

# movements

Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung

Umkämpfte Bewegungen nach  
und durch EUropa

[transcript]

Mathias Fiedler, Fabian Georgi, Lee Hielscher, Philipp Rattfisch,  
Lisa Riedner, Veit Schwab, Simon Sontowski (Hg.)

Umkämpfte Bewegungen nach und durch EUropa

movements.

Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung

Jg. 3, Heft 1/2017

*movements* widmet sich in zwei Ausgaben pro Jahr interdisziplinär den Bewegungen der Migration sowie den Versuchen, diese zu kontrollieren und zu regulieren. Die Zeitschrift verfolgt das Ziel, eine Migrations- und Grenzregimeforschung voranzutreiben, die selbstreflexiv und machtkritisch in das Wissensfeld der Migration interveniert. Im Sinne einer kritischen Gesellschaftsforschung will sie dazu beitragen, ein adäquates Verständnis der komplexen, heterogenen und machtförmigen Realitäten der Migration zu entwickeln und eine fundierte Kritik an den gegenwärtigen Formen der Regierung der Migration zu artikulieren.

Die redaktionelle Arbeit baut auf die seit Langem im *Netzwerk kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (kritnet)* etablierten Strukturen und Erfahrungen kollektiver Wissensproduktion auf. *movements* umfasst deshalb wissenschaftliche Aufsätze, die einem kollaborativen *double blind review* unterliegen, aber auch frühe Berichte und Aufsätze aus der Forschung sowie politische, analytische und konzeptionelle Interventionen. Die Zeitschrift erscheint als Druckausgabe bei *transcript* sowie parallel dazu auf unserer Open Access Plattform – sämtliche Texte sind dort unter der Creative Commons Lizenz BY-SA 4.0 frei abrufbar: *movements-journal.org*.

Jg. 3, Heft 1/2017

# mOvements

Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung

[transcript]

### **Herausgeber\_innen der Ausgabe**

Mathias Fiedler, Fabian Georgi, Lee Hielscher, Philipp Ratfisch,  
Lisa Riedner, Veit Schwab, Simon Sontowski

### **Redaktion *movements***

Ilker Ataç, Thomas Böwing, Katherine Braun, Fabian Georgi, Sabine Hess,  
Juliane Karakayali, Serhat Karakayali, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Simona Pagano,  
Philipp Ratfisch, Lisa Riedner, Mathias Rodatz, Maria Schwertl, Helge Schwiertz,  
Simon Sontowski, Vassilis S. Tsianos

Die Zeitschrift *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* erscheint zweimal jährlich. Wir senden Ihnen Ihr Exemplar gerne portofrei zu (innerhalb Deutschlands). Sie können die Zeitschrift als Jahresabonnement direkt über den Verlag abonnieren. Das Abonnement beginnt mit dem aktuellen Heft und verlängert sich automatisch um jeweils ein Jahr, wenn es nicht bis zum 1. Februar eines Jahres beim Verlag gekündigt wird. Die Zusendung der abonnierten Exemplare erfolgt unmittelbar nach Erscheinen. Weitere Informationen finden Sie unter: <http://www.transcript-verlag.de/movements>. Selbstverständlich ist *movements* auch über jede Buchhandlung erhältlich.

© Mathias Fiedler, Fabian Georgi, Lee Hielscher, Philipp Ratfisch, Lisa Riedner, Veit Schwab, Simon Sontowski sowie die Autor\_innen der jeweiligen Beiträge  
Printversion erschienen im transcript Verlag 2017

*movements* erscheint unter der Lizenz Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0. Die Texte dürfen bei Namensnennung (Autor\_innen, Herausgeber\_innen) und Verwendung der gleichen Lizenz geteilt und bearbeitet werden und zwar für beliebige Zwecke, auch kommerziell. Weitere Informationen: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.



Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Innenlayout: Bernd Kasperek, Mathias Rodatz, Simon Sontowski

Korrektur Englisch (gefördert durch die Rosa Luxemburg Stiftung): Christina Rogers

Korrektur Deutsch: Maria Schwertl, Sabine Hess, Thomas Böwing, Helge Schwiertz,

Lisa Riedner, Simon Sontowski

ISSN 2509-8322 | E-ISSN 2364-8732 | Print-ISBN 978-3-8376-3571-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet abrufbar: <http://dnb.d-nb.de>.

# 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





# Umkämpfte Bewegungen nach und durch EUropa

## Zur Einleitung

---

MATHIAS FIEDLER, FABIAN GEORGI, LEE HIELSCHER, PHILIPP RATFISCH,  
LISA RIEDNER, VEIT SCHWAB, SIMON SONTOWSKI

Als wir im Frühjahr 2016 den *Call for Papers* für die nun vorliegende Ausgabe 3 (1) der Zeitschrift *movements* formulierten, befand sich EUropa<sup>1</sup> in einem migrationspolitischen Ausnahmezustand. Im Sommer und Herbst 2015, der als »der lange Sommer der Migration« (Kasperek/Speer 2015) in die Geschichte eingehen sollte, hatten mehr als eine Million Geflüchtete die Europäischen Außengrenzen überwunden und sich über den neu entstandenen ›humanitären Korridor‹ weiter in Richtung Norden bewegt. Als Reaktion darauf begannen verschiedene EU-Mitgliedsstaaten im Winter 2015/2016, ihre Grenzen wieder systematisch zu kontrollieren und einzelne Grenzübergänge zu schließen. Gleichzeitig war das Dublin-System, durch das vor allem die Mitgliedsstaaten im Süden und Osten für die Bearbeitung von Asylanträgen verantwortlich gemacht werden, de facto außer Kraft gesetzt. Angesichts dieser Dynamiken stand neben den Außengrenzen, deren partielle Durchlässigkeit nun endgültig sichtbar geworden war, auch das Fortbestehen des Schengenraums auf dem Spiel – und mit ihm auch die reibungslose Zirkulation von Personen und Waren im Binnenmarkt, eine der neoliberalen Grundfesten der Europäischen Union. Zudem hing das Referendum über den *Brexit* wie ein Damoklesschwert über dem europäischen Projekt. Der damalige britische Premierminister David Cameron forderte, die EU-Personenfreizügigkeit einzuschränken und den Zugang zu Sozialleistungen für EU-Staatsangehörige, die sich in Großbritannien niedergelassen hatten, weiter zu limitieren. Die diskursiven Figuren der ›Armutsmigration‹ und des ›Sozialtourismus‹ prägten eine zunehmend nationalistisch geführte Debatte um die Zukunft EUropas.

---

1 | Häufig wird von Europa gesprochen, wenn die EU gemeint ist. Indem wir den Begriff ›EUropa‹ verwenden, wollen wir einer solchen Gleichsetzung entgegenwirken und gleichzeitig darauf hinweisen, dass das EU-europäische Projekt nicht auf die Institutionen der EU zu reduzieren ist (vgl. Stierl 2016, Fn. 1).

Das Migrations- und Grenzregime der EU war zu dieser Zeit somit dreifach in die wohl größte Krise seit seiner Entstehung geraten: Erstens hatten sich die gemeinsamen Außengrenzen als de facto nicht kontrollierbar erwiesen, zweitens brach das für (nord-)westeuropäische Staaten als Kompensation zur Abschaffung der Binnengrenzen eingesetzte Gemeinsame Europäische Asylsystem in sich zusammen und drittens wurde die Personenfreizügigkeit von Unionsbürger\*innen sowie die Idee der ›sozialen Union‹ massiv in Frage gestellt.

Während diese drei Krisenerscheinungen sowohl im öffentlichen Diskurs als auch in weiten Teilen der Migrationsforschung meist als getrennte Themen behandelt werden, rief unser *Call for Papers* dazu auf, sie analytisch zusammenzubringen. Dieser Verschränkung unterschiedlicher Krisentendenzen des Migrations- und Grenzregimes lag die Erkenntnis zugrunde, dass sich die »komplexen, heterogenen und machtförmigen Realitäten der Migration« (Redaktion *movements* 2015) nach und durch EUropa nicht adäquat erfassen lassen, wenn nicht auch die verschiedenen Facetten des Europäischen Migrations- und Grenzregimes zueinander sowie zu übergreifenden gesellschaftlichen Transformationen ins Verhältnis gesetzt werden. Die durch dieses Regime vorgenommenen Unterscheidungen zwischen schutzbedürftigen Geflüchteten und illegalisierten Migrant\*innen, zwischen legitimen Asylgründen und ›Asylmissbrauch‹ sowie zwischen erwünschter Mobilität von Arbeitskräften und sogenannter ›Armutszuwanderung‹ bzw. ›Sozialtourismus‹ sind allesamt Effekte des umkämpften Politik- und Wissensfeldes der Migration und daher nicht unabhängig voneinander zu verstehen.

Vor diesem Hintergrund drängten sich uns für das vorliegende Heft eine Reihe von Fragen auf: Wie lassen sich die grenzüberschreitenden Bewegungen *nach* EUropa mit der umkämpften Regulierung von Migrationsbewegungen *innerhalb* EUropas zusammendenken? Mit welchen Modi des Regierens wird auf die turbulenten Bewegungen nach und durch EUropa reagiert und wie artikulieren sich diese in konkreten Praktiken, Konflikten und Kämpfen? Wie verschränken sich hier sowohl ökonomische, rassistische als auch humanitäre Logiken und wie verändern diese das Europäische Migrations- und Grenzregime?

Im vorliegenden Heft präsentieren wir nun 14 Aufsätze, Forschungsberichte, Interventionen, Interviews sowie einen Foto-Essay und eine Video-Collage, die diese *umkämpften Bewegungen nach und durch EUropa*<sup>2</sup> aus der Perspektive einer kritischen

---

2 | Der Titel dieser *movements*-Ausgabe ist inspiriert von einer Ausstellung und Veranstaltungsreihe mit dem Titel *Traces to and through Europe*, die im Frühjahr 2013 von der Initiative *faites votre jeu!* in Frankfurt am Main organisiert wurde und im ehemaligen Polizeigefängnis Klapperfeld stattgefunden hat ([grenzen.klapperfeld.de](http://grenzen.klapperfeld.de)).

