung von »Armutszuwanderung«. Die Annahme, dass Migration den nationalen Sozialstaat bedroht und »soziale Standards« herabsetzt, blieb in den unter-



suchten Beispielen nicht nur unhinterfragt, sondern spielte auch eine handlungsanleitende Rolle.

Auf institutioneller Ebene ließ sich ein Rollentausch beobachten: Während die sozialpolitischen Akteure ihre (Teil-)Aufgabe in der Bekämpfung und Abschreckung der unerwünschten Migrationsbewegungen fanden und sich so immer mehr zum migrationspolitischen Akteur – zur neuen Grenzpolizei – entwickelten, wurde die Münchner Ausländerbehörde zur arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsinstanz. Das Zusammenspiel aus interner Exklusion und selektiver Inklusion radikalisierte den staatlichen Zwang zur Arbeit. Es entstand ein aufenthaltspolitisch verschärftes *Workfare*-Regime, welches das Recht auf ein Existenzminimum von der Erwerbstätigkeit abhängig macht. Unionsbürger\*innen, die dem Zwang zur Arbeit nicht folgen oder wie die Familie Asenov zu den *working poor* gehören, finden sich in Zonen extremer Armut und Prekarisierung wieder. Unter anderem so entstehen differenzierte Zonen der Ungleichheit auch innerhalb der Staaten des globalen Nordens.

Ob diese Flexibilisierung von Innen und Außen in einem grundsätzlichen Widerspruch zum Koordinatensystem des national-sozialen Staates steht, welches klar zwischen Inklusion der Staatsbürger\*innen und Exklusion der Nicht-Staatsbürger\*innen unterscheidet, oder ob eher von einem Formwandel hin zu einem nationalen *Workfare*-Staat zu sprechen ist, bleibt ebenso zu diskutieren, wie die Frage, inwiefern diese Doppelbewegung von In- und Exklusion eher als Erfolg von transnationalen Arbeiter\*innenkämpfen oder als Ergebnis von Kapitalinteressen zu bewerten ist.

Auf politischer Ebene weisen die produktiven Verschränkungen von Sozial- und Migrationspolitik im Bereich der EU-Freizügigkeit darauf hin, dass die Forderung nach Bewegungsfreiheit und nach der Aufhebung von Grenzen die Frage der sozialen Rechte nicht vernachlässigen darf – ebenso wie die Forderung nach sozialen Rechten nicht auf einzelne Gruppen beschränkt werden sollte, sondern Spaltungen zuvorkommen muss.

Vor allem zeigt sich aber, dass EUropa – ebenso wie Städte und Nationalstaaten – ein Aushandlungsfeld bleibt, eine Arena sozialer Kämpfe. Wir müssen uns fragen, wieso die emanzipatorischen, sozialen Bewegungen in diesen Auseinandersetzungen derzeit so schwach sind. Meiner Meinung nach spielt die Hegemonie der These, dass (EU-)Migration die Sozialsysteme bedroht, eine zentrale Rolle. Wie kann eine linke Kritik dieser These und der aus ihr gezogenen Schlussfolgerungen aussehen? Ich habe hier versucht, ihre Wirkmächtigkeit aufzuzeigen und nachzuvollziehen, wie die ihr zugrunde liegenden Analysen des nationalen Sozialstaats teils veraltet sind. Ich denke aber, dass eine viel gründlichere und umfassendere Kritik nötig ist.

Um an dieser Stelle weiterzudenken, ist es fruchtbar, die liberalen Denkmuster zu durchbrechen, Migrations- und Grenzpolitik in Bezug zu sozio-ökonomischen Dy-

namiken zu setzen und Sozialpolitik aus dem Denkraum des methodologischen Nationalismus zu lösen. So können wir emanzipatorische Perspektiven erarbeiten, die weder linkem Nationalismus folgen, noch EUropa abfeiern, sondern sich mit den sozialen Kämpfen der Subalternen verbünden, von unten soziale Rechte einfordern und gleichzeitig widerständige Praktiken der Reproduktion (vgl. Hansen/Zechner in diesem Heft) konstituieren.