Migrations- und Grenzregimeforschung untersuchen. Sie zeigen, wie sich verschiedene Differenzierungen – aufenthaltsrechtliche, sozialrechtliche, rassistische, sexistische – oft widersprüchlich, aber stets wirkmächtig miteinander verknüpfen. Sie verorten die Bewegungen der Migration empirisch in konkreten gesellschaftlichen Zusammenhängen und betten sie in soziale Fragen ein, anstatt sie als ›Problemfälle‹ von diesen abzugrenzen. Sie versuchen, die oben genannten Dualismen zu überwinden und leisten dabei mehr, als wir antizipieren konnten. Sie skizzieren ein Set an Herangehensweisen, das es erlaubt, die umkämpfte Produktion und ›Produktivität‹ solcher Differenzierungen zu untersuchen, statt sie als vorab gegeben vorauszusetzen.

## **KRITISCHE MIGRATIONS- UND GRENZREGIMEFORSCHUNG**

Die in dieser Ausgabe von *movements* versammelten Arbeiten knüpfen aus unterschiedlichen Blickwinkeln an die kritische Migrations- und Grenzregimeforschung an, die sich seit den 2000er Jahren im deutschsprachigen Raum entwickelt hat (vgl. Transit Migration Forschungsgruppe 2007; Hess/Kasperek 2010; Heimeshoff et al. 2014; Hess et al. 2016). Ausgangspunkt dieser heterogenen Forschungsrichtung ist nicht nur ein macht- und herrschaftssensibler Blick auf staatliche und nichtstaatliche Praktiken der Migrationskontrolle. Beteiligte Forscher\*innen untersuchen dynamische Regime als Zusammenspiel unterschiedlicher Diskurse, Praktiken, Akteur\*innen und Subjektivitäten im Rahmen gesellschaftlicher Machtverhältnisse und gehen davon aus, dass Migrationsbewegungen selbst einen relativ eigenständigen Einfluss auf diese Verhältnisse ausüben, der sich nicht gänzlich kontrollieren lässt (vgl. Karakayali/Tsianos 2007). Sie nehmen soziale Räume und Verhältnisse in den Blick, in denen globale Macht- und Herrschaftsverhältnisse reproduziert, aber auch infrage gestellt werden: Grenzräume in ihren unterschiedlichen de- und reterritorialiserten Formen (vgl. hierzu etwa Mezzadra/Neilson 2013; Luibhéid 1998; Rumford 2006; Walters 2011). Ziel kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung ist es, Wissen zu produzieren, das zu emanzipatorischen sozialen Bewegungen und den Kämpfen der Migration beiträgt.

Innerhalb der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung existiert eine Vielzahl unterschiedlicher, sich zum Teil auch widersprechender Herangehensweisen, mit denen versucht wird, sich diesem Themenkomplex zu nähern. Wie in anderen Forschungsfeldern auch, gibt es etwa Differenzen und Verknüpfungen zwischen historisch-materialistischen, ethnographischen, poststrukturalistischen, gendertheoretischen bzw. feministischen, rassismustheoretischen, intersektionalen und postkolonialen Ansätzen. Diese Heterogenität der Ansätze auf Basis eines mehr oder min-

der konsensualen Verständnisses kritischer Wissenschaft entspricht einer Heterogenität spezifischer Methoden, die von der ethnographischen Grenzregimeanalyse über Dispositiv- und Diskursanalysen und Ideologiekritiken bis hin zu politökonomischen Analysen reicht.

Die verschiedenen Herangehensweisen eint der Anspruch, die eigene Situierung innerhalb des Forschungsprozesses und ihre Machtimplikationen stets mitzudenken. Denn es ist gerade eine offene, ständige Reflexion der Herrschaftsverhältnisse, innerhalb derer Forschende Wissen über Migration und ihre Regulation produzieren, die eine kritische Perspektive auszeichnet. Tatsächlich, dies sollte inzwischen klar sein, ist wissenschaftliche Tätigkeit nie politisch neutral. Ob Forschende wollen oder nicht, ob es ihnen bewusst ist oder nicht, ob sie es offen zugeben und öffentlich reflektieren oder nicht – ihre soziale Stellung, ihre Finanzierung, die Funktionen und Effekte ihrer Tätigkeit haben einen zutiefst politischen Charakter: Wissenschaftler\*innen »sind in den gesellschaftlichen Apparat eingespannt, ihre Leistung ist ein Moment der Selbsterhaltung, der fortwährenden Reproduktion des Bestehenden, gleichviel, was sie sich selbst für einen Reim darauf machen« (Horkheimer 2003 [1937]: 213).

In weiten Teilen der Migrationsforschung ist eine solche reflexive Perspektive kaum vertreten. Häufig wird eine Wissensproduktion betrieben, die sich an Angebot und Nachfrage etablierter staatlicher und nichtstaatlicher Akteur\*innen der Regierung von Migration orientiert – oder sich zumindest mit ihren Interessen überschneidet – und ihre Terminologien und Kategorisierungen unhinterfragt übernimmt. Zumindest teilweise trifft das auch auf die sich derzeit im deutschsprachigen Raum konstituierende »Flüchtlingsforschung« zu, die sich bewusst von einer weiter gefassten Migrationsforschung abgrenzt und sich dezidiert dem Phänomen der Zwangsmigration widmet (vgl. beispielsweise Kleist 2015; Z'Flucht. Zeitschrift für Flüchtlingsforschung, im Erscheinen). Sie vertritt eine analytisch und politisch zu treffende Unterscheidung zwischen »Flucht« und »Migration« bzw. zwischen den Subjektfiguren »Flüchtling« und »Migrant\*in« und entsprechender Migrationsmotivationen, Bedürfnislagen und damit einhergehender Lebensrealitäten. Damit blendet sie nicht nur aus, dass sich in Migrationsbiografien häufig unterschiedliche Lebenssituationen und Motivationen überlagern, die eine eindeutige Trennung verunmöglichen (vgl. Castles 2007; Picozza in diesem Heft), sondern übersieht auch die kontingenten Produktionsprozesse und die Effekte solcher Differenzierungen. So läuft sie Gefahr, ein essentialisierendes und exkludierendes Verständnis von »Flucht« als analytische Perspektive zu reproduzieren, das sich auch zur Legitimation von kontrollpolitischen Exklusionen instrumentalisieren lässt. Denn sie unterstützt die im derzeitigen internationalen Flüchtlingsregime angelegte Trennung in eine vermeintlich »legitime«, da unfreiwillige, und eine »illegitime«, weil angeblich nicht aus einer »Not« entsprungene

Mobilität (vgl. ILO 2001; UNHCR/IOM 2001; Feller 2005; kritisch zum Verhältnis von Wissensproduktion und Migrationskontrolle vgl. Hatton 2011; Chimni 1998, 2008; Hansen/Jonsson 2011; Scalettaris 2007; Scheel/Ratfisch 2014).

Dagegen ist es im Sinne einer machtsensiblen Forschung entscheidend, gerade auch die rechtliche und politische Unterscheidung zwischen ›Flüchtlingen‹ und ›Migrant\*innen‹ bzw. ›Flucht‹ und ›Migration‹ (sowie ihre beständige Aktualisierung und Subversion) nicht als gegeben vorauszusetzen, sondern sie explizit zum *Gegenstand* ihrer Untersuchungen zu machen und sie auf ihre Auswirkungen auf das Leben Migrierender zu befragen. Wie in den Beiträgen dieser Ausgabe von *movements* deutlich wird, schließt eine solche Perspektive keineswegs aus, die Lebensrealitäten und Machtverhältnisse spezifischer Migrationspraktiken und Subjektpositionen in den Blick zu nehmen. In einer gesellschaftlichen Situation, in der der Abbau des Asylrechts global vorangetrieben wird – in Deutschland etwa mit der härtesten Asylrechtsverschärfung seit zwei Jahrzehnten – ist es in unseren Augen jedoch zentral, den Blick zu *weiten*: Dies bedeutet, die genannten Dynamiken in Relation zur Regierung anderer ›(un-)erwünschter‹ Formen der Migration zu analysieren, und die Rechte *aller* Migrierender einzufordern – und zwar unabhängig davon, ob sie in institutionelle oder sozialwissenschaftliche Raster und forschungspolitische Konjunkturen passen.

## IN DIESER AUSGABE

In dieser Ausgabe präsentieren wir Forschungsarbeiten, deren empirischer Fokus größtenteils quer zu etablierten Kategorisierungen liegt. Die Beiträge zeigen in ihrer Gesamtschau, wie Versuche des Regierens der vielfältigen und umkämpften Bewegungen nach und durch EUropa jene Kategorien konstruieren, die Migration erst als Problem konstituieren. Sie betreiben also keine ›Migrant\*innenforschung‹, sondern untersuchen Prozesse der »Migrantisierung« (vgl. Labor Migration 2015; Buckel 2013: 132; Georgi/Schatral 2012: 211). Der aussagekräftige Titel einer Veranstaltungsreihe des *Precurity Offices* in Wien, »if the door shuts behind you, you are a migrant« (vgl. Hansen/Zechner in diesem Heft), und die Definition »Migration = Mobilität + Rassismus« (vgl. Riedner in diesem Heft) machen diesen Fokus besonders deutlich. Darüber hinaus verbinden sie die Frage, wie Bewegungen der Migration neue emanzipatorische politische Praxen hervorbringen, mit übergreifenden sozialen Fragen und betreiben Migrationsforschung damit als Gesellschaftsforschung. Sie untersuchen, *wie genau* als Migrant\*innen problematisierte Personen durch Versuche des Regierens in intersektional vermittelten Macht-, Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnissen verortet werden und qualifizieren damit den Begriff der differenziellen

Inklusion (vgl. etwa Mezzadra/Neilson 2013), der ansonsten oft bei der fast tautologischen Feststellung stehen bleibt, *dass* Migrationsregime Subjekte auf unterschiedliche Weise in die Gesellschaft inkludieren.

Eine erste derartige Verschränkung nehmen Katherine Braun und Robert Matthies in ihrem Aufsatz in den Blick, der nachverfolgt, wie illegalisierte Migrant\*innen aus Bolivien in Genf als Resultat selbstorganisierter Kämpfe größtenteils repressionsfrei leben können, während andere Migrant\*innen rassistisch kriminalisiert werden, auch wenn sie auf dem Papier über einen legalen Aufenthaltsstatus verfügen. Als Folge einer humanitären Willkommenskultur, mit der sich nicht nur Genf als globale Einwanderungsstadt inszeniert, diagnostizieren sie eine »Ökonomisierung der Menschenrechte« und das Entstehen einer »meritokratischen Bürgerschaft«, bei der Rechte auf Grundlage von »Aktivität, Selbstsorge und unternehmerische[n] Eigenschaften und Fähigkeiten« vergeben werden bzw. erst erworben werden müssen. Auf der Kehrseite wird denjenigen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, als Anti-Bürger\*innen »die Fähigkeit zur Eigenverantwortung abgesprochen«, und ihnen werden »keine vollen Rechte zugesprochen«.

Eine ähnlich widersprüchliche Zuweisung von Rechten steht auch im Mittelpunkt des Beitrags von Jacob Lind und Maria Persdotter über das schwedische Bildungssystem. Anhand einer Diskursanalyse verschiedener Policy-Dokumente zeigen sie, wie innerhalb des schwedischen Bildungs- und Migrationsregimes unterschiedliche Rechtsnormen aufeinandertreffen, die illegalisierten Migrant\*innen in Schweden ein Recht auf Bildung zusprechen, während sie den Kindern von aufenthaltsrechtlich privilegierten EU-Migrant\*innen den Schulbesuch untersagen. Damit decken die Autor\*innen ein Spannungsverhältnis zwischen Aufenthalts- und sozialen Rechten auf, das die territoriale Konzeption bürgerschaftlicher Rechte in Frage stellt. Ähnlich wie im Beitrag von Lisa Riedner zeigt sich hier, wie soziale Rechte auf scheinbar paradoxe Weise von aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit bzw. »deportability« (De Genova 2002) abhängen: Menschen, die leicht abgeschoben werden können, bekommen mitunter soziale Rechte eher zugesprochen als solche, deren Aufenthaltsrecht stabiler ist.

Wie produktiv es sein kann, die Bewegungen *nach* und *durch* EUropa analytisch zu verschränken, zeigt Fiorenza Picozza in ihrem Artikel über die fragmentierten Geographien des Dubliner Asylregimes während des langen Sommers der Migration. Indem sie den Reisen sogenannter ›Dubliners‹ folgt, die zuweilen als Asylsuchende, oft aber auch als illegalisierte Migrant\*innen, als Arbeitsmigrant\*innen oder als anerkannte Flüchtlinge in EUropa unterwegs sind, kann sie deutlich machen, wie fluide und wandelbar die (rechtlichen) Kategorisierungen innerhalb des Dublin-Regimes sind. Indem sie diese Fluidität jedoch nicht als Versagen, sondern als konstitutiven

Bestandteil des differenzierenden EUropäischen Migrationsregimes deutet, zeigt sie gleichzeitig die Produktivität dieses Regimes auf, das mit Hilfe spezifischer räumlicher und zeitlicher Formen des Regierens manche Migrant\*innen innerhalb der EU erst zu Flüchtlingen werden lässt.

Lisa Riedner fokussiert in ihrer Analyse hingegen auf die EU-interne Migration von Unionsbürger\*innen. Mit Blick auf das deutsche und EUropäische *Workfare*-Regime arbeitet sie heraus, dass Freizügigkeitsrechte und daran geknüpfte Sozialleistungen für EU-Migrant\*innen zunehmend vom Grad ihrer Aktivität auf dem Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden. Auf der Basis ethnographischen Materials, von Interviews und der Analyse von Policy-Dokumenten sowie mit Blick auf die lokale, nationale und EUropäische Ebene kann sie zeigen, wie soziale Rechte selektiv vorenthalten und die deutschen Sozialämter zu neuen ›Grenzbehörden‹ werden. Sie entscheiden über das Recht auf Freizügigkeit und lassen sich dabei vor allem von Kriterien der ökonomischen Verwertbarkeit leiten.

Der darauf folgende Artikel von Bue Rübner Hansen und Manuela Zechner widmet sich dezidiert der aus dieser Entrechtung entstehenden Prekarisierung. Die Autor\*innen fragen danach, wie EU-Migrant\*innen aus Südeuropa neue Politiken der informellen Reproduktion schaffen. Dabei analysieren sie, inwiefern diese Reproduktionsstrategien mit den Erfahrungen von Menschen verbunden sind, die zuvor der Mittelschicht angehörten, aber im Zuge der Krisen und ihrer eigenen Migration ›deklassiert‹ wurden. Sie beziehen sich dabei auf die politischen Praxen in verschiedenen Organisationen prekärer EU-Migrant\*innen, unter anderem auf ihre eigenen Erfahrungen im Prekär Café Wien.

Gabriella Alberti komplementiert die in diesem Heft versammelten Analysen mit einem nur auf unserer Homepage [movements-journal.org](http://movements-journal.org) publizierten Artikel, der sich sozio-ökonomischen Dynamiken zwischen Großbritannien und der EU widmet. Sie zeigt auf, wie die sozialen Rechte von EU-Migrant\*innen in Großbritannien immer mehr auf das *Workfare*-Paradigma zugeschnitten werden. Die aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt wird dort zur Bedingung für soziale Rechte. Sie argumentiert, dass auf diese Weise ein Pool an prekärer Arbeitskraft produziert wird, um in Zeiten der Krise Lohnkosten zu drücken. Viele Unionsbürger\*innen finden sich so als *working poor* wieder.

Auch die Beiträge der Kategorie *Forschungswerkstatt* widmen sich den widersprüchlichen Dynamiken der Regierung von Migration nach und durch EUropa. Laura Scheinert untersucht, wie in den temporären Humanitären Aufnahmeprogrammen in Deutschland binäre Unterscheidungen zwischen Flüchtlingen und Migrant\*innen einerseits konstruiert, andererseits aber auch unterlaufen werden. Dabei stellt sie fest, dass die Programme eine Hierarchisierung von Rechten fortschreiben und es ihnen



nicht gelingt, Fragen der politischen Partizipation und der demokratischen Legitimität adäquat zu adressieren.

Kiri Santer und Vera Wriedt analysieren in ihrem Artikel die umkämpften Bewegungen entlang des sogenannten ›humanitären Korridors‹ auf dem Westbalkan 2015/2016. Sie zeigen, wie sich zwischen Mitte 2015 und Frühling 2016 entlang des Korridors massive Widersprüche zwischen dem Recht de jure und dem Recht de facto artikulierten, durch die tausende Flüchtende dazu in die Lage versetzt wurden, verhältnismäßig schnell und sicher zahlreiche Grenzen zu überwinden. Einerseits operierten staatliche Behörden als effektive Schlepper oder Fluchthelfer, andererseits übten andere Behörden immer wieder Repression gegen bestimmte Gruppen von Migrant\*innen aus, woran sowohl die Fragilität als auch die repressive Grundstruktur des Migrations- und Grenzregimes sichtbar wird.

Fritz Rickert arbeitet die Entstehungsgeschichte des türkischen Migrationsgesetzes von 2014 auf und zeigt, welchen Einfluss die EU, die IOM sowie der UNHCR auf die Ausgestaltung dieses Gesetzes ausübten. Gleichzeitig analysiert er, wie und warum das Gesetz zu einer Voraussetzung für den menschenrechtlich problematischen EU-Türkei-Deal vom März 2016 werden konnte, der die tausendfachen Überfahrten auf die griechischen Inseln stark einschränkte. Der Text leistet einen wichtigen Beitrag, um die Vorgeschichte des türkisch-europäischen Abkommens zu verstehen und zeigt deutlich die hegemonialen Ansprüche des Projekts EUropa auf.

Mathias Fiedler und Lee Hielscher untersuchen die Arbeitsverhältnisse der Fleischindustrie in Niedersachsen und zeigen, wie die deutschen Regelungen der Werkvertrags- und Leiharbeit extreme Ausbeutungsverhältnisse ermöglichen und wie Beratungsstellen zu widerständigen Orten der Wissensproduktion und Organisierung werden können. Zusammen mit dem Interview von Bogdan Droma am Ende dieses Heftes, der vom Arbeitskampf gegen die Berliner ›Mall of Shame‹ berichtet, geben sie anschauliche Einblicke in aktuelle kapitalistische Konjunkturen. Beide Texte zeigen aus der Perspektive der Arbeitskämpfe, welche Folgen die Konditionalisierung sozialer Rechte auf Ausbeutungsverhältnisse hat, und schärfen den antirassistischen Blick auf die Zwänge kapitalistischer Reproduktion.

Die drei Beiträge in der Kategorie *Interventionen* machen deutlich, auf welcher vielfältigen und komplexen Art kritische Wissensproduktion mit emanzipatorischem Veränderungswillen verbunden ist. Die Kritik des Textes von Miriam Lang richtet sich auf die kritische Migrations- und Grenzregimeforschung im deutschsprachigen Raum. Lang wirft dieser vor, implizit eurozentristisch zu agieren, da sie den globalen Süden und Fluchtursachen bislang fast völlig ausgeblendet habe. Sie plädiert für eine intensive Auseinandersetzung mit Fluchtursachen, ohne der in Mainstream-Diskursen damit assoziierten Verhinderung von Migration das Wort zu reden. Stattdessen kön-

ne die Analyse und Kritik von Fluchtursachen aus der Perspektive von *Degrowth*-Debatten geleistet werden: Durch den Übergang zu einem Postwachstums-Paradigma könnten Fluchtursachen aufgehoben und zugleich ein besseres Leben für Menschen im globalen Süden und Norden erreicht werden.

Aino Korvensyrjä regt in ihrer Intervention hingegen eine kritische Selbstreflektion der Forschungen zur Externalisierung von Grenzkontrollen an. Am Beispiel der EU-Afrikanischen Migrationsabkommen arbeitet sie die geopolitischen und souveränitätstheoretischen Imaginationen der kritischen Externalisierungsforschung heraus und macht gleichzeitig deren impliziten Eurozentrismus und ihre Geschichtsvergessenheit sichtbar. Dem stellt sie eine postkoloniale Perspektive auf die umkämpfte Geschichte europäischer Migrationskontrollpolitiken entgegen, die sich explizit auch auf kritische und emanzipatorische Wissensproduktionen migrantischer sozialer Bewegungen bezieht.