## LITERATUR

- Achenbach, Lutz (2015): The Government of Mobility 4. Germany, Europe, the maze of inclusion. URL: [www.consessioniprecarie.org](http://www.consessioniprecarie.org) [02.02.2017].
- Amt für Wohnen und Migration [Sozialreferat der Landeshauptstadt München] (2012): Münchner Gesamtplan II – Soziale Wohnraumversorgung/Wohnungslosenhilfe – Handlungsprogramm »Wohnen statt Unterbringen« – Erfahrungsbericht und Fortschreibung. Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 10010 vom 11.10.2012. URL: [www.ris-muenchen.de](http://www.ris-muenchen.de) [02.02.2017].
- Apostolova, Raia / Deneva, Neda / Hristova, Tsvetelina (2014): Situating Migration in Transition. Temporal, Structural, and Conceptual Transformations of Migrations. Sketches from Bulgaria. Sofia.
- Balibar, Étienne (2010): Kommunismus und (Staats-)Bürgerschaft. In: Demirović, Alex et al. (Hg.): Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis. Baden-Baden. 19–34.
- Bojadžijev, Manuela (2008): Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration. Münster.
- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe« – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Bielefeld.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Hintergrundinformationen zum Zugang zu Sozialleistungen für EU-Ausländer. 12.10.2016. URL: [www.bmas.de](http://www.bmas.de) [02.02.2017].
- CDU / CSU / SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag. Berlin. URL: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) [02.02.2017].
- Fox Piven, Frances (1998): Welfare Reform and the Economic and Cultural Reconstruction of Low Wage Labor Markets. In: *City & Society* 10 (1). 21–36.
- Friedrich, Hans-Peter (2013): »Wir zahlen nicht zweimal«. ZDF heute journal vom 12.05.2013.
- Fuchs, Maximilian (2015): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Sozialleistungen. In: *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* 3. 95–101.
- Gabriella (2014): The Government of Mobility 2: The (United) Kingdom of workfare versus welfare for migrants Part I. URL: [www.consessioniprecarie.org](http://www.consessioniprecarie.org) [02.02.2017].
- Gabriella (2015): The Government of Mobility 3. The defeat of the Europe of Rights and conditioned freedom of movement Part II. URL: [www.consessioniprecarie.org](http://www.consessioniprecarie.org) [02.02.2017].

- Georgi, Fabian (2016): Widersprüche im langen Sommer der Migration. Ansätze einer materialistischen Grenzregimeanalyse. In: PROKLA 183 (2). 183–203.
- Greiser, Johannes (2014): Europarechtliche Spielräume des Gesetzgebers bei der Verhinderung sozialleistungsmotivierter Wanderbewegungen. In: ZESAR 2014 (01). 18–26.
- Initiative Zivilcourage München (2016): Towards a Workers' Center. (Selbst-)Organisierungsversuche von EU-migrantischen Arbeiter\*innen in München. In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 4 (2/3). 113–120.
- Janda, Constanze (2015): EuGH: Kein »Hartz IV« trotz Arbeitssuche: Deutschland darf mittellose EU-Bürger von Sozialhilfe ausschließen. In: Legal Tribune Online vom 15.09.2015. URL: [www.lto.de](http://www.lto.de) [02.02.2017].
- kritisch-lesen.de Redaktion (2016): Linke EU- und Europakritik. Kritisch-lesen.de 39 vom 05.04.2016. URL: [www.kritisch-lesen.de](http://www.kritisch-lesen.de) [08.01.2017].
- Lavoro Insubordinato (2014): The government of mobility 1. Conditioned freedom and mobility »on probation«. URL: [www.conessioniprecarie.org](http://www.conessioniprecarie.org) [02.02.2017].
- Lebuhn, Henrik (2012): Bürgerschaft und Grenzpolitik in den Städten Europas. Perspektiven auf die Stadt als Grenzraum. In: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt 126/127. 350–362.
- Mezzadra, Sandro (2015): Paper presented at the Workshop on Borders, Citizenship & Mobility, King's College London. 26.06.2015.
- Mezzadra, Sandro / Neilson, Brett (2013): Border as Method, Or, the Multiplication of Labor. Durham.
- Papadopoulos, Dimitris / Stephenson, Niamh / Tsianos, Vassilis (2008): Escape Routes. Control and Subversion in the Twenty-first Century. London/Ann Arbor, MI.
- Peck, Jamie (2001): Workfare States. New York.
- Peck, Jamie (2003): The rise of the workfare state. In: Kurswechsel 18 (3). 75–87.
- Pieper, Marianne / Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (2003): Gouvernamentalität - Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault. Frankfurt am Main/New York.
- Riedner, Lisa (2014): Wie intervenieren? Zur Wirkmacht akademischer Wissenspraxis und der ethnographischen Regimeanalyse. In: Heimeshoff, Lisa-Marie / Hess, Sabine / Kron, Stefanie / Schwenken, Helen / Trzeciak, Miriam (Hg.): Grenzregime II. Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven. Berlin/Hamburg. 281–300.
- Riedner, Lisa (2015): Justice for Janitors? Marktbürgerschaft, Freizügigkeit und EU-Migrantinnen im Arbeitskampf. Einblicke in ein aktivistisches Forschungsprojekt. In: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 1 (2). URL: [movements-journal.org](http://movements-journal.org) [02.02.2017].
- Riedner, Lisa (2016): Zwischen Aktivierung und Ausschluss. Wie EU-interne Migration in München regiert wird. Unveröffentlichte Dissertation. Universität Göttingen.
- Schoenes, Katharina / Schultes, Hannah (2014): Was ist neu an »neuer Migration«? In: DISS-Journal 28. URL: [www.diss-duisburg.de](http://www.diss-duisburg.de) [02.02.2017].
- Schröder, Gerhard / Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten: ein Vorschlag. URL: [www.kuwi.europa-uni.de/](http://www.kuwi.europa-uni.de/) [02.02.2017].
- Shore, Cris / Wright, Susan (2003): Anthropology of policy: Perspectives on Governance and Power. London.
- Sozialreferat der Landeshauptstadt München (2009): Aufenthaltssituation von BürgerInnen aus den neuen EU-Beitrittsländern in München. Antwortschreiben vom 28.12.2009. URL: [www.ris-muenchen.de](http://www.ris-muenchen.de) [02.02.2017].

- Stadtratsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen / rosa liste (2006): Auswirkungen der Änderungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Antrag Nr. 02-08 / A 03130 vom 11.07.2006.
- Stelle für interkulturelle Arbeit [Sozialreferat der Landeshauptstadt München] (2014): Runder Tisch Armutszuwanderung aus EU-Ländern (Südosteuropa). Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 13716 vom 28.01.2014. URL: [www.muenchen-transparent.de](http://www.muenchen-transparent.de) [02.02.2017].
- Stütze, Ingo (2016): Spaltender Sozialstaat. In: ak – analyse & kritik – Zeitung für linke Debatte und Praxis 163. URL: [www.akweb.de](http://www.akweb.de) [02.02.2017].
- Thym, Daniel (2014): Unionsbürgerfreiheit und Aufenthaltsrecht. In: ZAR 2014 (220).
- Thym, Daniel (2015): When Union citizens turn into illegal migrants: the Dano Case. In: European Law Review 40 (2). 249–262.
- Voigt, Claudius (2013): Ausgeschlossen oder privilegiert? Zur aufenthalts- und sozialrechtlichen Situation von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen. Berlin. URL: [www.migration.paritaet.org](http://www.migration.paritaet.org) [02.02.2017].
- Voigt, Claudius (2014): Ritalin für Horst Seehofer – Verschärfungen im Freizügigkeitsgesetz. Migazin vom 04.09.2014. URL: [www.migazin.de](http://www.migazin.de) [02.02.2017].

# Inhalt

---

Umkämpfte Bewegungen nach und durch EUropa.  
Zur Einleitung  
*Mathias Fiedler, Fabian Georgi, Lee Hielscher, Philipp Ratfisch,  
Lisa Riedner, Veit Schwab, Simon Sontowski* 9

Bitter Oranges.  
African Migrant Workers in Calabria  
*Carole Reckinger, Gilles Reckinger, Diana Reiners* 21

## Aufsätze

Ökonomisierte Menschenrechte.  
Meritokratische Bürgerschaft am Beispiel des ›Genfer Wegs‹  
*Katherine Braun, Robert Matthies* 31

Differential Deportability and Contradictions  
of a Territorialised Right to Education.  
A Perspective from Sweden  
*Jacob Lind, Maria Persdotter* 51

Dublin on the Move.  
Transit and Mobility across Europe's Geographies of Asylum  
*Fiorenza Picozza* 71

Aktivierung durch Ausschluss.  
Sozial- und migrationspolitische Transformationen  
unter den Bedingungen der EU-Freizügigkeit  
*Lisa Riedner* 89

Intersecting Mobilities.  
Declassing and Migration from the Viewpoint of Organising  
within and against Precarity  
*Bue Rübner Hansen, Manuela Zechner* 109

## **Forschungswerkstatt**

Collapsing Discourses in Refugee Protection Policies.  
Exploring the Case of Germany's Temporary  
Humanitarian Admission Programmes  
*Laura Scheinert* 129

(De-)Constructing Borders.  
Contestations in and around the Balkan Corridor in 2015/16  
*Kiri Santer, Vera Wriedt* 141

Preparing for More.  
Europäische ›Grenzsicherung‹ vor dem Hintergrund  
des neuen Migrationsgesetzes in der Türkei  
*Fritz Rickert* 151

Aus den Kreisläufen des ›Schweinesystems‹.  
Die Fleischindustrie im Oldenburger Münsterland  
als Regime von Mobilität und Ausbeutung  
*Mathias Fiedler, Lee Hielscher* 165

## Interventionen

- Den globalen Süden mitdenken!  
Was Migration mit imperialer Lebensweise, Degrowth  
und neuem Internationalismus zu tun hat  
*Miriam Lang* 179
- The Valletta Process and the Westphalian  
Imaginary of Migration Research.  
*Aino Korvensyrjä* 191
- Subjektivierungsgefüge Grenzkontrolle.  
Warten, sich ausweisen, weitergehen?  
*Anja Breljak* 205

## Interviews

- »A Bridge between the Refugee Movements  
and the Feminist Movements«.  
An Interview with Bethi Ngari  
*Nina Kullrich* 217
- Mall of Shame – Pay your workers!  
An Interview with Bogdan Droma  
*Emal Ghamsharick, Leila Saadna, Nadiye Ünsal* 223
- Autor\_innen 229

# mOvements

Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung

Umkämpfte Bewegungen nach  
und durch EUropa

[transcript]