Anja Breljaks Essay widmet sich dem Thema Grenze aus subjektivierungstheoretischer und phänomenologischer Perspektive. Als Ergänzung zu einer kritischen Auseinandersetzung, die die komplexe Zeitlichkeit, Räumlichkeit und Praxis von Grenzen im Gegensatz zu starren und abstrahierenden Perspektiven hervorhebt, wirft die Autorin einen genauen Blick auf die ambivalenten Positionierungen zwischen Autonomie und Heteronomie, die in der Alltagspraxis der Grenzkontrolle entstehen.

Bethi Ngari von *Women in Exile* spricht in dem von Nina Kullrich geführten Interview darüber, wie schwierig es ist, geflüchtete Frauen politisch zu mobilisieren und zu ermächtigen, da häufig sie diejenigen sind, die sich um die Familien kümmern müssen. Sie erzählt, wie es der von geflüchteten Frauen gegründeten feministischen Gruppe dennoch immer wieder gelingt, indem sie die Frauen in den Lagern aufsucht und mit ihnen ins Gespräch kommt, Workshops organisiert und gemeinsam mit ihnen auf Demonstrationen geht. Zudem berichtet Ngari von den Möglichkeiten, aber auch genderpolitischen Herausforderungen einer Zusammenarbeit mit anderen Gruppen, wie sie sich beispielsweise in den Konflikten während der in Hamburg stattgefundenen »International Conference of Refugees and Migrants« im Februar 2016 kristallisiert haben, und geht der Frage nach, warum die Gruppe den Begriff ›friends‹ benutzt, um verbündete Gruppen in die eigene Arbeit einzubeziehen.

Beginnen möchten wir diese *movements*-Ausgabe aber mit dem Foto-Essay *Bitter Oranges* von Carole Reckinger, Gilles Reckinger und Diana Reiners, der einen Einblick in die Arbeits- und Lebensverhältnisse migrantischer Arbeiter\*innen auf den Orangenplantagen Süditaliens im Sommer 2012 gibt. In der Online-Ausgabe findet sich zudem eine Video-Collage von Mathias Fiedler, der den Arbeitskampf von Bauarbeitern der ›Mall of Berlin‹ (bzw. ›Mall of Shame‹) dokumentarisch begleitet

hat, von dem Bogdan Droma in seinem von Nadiye Ünsal, Leila Saadna und Emal Ghamsharick produzierten Interview berichtet.

Wir danken allen Autor\*innen und den an den Peer-Reviews der Aufsätze beteiligten Gutachter\*innen sowie unserer Englisch-Lektorin Christina Rogers für die engagierte Zusammenarbeit. Wir hoffen, mit der vorliegenden Ausgabe von *movements* zur Diskussion und Reflexion des Europäischen Migrations- und Grenzregimes sowie zu einem kritischen Verständnis von dessen kapitalistischen und humanitären Logiken des Regierens beitragen zu können.

## LITERATUR

- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe«. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Bielefeld.
- Castles, Stephen (2007): The Migration-Asylum Nexus and Regional Approaches. In: Kneebone, Susan / Rawlings-Sanaei, Susan (Hg.): *New Regionalism and Asylum Seekers. Challenges Ahead*. New York. 25–42.
- Chimni, Bhupinder Singh (1998): The Geopolitics of Refugee Studies. A View from the South. In: *Journal of Refugee Studies* 11 (4). 350–374.
- Chimni, Bhupinder Singh (2008): The Birth of a »Discipline«. From Refugee to Forced Migration Studies. In: *Journal of Refugee Studies* 22 (1). 11–29.
- De Genova, Nicholas (2002): Migrant »Illegality« and Deportability in Everyday Life. In: *Annual Review of Anthropology* 31. 419–447.
- Feller, Erika (2005): Refugees are not Migrants. In: *Refugee Survey Quarterly* 24 (4). 27–35.
- Georgi, Fabian / Schatral, Susanne (2012): Towards a Critical Theory of Migration Control. The Case of the International Organization for Migration. In: Geiger, Martin / Pécoud, Antoine (Hg.): *The New Politics of International Mobility*. IMIS-Beiträge (40). Osnabrück. 193–221.
- Hansen, Peo / Jonsson, Stefan (2011): Demographic Colonialism. EU–African Migration Management and the Legacy of Eurafrika. In: *Globalizations* 8 (3). 261–276.
- Hatton, Joshua P. (2011): How and why did MARS facilitate migration control? Understanding the implication of migration and refugee studies (MARS) with the restriction of human mobility by UK state agencies. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Social and Cultural Anthropology, Institute of Social and Cultural Anthropology. Oxford University. URL: ora.ox.ac.uk [03.03.2017].
- Heimeshoff, Lisa-Marie / Hess, Sabine / Kron, Stefanie / Schwenken, Helen / Trzeciak, Miriam (Hg.) (2014): *Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen*. Transnationale Perspektiven. Berlin/Hamburg.
- Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hg.) (2010): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin/Hamburg.
- Hess, Sabine / Kasperek, Bernd / Kron, Stefanie / Rodatz, Mathias / Schwertl, Maria / Sontowski, Simon (2016): *Der lange Sommer der Migration. Krise, Rekonstitution*

- und ungewisse Zukunft des europäischen Grenzregimes. In: Dies. (Hg.): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin. 6–24.
- Horkheimer, Max (2003 [1937]): Traditionelle und kritische Theorie. In: Ders.: *Traditionelle und kritische Theorie. Fünf Aufsätze*. Frankfurt am Main. 205–259.
- ILO (2001): *The Asylum-Migration Nexus. Refugee Protection and Migration. Perspectives from ILO. Global Consultation on International Protection. 2nd meeting*. UNHCR. Geneva.
- Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis (2007): *Movements that matter. Eine Einleitung*. In: *Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld. 7–17.
- Kasperek, Bernd / Speer, Marc (2015): *Of hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration*. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [03.03.2017].
- Kleist, J. Olaf (2015): *Über Flucht forschen. Herausforderungen der Flüchtlingsforschung*. In: *Peripherie* 138/139. 150–169.
- Labor Migration (2014): *Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung*. Berlin.
- Luibhéid, Eithne (1998): »Looking like a lesbian«. *The organization of sexual monitoring at the United States-Mexican border*. In: *Journal of the History of Sexuality* 8 (3). 477–506.
- Mezzadra, Sandro / Neilson, Brett (2013): *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham/North Carolina.
- Redaktion movements (2015): *Introducing movements. Das Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1). URL: [movements-journal.org](http://movements-journal.org) [03.03.2017].
- Rumford, Chris (2006): *Theorizing borders*. In: *European Journal of Social Theory* 9 (2). 155–169.
- Scalettaris, Giulia (2007): *Refugee studies and the international refugee regime. A reflection on a desirable separation*. In: *Refugee Survey Quarterly* 26 (3). 36–50.
- Scheel, Stephan / Ratfisch, Philipp (2014): *Refugee protection meets migration management. UNHCR as a global police of populations*. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (6). 924–941.
- Stierl, Maurice (2016): *Contestations in death. The role of grief in migration struggles*. In: *Citizenship Studies* 20 (2). 173–191.
- Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) (2007): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld.
- UNHCR / IOM (2001): *Refugee Protection and Migration Control. Perspectives from UNHCR and IOM (EC/GC/01/11). Global Consultation on International Protection. 2nd meeting*. UNHCR. Geneva.
- Walters, William (2011): *Mapping Schengenland. Die Grenze denaturalisieren*. In: Pieper, Marianne / Atzert, Thomas / Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis (Hg.): *Biopolitik. In der Debatte*. Wiesbaden. 305–337.
- Z'Flucht. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung / The German Journal for Refugee Studies*, im Erscheinen. URL: [www.zflucht.nomos.de](http://www.zflucht.nomos.de) [03.03.2017].



# Bitter Oranges

## African Migrant Workers in Calabria

---

CAROLE RECKINGER, GILLES RECKINGER, DIANA REINERS

The working conditions of African labourers in Calabria are characterised by severe precariousness, exploitation and poor remuneration, which lead to deplorable living conditions: Thousands of migrant workers are living in unheated tent camps and makeshift barracks. Social anthropologists Diana Reiners, Gilles Reckinger, and the photographer and social scientist Carole Reckinger inquired the migrant workers' daily realities, their day-to-day survival, their life stories, and perspectives.<sup>1</sup>

### INTRODUCTION

The catastrophic living and working conditions of the orange pickers in Calabria are widely unknown to the general public. The Bitter Oranges project combines documentary photography, self-representation and short captions explaining the economic and political conditions that provide a framework for the visual ethnographic material. The goal of the visual ethnographic exhibition is to show the widely ignored working and living conditions of African migrants in southern Italy to a broad public all over Europe, responding to one of the urgent needs people expressed: to overcome the structural and epistemological violence of their hidden and unseen exploitation. The participatory approach of this visual anthropological study further aims at rendering »voicing« possible. Giving people who are ostracised and forced to live at the margins of European society a possibility to present themselves and give them a possibility to gain public attention, this exhibition contributes to a decolonised gaze, putting a focus on people's agency despite the slave-like conditions that are imposed on them structurally.

---

<sup>1</sup> | A more detailed version of this account has been published in *Visual Ethnography* 5 (1), 2016. For further information see URL: [www.bitter-oranges.com](http://www.bitter-oranges.com).

## CONTEXT OF THE PROJECT

The Bitter Oranges project, which started in 2012, was funded by the Luxembourg Ministry of Culture, Higher Education and Research, the Luxembourg National Research Fund as well as the University of Innsbruck. It was a continuation from past research projects by the researchers on migration, precariousness and the European border regime (Reckinger 2013; Reiners 2010). It addresses some *desiderata* in recent sociological and anthropological research about boat migration to southern Italy by ethnographically following migrants after they were brought from Lampedusa to the Italian mainland and by trying to understand how the control of migration movements on national and EU levels as well as precarious labour markets are intertwined.

The exhibition »Bitter Oranges. African Migrant Workers in Calabria« was first launched on 02 December 2014 at Abbaye Neumunster Cultural Centre, Luxembourg. It has since been shown in different places in Europe, North America, and Senegal.

## BITTER ORANGES

Thousands of boat people arrive in Italy every year, widely overstressing the access to housing facilities and state support. More and more migrants, including asylum seekers as well as refugees, are left to their own devices. To survive, they have no other choice than to seek seasonal day-to-day labour on fruit and vegetable plantations in southern Italy. The declining sales prices for oranges in the 1990s forced Calabrian small-scale farmers to increasingly employ migrant seasonal workers from eastern Europe on lower wages in order to remain competitive. A new reservoir of even cheaper labour became available with the increasing number of boat migrants from Africa a decade later. In recent times, the situation has become even more critical with the heavy influx of refugees and the Schengen area falling apart with more and more nation states closing their borders – thus making it impossible for migrants to leave Italy.

African harvest workers are hired on a daily basis without legal contracts. On average, a daily wage for 12 to 14 hours work amounts to 25 Euro. Competition is intense and most only find work a few days a month, resulting in monthly incomes ranging from 100 to 300 Euro.

## LITERATURE

Reckinger, Gilles (2013): Lampedusa. Begegnungen am Rande Europas. Wuppertal.

Reiners, Diana (2010): Verinnerlichte Prekarität. Jugendliche MigrantInnen am Rande der Arbeitsgesellschaft. Konstanz.

Reiners, Diana / Reckinger, Carole / Reckinger, Gilles (2016): Bitter Oranges. African Migrant Workers in Calabria. In: Visual Ethnography 5 (1).





*Left side: Photo taken by Carole Reckinger*

Access to running water is only available in four outdoor sanitary containers. The capacity of the camp is by far insufficient to accommodate around 3000 workers during the harvest season. A sprawling slum area built out of plastic sheets and other available material has developed around the camp city. Hygienic conditions are disastrous. The orange harvest is a last resource for many migrants that have not managed to find decent work anywhere else in Italy. A new slum has developed a few hundred meters further in and around an abandoned industrial building since 2015/16. Those who cannot afford to migrate within Italy at the end of the harvest season to find other seasonal work remain there during the hot summer months. With no available jobs, many of them suffer from hunger and malnutrition.

*Right side: Photo taken by Carole Reckinger*

Most of the workers live in emergency shelters that were built outside town, in a remote industrial area. The distance to the heart of the city was intended: After an uprising in 2010, when African migrants protested against exploitation and recurrent assaults by local youth, the workers were forced out of town and the abandoned factories where they had lived so far were demolished. Many workers returned shortly afterwards, as no alternative harvest work was available during the winter season. Italian civil defence provided tents for a maximum of 500 people, but neither electricity nor any organisational or administrative institutional structure was provided.







*Right side: Photo taken by Carole Reckinger*

R. has one of the few fridges in the tent city and sells some typical African ingredients, besides canned food and drinks. To buy the former, she regularly takes a train to Naples, 400 km to the north.

*Left side: Photo taken by I.*

The mobile phone is an indispensable possession. It serves as a connection to the family, a way to share information with each other, and as a replacement for a residential address. The migrants are notified by the authorities by phone if they need to pick up or renew their documents. Often, family members who depend on the support of the migrants call several times a day asking them to send money.



# Aufsätze



# Ökonomisierte Menschenrechte

## Meritokratische Bürgerschaft am Beispiel des ›Genfer Wegs‹

---

KATHERINE BRAUN, ROBERT MATTHIES

**Abstract:** Since 2000, and against the background of a broad mobilisation of migrant activists, a specific form of ›welcome culture‹ has emerged in Geneva. The ›Genevan Way‹ is characterised by practices of differentiation between ›good‹ and ›bad‹ migrants as well as a stratificatory assignment of ›human rights‹ that follows a market-based, neoliberal logic. These practices are based on specific problematisations and patterns of valuing human bodies and everyday practices as well as on categorisations of groups of population that are founded on geopolitical as well as biopolitical assumptions. In a Foucauldian and Deleuzian perspective, the article analyses four constitutive elements of the ›Genevan Way‹: the migrant struggles, the transformation of migrant strategies, the emergence of a specific form of ›making up‹ migrants, and a reformulation of human rights. The result is a set of technologies of governing migrant subjects that differentiate, not only places of origin, but also levels of applicability and risk potential. Notions of human rights and citizenship are recoded towards an economisation of these categories. The ideal figure of this new matrix of human rights is a meritocratic citizen.

**Keywords:** citizenship, migration, human rights, economisation, biopolitics

Genf gilt im Umgang mit Sans-Papiers als Sonderfall (vgl. Achermann/Chimienti 2006a; Longchamp 2005). Seit Anfang der 2000er-Jahre hat sich dort vor dem Hintergrund einer breiten Mobilisierung migrantischer Aktivist\*innen, die in der ›Stadt der Menschenrechte‹ auch bei kantonalen Autoritäten Gehör gefunden hat, eine spezifische ›Willkommenskultur‹ ausdifferenziert, die sich in einer ›positiven Haltung‹ im Umgang mit bestimmten Formen der Migration ausdrückt. Diese führt dazu, dass das Leben der vor allem im Care-Sektor arbeitenden bolivianischen Migrantinnen im Vergleich zur restlichen Schweiz relativ ruhig und repressionsfrei ist. Zugleich wurden andere Formen irregulärer Migration im selben Zeitraum kriminalisiert und delegitimiert. Wir möchten den ›Genfer Weg‹ auf der Grundlage einer *multi-sited ethnography* (Marcus 1995) zu Alltagspraktiken und Lebensbedingungen illegalisier-



ter Care-Arbeiterinnen aus Bolivien in Genf<sup>1</sup> im Hinblick auf seine selektive Logik im Feld der illegalisierten Migration und eine Tendenz hin zur Ökonomisierung von Menschenrechten darstellen, die zu geo- und biopolitischen Neubewertungen führt. Die vier Abschnitte des Artikels analysieren vier konstitutive Elemente des ›Genfer Wegs‹: die migrantischen Kämpfe und die Veränderung ihrer Strategien, die Entstehung eines spezifischen Expert\*innenwissens, eine biopolitische und ökonomische Reformulierung von Menschenrechten und eine darauf basierende Form der Kontrolle der Migration. Im Fokus steht die Auswirkung dieses Prozesses auf das Alltagsleben illegalisierter Migrantinnen. Ausgehend von diesen Tendenzen geben wir schließlich einen Ausblick auf die Fallstricke dieser und anderer ›Kulturen des Willkommens‹ und skizzieren einige Voraussetzungen für ihre Analyse.

Die selektive Logik des ›Genfer Wegs‹ möchten wir ausgehend von einer Situation im öffentlichen Raum untersuchen, die eine der Co-Autor\*innen im Feldtagebuch festgehalten hat:

»Es ist Samstag und ich spaziere heute mit Alcira, der Vorsitzenden der bolivianischen Vereinigung in Genf und heimlichen ›Bürgermeisterin‹ von *Petite Bolivie* am Genfer See vorbei zu einem Treffpunkt der Bolivianer\*innen mitten im ›Park der Uhren‹, der der Stadt von der berühmten Rolex-Familie geschenkt wurde. Wir laufen an Familien, Englisch sprechenden Studierenden und Praktikantinnen und Anzug tragenden *expats* vorbei direkt auf ein Gebüsch zu, hinter dem sich ein großer Platz verbirgt. Dort haben sich etwa hundert Bolivianer\*innen, Erwachsene und Kinder, für ein Fußballspiel getroffen. Der Kontrast zum anderen Teil des Parks ist stark. Während auf der Seite der *expats* und Familien eine gedämpfte, ruhige Atmosphäre herrscht, wird im ›bolivianischen‹ Teil der letzte Arbeitstag der Woche anders gefeiert: auf Tischtennisplatten wird Loba (ein bolivianisches Kartenspiel) gespielt, einige verkaufen aus Einkaufswagen Empanadas und Alkohol. Der Alkoholpegel steigt schnell und die ersten Streitereien beginnen.

---

1 | Diese Studie hat Katherine Braun zwischen 2009 und 2013 auf der Grundlage von teilnehmenden Beobachtungen in Nothilfeeinrichtungen, Beratungsstellen sowie im Alltag von Sans-Papiers sowie biographischen und Expert\*inneninterviews durchgeführt. In diesem Kontext untersuchte sie aus einer assemblage- und gouvernementalitätstheoretischen Perspektive neben den in Bolivien herrschenden Vergesellschaftungsformen und Bedingungen feminisierter Migration den Genfer Kontext des alltäglichen Regierens der Migration (Braun i.E.).

Neben mir formiert sich ein handgreiflicher Streit: ›Pelea, pelea!‹, schreien alle, bilden einen Kreis und feuern an. Mein Blick geht hilfeschend zu Alcira. Im gleichen Moment bemerke ich vier Polizisten und bekomme Angst, die Prügelei könnte die Kontrolle der Papiere aller Anwesenden bedeuten. Stattdessen grüßen die Polizisten Alcira mit ihrem Namen und beginnen plötzlich in eine andere Richtung zu rennen. Verwundert beobachte ich, wie die Polizisten drei junge schwarze Männer festnehmen, die am Rand der Wiese spazierten. Sie werden auf den Streifenwagen gepresst und aufgefordert, sich bis auf die Unterhose auszuziehen. Schließlich nehmen die Polizisten zwei der jungen Männer mit. Ich frage Pedro, einen Bolivianer, der mit mir die Situation beobachtet, ob er keine Angst hat. Er antwortet: ›Die kommen doch nicht wegen uns! Die kommen wegen den *africanitos*, die nie arbeiten und nur Ärger machen! Uns passiert hier nichts, wir sind hier sicher.« (Feldtagebuch vom 02.08.2010)

Wie das Beispiel verdeutlicht, hat der ›Genfer Weg‹ für bestimmte Gruppen von Sans-Papiers zu einer »Humanisierung des Alltags« (Efonayi-Mäder et al. 2010: 39) geführt: Lateinamerikanische Care-Arbeiterinnen und ihre Familien, die seit 2000 den größten Teil der illegalisierten Migrant\*innen in Genf ausmachen (vgl. Chimienti et al. 2003: 33ff.), können sich heute in Genf relativ frei bewegen. Kontrollorgane und Arbeitgeber\*innen verfolgen ihnen gegenüber eine informelle ›Politik des zuge-drückten Auges‹. Dies führt zu einer widersprüchlichen Situation: De jure hält sich der Großteil der lateinamerikanischen Care-Arbeiterinnen weiterhin illegalisiert in Genf auf, de facto aber leben sie relativ repressionsfrei. Andere Formen von Migration werden wiederum delegitimiert. Insbesondere Asylsuchende – darunter vor allem junge Männer aus der Subsahararegion –, aber auch Roma, migrierte Sexarbeiterinnen und andere ›unerwünschte‹ Migrierte sind davon betroffen. Trotz bestehender rechtlicher Möglichkeiten, einen Aufenthaltsstatus zu erlangen, werden sie de facto illegalisiert und durch rassistische Zuschreibungen im Alltag sowie Razzien und Kontrollen durch die Polizei kriminalisiert.

## SITUATIONEN ALS ASSEMBLAGEN

Wir möchten vorschlagen, diese Situation in einer gouvernementalitäts- und assemblagetheoretischen Perspektive zu untersuchen und die in der Situation zum Ausdruck kommende hierarchisierende Unterscheidung im Hinblick auf ihre Be-

dingungen und Kontexte zu analysieren. Wenn wir von Rationalitäten, Technologien und Programmen des Regierens sprechen, meinen wir damit – in Anschluss an Michel Foucaults Überlegungen zur *Gouvernementalität* und die hieran angelehnten *governmentality studies* (vgl. u.a. Gordon 1991) – keine kohärenten Konzepte oder Theoreme, sondern eine Perspektive, in der eine Praxis des Regierens stets mit einer spezifischen Weise der Problematisierung von Realität einhergeht, die einen politisch-epistemologischen Raum eröffnet.

Weil Regieren in dieser Perspektive heißt, das Feld des eventuellen Handelns anderer zu strukturieren, haben Rationalitäten einen eminent praktischen Charakter (vgl. Garland 1997: 184). Eine Rationalität wird in Programmen spezifisch artikuliert und in Technologien spezifisch verkörpert. Technologien verstehen wir als hybride Assemblagen, die unterschiedliche Formen praktischen Wissens mit ihren spezifischen Begriffen, Typologien und Normierungen umfassen, wie sie etwa in migrationspolitischen Expertisen, aber auch im Selbstverständnis und den Praktiken der migrantischen Akteur\*innen zum Ausdruck kommen. Sie umfassen zudem unterschiedliche Typen von Autorität, moralische, ökonomische oder bio- und geopolitische Beurteilungen sowie architektonische und städtebauliche Formen – die Liste ist prinzipiell unabschließbar (vgl. Rose/Miller 1992: 184).

In einer assemblagetheoretischen Perspektive, wie wir sie im Anschluss an Deleuze (Deleuze/Parnet 2002) verstehen, sind Rationalitäten und Technologien territorialisierende Kräfte: sie ›kerben‹ den Raum der Regierung, indem sie Materialitäten und Subjektivitäten im Feld der Migration formen. Während die Perspektive auf Rationalitäten und Technologien dabei Formationen in den Blick nimmt, rückt die Perspektive auf Assemblagen Emergenz und die Neuordnung und -bewertung von Elementen in den Fokus (vgl. Li 2007). Dabei betonen beide Perspektiven die Heterogenität von Autoritäten, Strategien, Anwendungen, Zielsetzungen, die Konflikte zwischen ihnen und ihr Scheitern. Eine solche Perspektive lenkt den Blick auf komplexe und kontingente Historien bestimmter Probleme, um die herum politische Problematisierungen Gestalt annehmen können. Eine besondere Rolle kommt in dieser Perspektive sozialen Kämpfen zu.

Adele Clarke hat vorgeschlagen, Assemblagen in Form einer »Situationsanalyse« (2011: 210) zu untersuchen. Eine Situation versteht sie nicht bloß als Kontext von Interaktionen, sondern als heterogenes Gefüge, in dem Logiken, Praktiken und Sinnbezüge aufeinandertreffen und in ihrer Konnektivität zum Gegenstand werden. Die Analyse bezieht die Machtverhältnisse, die unterschiedlichen Deutungsformen, räumlichen und zeitlichen Arrangements sowie den situativen Aushandlungscharakter sozialer Praktiken mit ein (vgl. ebd.). Räume lassen sich so als »governable spaces« (Rose 1999: 31) untersuchen, die Normen, Regeln und eine stratifizierte Form von

Rechten sowie unterschiedliche Konzepte von Subjekten, Objekten und Praktiken verknüpfen. Die ›in actu‹-Verteilung von Freiheitsgraden und Rechten entsteht in einem Raum, in dem Binnendifferenzierungen einer Assemblage, also intensive Grenzziehungen im Sinne von Differenzen intensivierenden Prozessen zwischen unterschiedlichen Gruppen von Sans-Papiers, zu extensiven, räumlichen Strukturen führen (vgl. De Landa 1999: 23).

Deutlich wird in der oben geschilderten Situation eine Verräumlichung des Parks, die zwischen erwünschten und unerwünschten Verhaltensweisen unterscheidet und spezifischen Bewertungsmustern folgt (vgl. Rose/Valverde 1998: 549). Gruppen irregulärer Migrant\*innen werden verschiedene Freiheitsgrade zugewiesen, entsprechend werden auch unterschiedliche Regulierungsformen auf sie angewendet. Die Grenzziehung folgt dabei keinen fixen Kriterien und ausländerrechtlichen Kategorien, sondern wird situativ durch ein Set von Routinen, Denkformen und Praktiken, durch »minor laws« (ebd.) hergestellt. Die Kriterien der Alltagskriminalisierung orientieren sich dabei nicht nur an körperlichen Markierungen wie der Hautfarbe, sondern auch an den Verhaltensweisen und dem Habitus. Diesen Kriterien folgen auch Behörden und Arbeitgeber\*innen sowie migrantische Vereinigungen. Sie sind Ausdruck rassistischer Vorverurteilungen und einer an Verwertungslogiken orientierten räumlichen Trennung und Hierarchisierung: einer »hierarchical geography of race« (vgl. Múnera 2005, zit. nach Escobar 2008: 48). Rassifiziert und letztlich als »anti-citizens« (Rose 2013: 100) klassifiziert werden in Genf vor allem junge Männer aus Westafrika. »Abgewiesene Asylsuchende und solche mit Nichteintretensentscheid«, konstatieren Studien, »leben oft unter viel schwierigeren Bedingungen in der Schweiz als die erwerbstätigen Sans-Papiers« (Efonayi-Mäder et al. 2010: 8). Dies gilt auch für diejenigen, die ein Asylgesuch gestellt haben und de jure einen regulären Aufenthalt besitzen.

## **DER ›GENFER WEG‹: DIE MIGRANTISCHEN KÄMPFE UND DIE HUMANISIERUNG DES ALLTAGS**

Die Entwicklung des ›Genfer Wegs‹ folgt keiner linearen Kausalität oder einheitlichen Logik, sondern steht im Spannungsfeld kontingenter Kämpfe. Dennoch lassen sich zentrale Tendenzen ausmachen, die die Entstehung des Genfer Migrationsregimes geprägt haben. Im Folgenden möchten wir beschreiben, wie dieser Sonderweg mit den Kämpfen migrantischer Akteur\*innen zusammenhängt und mit einer spezifischen Ökonomisierung von Menschenrechten einhergeht. Letztere resultiert zentral daraus, dass der Begriff der Schutzbedürftigkeit mit Diskursen um ›erwünschte‹

und ›unerwünschte‹ Kategorien von Migrant\*innen verknüpft wird. Zunächst zeigen wir, wie sich in den Debatten um die Regularisierung von Sans-Papiers seit 2001 eine ökonomische Lesart durchsetzte, die den Umgang mit irregulärer Migration an den Anforderungen des Arbeitsmarktes orientierte und das Prinzip wirtschaftlicher Verwertbarkeit zum zentralen Kriterium machte, an dem die Rechtevergabe orientiert wird. In einem zweiten Schritt analysieren wir, wie sich diese Lesart mit einem Public-Health-Konzept verknüpfte, welches die Verwertbarkeit an einen verantwortungsvollen und gesundheitsbewussten Umgang mit dem Körper bindet.

Ausgehend von in den Jahren 2009 bis 2013 geführten Interviews mit Akteur\*innen und Studien zeichnen wir im Folgenden Ereignisse und Strategien nach, die für den ›Genfer Weg‹ bedeutsam waren. Der ›positive Umgang‹ mit bestimmten Gruppen von Sans-Papiers, aber auch die Strategien migrantischer Akteur\*innen beziehen sich auf eine Geschichte von Kämpfen, die bereits stattgefunden haben, bevor das Thema der Sans-Papiers zu Beginn der 2000er-Jahre auf die politische Agenda kam.

Ein wesentlicher Bezugspunkt für Strategien und Selbstverständnisse sind die Kämpfe der 1970er- und 1980er-Jahre, die sich vor dem Hintergrund rassistischer Initiativen formierten und die Situation der *Saisonniers*<sup>2</sup> und ihrer in die Irregularität abgedrängten Familienangehörigen verbessern sollten. Protagonist\*innen waren im Genfer Kontext in diesem Zeitraum vor allem linksliberale Intellektuelle aus Lateinamerika, die vor den Militärdiktaturen ins Exil geflohen waren. Diese waren vor dem Hintergrund internationaler Solidaritätsbewegungen und Flüchtlingsorganisationen gut vernetzt und hatten Anschluss an die formalen politischen Repräsentationsräume gefunden, wie die Vorsitzende der *Association Bolivienne de Genève* (ABGE)<sup>3</sup>, Alcira Angelozzi, erzählt (Interview vom 07.08.2010).

Anfang der 1990er-Jahre organisierten sich vor allem die Kinder ehemaliger *Saisonniers* und stellten die Frage der ›Citoyenneté‹, der ›interculturalité‹ und der politischen Teilhabe neu. Um ihre Forderungen zu begründen, bezogen sie sich ausdrücklich auf das lokale Selbstverständnis Genfs als ›multikulturelle Stadt‹ und auf vom Europarat lancierte ›Diversitäts-‹ und ›Multikulturalitäts-‹Kampagnen, erzählt der Aktivist und Psychotherapeut der Anlaufstelle *Pluriels* Alfredo Camelo (Interview vom 06.08.2010). Ziel war es, die kantonale Regierung in die Verantwortung zu nehmen und Migrant\*innen im öffentlichen Leben gleichzustellen. Unter anderem wurden ein kantonales Wahlrecht für Migrant\*innen gefordert, eine Öffnung des öf-

---

2 | Das Saisonnierstatut von 1934 regelte bis 2002 die Vergabe von Bewilligungen zum Kurzaufenthalt für ausländische Arbeiter\*innen in der Schweiz.

3 | Die *Association Bolivienne de Genève* (ABGE) wurde 1997 von politischen Aktivist\*innen gegründet und ist heute eine der wichtigsten aktiven Migrant\*innenvereinigungen in Genf.

fentlichen Dienstes sowie ein Recht auf Zugang zu formalen Repräsentationsräumen (vgl. Cattacin et al. 2005: 16).

Mit Beginn der 2000er-Jahre standen die lateinamerikanischen migrantischen Akteur\*innen jedoch neuen Problemen gegenüber. Mittlerweile war die Mehrheit der lateinamerikanischen Migrant\*innen in Genf weiblich, zwischen 16 und 40 Jahren alt und arbeitete vor allem im Care-Sektor, aber auch in der Gastronomie (vgl. Chimienti et al. 2003: 31ff.). Politisch waren sie nicht mehr homogen und verfügten nur über (quasi-)familiäre Netzwerke. Als Sans-Papiers lebten sie prekär und hatten im Alltag mit anderen Problemen zu kämpfen. Einen Einblick gibt die ABGE-Vorsitzende Angelozzi im Interview:

»Am Anfang waren ja ganz wenige hier in Genf. [...] Wir trafen uns auch oft, und das waren ja alles so Akademiker oder politisch Verfolgte. Ja, und da dachten wir auch: wir gründen einen Kulturverein. [...] Und dann, das war so um 2000 herum, merkten wir, dass immer mehr Leute kamen! Und sie hatten keine Ahnung von nichts! Ja, wir merkten, dass die Bedürfnisse sich verändert hatten, sie brauchten keine Kultur! So begannen wir mit Sprachkursen, mit Ratschlägen, wir vermittelten zum Roten Kreuz.« (Interview vom 22.12.2009, Übersetzung dieses und der folgenden Zitate KB/RM)

Ausbeutungsverhältnisse seien, erzählt Angelozzi, »von einem Jahr auf das nächste« in Beratungsstunden zentrales Thema gewesen. Zu Beginn der 2000er-Jahre herrschte unter den Sans-Papiers ein Klima der Angst, wie alle Interviewpartner\*innen erzählen. Angesichts des sichtbaren Zuwachses der migrantischen Bevölkerung insbesondere aus Lateinamerika kam es verstärkt zu polizeilichen Kontrollen. Krankenkassen meldeten sie der Polizei, wenn sie in Abrechnungen von Notaufnahmen auftauchten. Die Sans-Papiers lebten in ständiger Angst, abgeschoben zu werden (vgl. auch Achermann/Chimienti 2006b: 147f.).

Angesichts der Vulnerabilität und »deportability« (De Genova 2004) der neuen Migrant\*innen entwickelten die lateinamerikanischen migrantischen Aktivist\*innen in den 2000er-Jahren neue Strategien, die sich auf alltägliche Gefahren für die Sans-Papiers wie Polizeikontrollen, sexualisierte Übergriffe oder Erpressungen konzentrierten. Beschränkte sich der Umgang mit alltäglichen Problemen bis dahin auf Ratschläge und Weitervermittlung (Interview mit Alcira Angelozzi vom 22.12.2009), wurde der Alltag der Sans-Papiers jetzt zum Politikum. Die neue Strategie der migrantischen Verbände, in denen sich nun auch Sans-Papiers engagierten, beruhte auf einer gezielten Kooperation mit Instanzen, die im Alltag bedeutsam waren, insbesondere der Polizei. Den Sans-Papiers sollte über Aufklärungsarbeit ein neues Selbstbild

und -vertrauen vermittelt werden, zugleich sollten die Genfer Öffentlichkeit und die Akteur\*innen im Feld der Migration für ihre Situation sensibilisiert werden.

Im Jahr 2000 trat ein von überwiegend weiblichen Sans-Papiers gegründetes Kollektiv unter dem Motto »Aus dem Schatten treten« mit der Forderung nach einer kollektiven Regularisierung von Care-Arbeiterinnen an Gewerkschaften, politische Parteien und andere Organisationen heran, die sich mit ihnen solidarisierten (Interview mit Laeticia Carreras vom *Centre de Contact Suisse-Immigrés* (CCSI)<sup>4</sup> am 11.08.2010). Die breit angelegte Kampagne umfasste Demonstrationen, aber auch Dossiers in lokalen Zeitungen mit Lebensgeschichten von Sans-Papiers sowie Besuche in Bildungseinrichtungen. Ab 2001 wurden Sensibilisierungskampagnen für Polizist\*innen, Behördenmitarbeiter\*innen sowie Mitarbeiter\*innen von karitativen Einrichtungen und Beratungsstellen durchgeführt (vgl. Efonyi-Mäder et al. 2010: 49). Ausdrücklich beriefen sich die Aktivist\*innen auf die »humanitäre Tradition« Genfs und bedienten sich einer »Sprache der Menschenrechte« (Ataç et al. 2015: 8) die sowohl bei den Autoritäten als auch bei den Sans-Papiers Gehör fand.

Im Jahr 2001 wurde vor diesem Hintergrund ein stark von den Migrant\*innenverbänden geprägtes kantonales Gesetz zur Integration<sup>5</sup> verabschiedet, das institutionelle rassistische Diskriminierung offiziell als Problem anerkannte und die Teilhabe von Migrant\*innen zur Aufgabe der Stadt erklärte. Ein neues »Integrationsdispositiv« (Cattacin et al. 2005) sollte nicht nur auf der Ebene der formalen Politik agieren, sondern auch »in den Köpfen« eine »Veränderung des Bewusstseins« in Bezug auf die Haltung gegenüber der ausländischen Bevölkerung bewirken, wie es Patrizio Daza ausdrückt (Interview vom 09.08.2010). Daza arbeitet als ehemaliger Aktivist für die bewegungsnahе Behörde *Bureau de l'intégration des étrangers* (BIE), die mit dem Gesetz eingeführt wurde und zwischen migrantischen Organisationen und der kantonalen Regierung vermittelt.

Im Jahr 2003 scheiterte der in Genf auch von den kantonalen Autoritäten unterstützte Kampf um eine kollektive Regularisierung von Care-Arbeiterinnen vorerst. Die Forderung wurde auf Bundesebene mit dem Hinweis auf bereits bestehende Spielräume für humanitäre Lösungen abgelehnt (vgl. Laubenthal 2007: 219). Um die Kämpfe zu besänftigen, übermittelte die Justizministerin Ruth Metzler bereits im Dezember 2001 mit dem so genannten »Metzler-Zirkular« (ebd.) Kriterien für Härtefälle, die die Kantone prüfen sollten, bevor sie Fälle an den Bund weiterleiten. Die

---

4 | Das antirassistische Netzwerk *Centre de Contact Suisse-Immigrés* ist in der ganzen Schweiz aktiv und in Genf heute die zentrale Beratungs- und Vermittlungsstelle für Sans-Papiers und die Dachorganisation des Genfer Kollektivs *Solidarité Sans-Papiers*.

5 | Loi sur l'intégration des étrangers, RSG A 2.55.

partielle Übernahme migrantischer Belange verweist auf ein Spezifikum des Schweizer Migrationsregimes: Der Föderalismus, die Fragmentierung von Machtstrukturen und die Existenz der direkt-demokratischen Elemente prägt auch die sozialen Bewegungen (vgl. ebd.: 173). Der hohe Grad der Dezentralisierung und die Präsenz einer Vielzahl von Akteur\*innen befördern eine Tendenz zur Integration der Belange sozialer Bewegungen. Einerseits werden sie formalisiert und es werden neue Mobilisierungsformen ermöglicht, andererseits wird die Bandbreite der Aktionsformen durch die rasche Formalisierung limitiert.

Aufgrund des vorläufigen Scheiterns stagnierte die Mobilisierung der migrantischen Organisationen. Auch bei Parteien, Gewerkschaften und Hilfswerken war eine »Zeit der Ratlosigkeit« ausgebrochen, wie Daza beschreibt (Interview vom 09.08.2010). In der Folge partikularisierten sich die Kämpfe. Während Sensibilisierungskampagnen, punktuelle Kooperationen und überregionale Kampagnen weitergeführt wurden, legten die Akteur\*innen nun den Schwerpunkt auf die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte im Alltag der Sans-Papiers. Sie konzentrierten sich dabei auf bestimmte Lebensbereiche und die Handlungsfelder der jeweiligen Organisationen wie Arbeitsplatz, Bildung, Gesundheit und kulturelle Rechte.

So erreichte das *Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs* (SIT) 2008, dass ein »Chèque Service« genanntes Sozialversicherungssystem eingeführt wurde (vgl. SIT 2010: 2), das es Arbeitgeber\*innen ermöglichte, Angestellte in einem vereinfachten Verfahren anzumelden und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen (vgl. SIT 2004). In Absprache mit der Justiz- und Polizeibehörde setzte das SIT zudem eine juristische Vollmachtserklärung, die so genannte *procuration* durch, die von Sans-Papiers bei sich geführt werden und eine Festnahme aufgrund ausländerrechtlicher Vergehen verhindern soll (vgl. SIT 2010: 2f.). De facto sehen der Kanton Genf und andere Kantone in der Romandie heute infolge solcher Absprachen oft vom sofortigen Vollzug der gesetzlich möglichen »Wegweisung« (Abschiebung) ab (vgl. Berner Zeitung 2016; Staatssekretariat für Migration SEM 2016), weil sie auch nach Ansicht der kantonalen Autoritäten gegen humanitäre Richtlinien verstößt und Menschen aus ihrem Lebensumfeld reißt. Die Deportabilität ist für lateinamerikanische Care-Arbeiterinnen heute in Genf als Verhandlungssache geregelt und wird im Einzelfall informell zwischen Gewerkschaften, NGOs und der Polizei ausgehandelt (vgl. Efonayi-Mäder et al. 2010: 40).

Im Gesundheitsbereich wurde erreicht, dass Krankenkassen Sans-Papiers nicht mehr ablehnen konnten und sie von der Praxis des Denunzierens Abstand nehmen mussten (vgl. Achermann/Efonayi-Mäder 2003: 32ff.). Es entwickelte sich ein breites Versorgungsnetzwerk, das kostenlose medizinische Dienstleistungen anbietet. Sans-Papiers konnten nun auch die schon existierende Nothilfeinfrastruktur nutzen



(vgl. dazu Boggio/Mabillard 2009: 14ff.). Auch hier verständigten sich die Verbände und Organisationen mit der Polizei, die zusicherte, von Razzien in diesen Räumen abzusehen, wie der ehemalige Leiter der Nothilfeeinrichtung *Emmaüs Genève*, François Passard, erzählt (Interview vom 17.12.2009).

Auf kantonaler Ebene wurde also seit dem Jahr 2000 auf Druck der migrantischen Verbände nach einem ›pragmatischen Umgang‹ mit der Situation der Sans-Papiers gesucht. Alle Akteur\*innen – von der kantonalen Regierung über Privatunternehmen bis hin zu den Aktivist\*innen – waren daran interessiert, dass dieser Umgang so wenig Aufsehen wie möglich erregt. Der ›Genfer Weg‹ steht dabei in deutlichem Gegensatz zur Bundesberner Position: Auf Bundesebene wurden die Arbeits- und Lebensbedingungen von Sans-Papiers seit 2008 durch eine Reihe von Gesetzesänderungen – etwa durch das »Bundesgesetz über Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit« vom 17. Juni 2005<sup>6</sup> und das »Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer« vom 16. Dezember 2005<sup>7</sup> – erschwert.

Deutlich wird in diesem Gefüge aus formellen und informellen Umgangsweisen einerseits eine »Banalisierung« (Efionayi-Mäder et al. 2010: 39) des Rechtsstatus von Illegalisierten – also der Bedeutungsverlust juristischer Kategorisierungen –, andererseits führt der pragmatische Umgang zu einer »Humanisierung des Alltags« (ebd.). Zwar wird auf einzelne Forderungen eingegangen und Hilfestellung ermöglicht, auf der anderen Seite stagnieren die Kämpfe um eine rechtliche Gleichstellung, indem eine Konzentration auf partikuläre Bereiche stattfindet. Die Beweggründe der Zugeständnisse sind den meisten Akteur\*innen bewusst, zugleich sehen sie sich aber gezwungen, mit Ambivalenzen und Widersprüchen umzugehen, da sie aus der Perspektive der Kämpfe als Erfolge zu verbuchen sind, weil sie die Lebenssituation der Sans-Papiers erheblich verbessern.

## **GUT DOKUMENTIERTE UNDOKUMENTIERTE: KÄMPFE UND KONTROLLE**

Die Kämpfe der migrantischen Akteur\*innen waren in den vergangenen 15 Jahren eng mit der Entstehung eines umfassenden Expert\*innenwissens über Migration ver-

---

6 | Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 17.06.2005. URL: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) [25.01.2017].

7 | Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16.12.2005. URL: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) [25.01.2017].

bunden. In diesem Wissen verknüpft sich die Perspektive der Kämpfe der Migration mit ihrer Kontrolle, denn eine wichtige Rolle in der Herausbildung dieses Wissens spielte ›engagierte‹ und ›graue‹ Literatur (vgl. Efionayi-Mäder/Cattacin 2001), also Publikationen von Aktivist\*innen und Sympathisant\*innen, die die prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen der Sans-Papiers wissenschaftlich untersucht haben, um konkrete politische Forderungen zu unterstützen. Wir verstehen diese Expertisen nicht als abstrakten Körper von Theorien und Erklärungen, sondern als intellektuelle Technologie des Regierens im Sinne einer sozialen Autorität, die sich um bestimmte Problematisierungen von Migration herum formiert und Wissen und Techniken unterschiedlicher Provenienz in ein komplexes Know-how amalgamiert (vgl. Rose 1998: 86). Diese Expertise betrifft das »Making up« (Hacking 1986) migrantischer Subjekte, indem Prozesse der Klassifizierung sich mit Prozessen der Herausbildung individueller und kollektiver Subjektivitäten verknüpfen. Expertise strukturiert auf diese Weise den »space of possibilities of personhood« (ebd.: 229) mit, der bestimmte Selbstbeschreibungen und Alltagspraktiken eher nahelegt als andere. In dieser Perspektive rücken die Wirkungsweisen von Begriffen und die ihnen zugrunde liegenden politischen Rationalitäten in den Fokus (vgl. Rose 1999: 29f.).

Zwei zentrale Prozesse lassen sich in Bezug auf das ›Making up‹ der migrantischen Subjekte beobachten: Erstens bildet sich eine dominante Figur heraus, die die Vergabe von Rechten und Freiheitsgraden an die ökonomische Verwertbarkeit knüpft, zwischen ›erwünschten‹ und ›unerwünschten‹ Sans-Papiers unterscheidet und eine an der neoliberalen Figur der Unternehmer\*in orientierte meritokratische Form von *Citoyenneté* oder Bürger\*innenschaft einführt. Zweitens wird diese Figur unter anderem durch sozialepidemiologische Technologien an spezifische Selbsttechnologien gebunden, die den Einsatz individueller Ressourcen einfordern. Zur zentralen Ressource wird dabei der Körper.

Einerseits knüpften diese Studien argumentativ an die aus den Bewegungen kommende Diskussion um Rechte an, andererseits begründeten sie die Forderungen zunehmend als ökonomische Notwendigkeit in Bezug auf die Situation am Arbeitsmarkt. Gleichzeitig entwarfen sie ein typisches Profil undokumentierter Beschäftigter als ledige Frauen aus Lateinamerika, um die 30 Jahre alt, mit mindestens einem Schulabschluss und Arbeit im Haushaltssektor. Weibliche Sans-Papiers im Care-Sektor beschrieben sie dabei als verantwortungsbewusste, motivierte, gesunde sowie dringend benötigte Arbeitskräfte (vgl. Chimienti et al. 2003: 33ff.). Die ›Notwendigkeitsdebatte‹ sowie die Unfähigkeit seitens der kantonalen Regierung, auf die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit angemessen zu antworten, dominierten die Genfer Diskussion ab 2002.

Im Jahr 2003 wurde diese Klassifizierung Anknüpfungspunkt für ein konkretes politisches Programm, das die Regularisierung von im Haushalt arbeitenden Frauen, zugleich aber auch die Sanktionierung und Verhinderung weiterer irregulärer Migration zum Ziel hatte (vgl. Commission d'experts ›Sans-Papiers‹ 2004: 12). Die Entkriminalisierung erwerbstätiger Sans-Papiers wurde dabei an konkrete Bedingungen geknüpft: Sie sollte nur »Personen, die einen Pass besitzen, in Genf arbeiten, nie Asylsuchende waren und kein Delikt begangen haben« zugestanden werden (ebd.). Während so einerseits die Figur einer Sans-Papiers entworfen wird, deren »Illegalität [...] einzig in der Tatsache [besteht], dass sie über keine gültige Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung verfüg[t]« (ebd.), werden im Gegenzug andere Menschen ausgeschlossen: jene, die »schwarzarbeiten«, abgewiesene Asylsuchende, deren Ausschaffung vorbereitet wird, »Asylsuchende ohne Pass, die nicht ausgeschafft werden können« sowie »Prostituierte«, »Straßenmusiker« und »straffällige Personen« (ebd.).

Von 2004 an nahmen Studien auch die Gesundheit und die Gesundheitsvorsorge von Sans-Papiers in den Blick. Auch dies steht im Zusammenhang mit der Partikularisierung der Kämpfe, in deren Folge sich der Blick auf die einzelnen Tätigkeitsbereiche und Problemfelder der lateinamerikanischen migrantischen Organisationen konzentrierte. Die neue Generation von Studien stand im Kontext der zwischen 2002 und 2013 implementierten »Bundesstrategie Migration und Gesundheit« (Bundesamt für Gesundheit 2002), die Gesundheit, Ökonomie und Körper in einen neuen Zusammenhang stellte, indem das Recht auf ›Gesundheit für alle‹ auf der Basis eines umfassenden Public Health-Konzeptes eingefordert wurde (vgl. WHO 1998). Ausdrücklich sollte dieses Konzept »Untergruppen und Minderheiten« (Bischoff/Wanner 2004: 9) miteinbeziehen, indem bestehende Netzwerke und Selbstorganisationen stimuliert und Synergien ausgenutzt wurden (vgl. Rossiaud 2007). Im Zuge dieser Strategie entstanden eine Reihe neuer Organisationen, die die Gesundheit der Sans-Papiers und von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu ihrem zentralen Anliegen machten. Die Strategie berief sich auf die »Werte« (Bundesamt für Gesundheit 2002: 10) der »Chancengleichheit, der adäquaten Leistungserbringung seitens des Gesundheitswesens, der Selbstverantwortung und des Empowerments, der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und der wissenschaftlichen Fundierung« und ging von einem »dynamischen« und »ganzheitlichen Gesundheitsverständnis« (ebd.) aus: Gesundheit dürfe nicht bloß als Abwesenheit von Krankheit definiert werden, sondern müsse auch Lebensführung und Lebensqualität miteinbeziehen. Gesundheit wird hier vor allem unter dem Aspekt der Chancengleichheit und Integration thematisiert, wobei Integration sich vor allem auf eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt bezieht. Arbeit und Gesundheit stünden in einem »wechselseitigen Verhältnis«, denn »Personen, zum

Beispiel, die keine gesundheitlichen Probleme haben, gliedern sich leichter in die Arbeitswelt ein« (ebd.: 7).

Eine zentrale Rolle spielte in dieser Strategie die Entwicklung sozialepidemiologischer Profile, die schicht- und herkunftsspezifische Krankheitsbilder ermitteln sollten. Konkret ausbuchstabiert wurde die Strategie ab 2002 mit der Einführung eines über die ganze Stadt verteilten Netzwerks aus Akteuren der Nothilfe (Lebensmittelvergabestellen, Suppenküchen, Notunterkünfte), Krankenhäusern, Gesundheitsdiensten, Beratungsstellen, Stadtteilzentren und Behörden (vgl. u.a. Demain@genève 2009), das ein zentrales Werkzeug in der Sammlung sozialepidemiologischer Daten darstellt.<sup>8</sup> Dabei kommt einer niedrigschwelligen Sensibilisierung und Schulung im Rahmen von psychotherapeutischen und psychiatrischen Maßnahmen, problemzentrierten Gruppengesprächen oder Empowermentgruppen auch eine zentrale Bedeutung für die Aktivierung salutogener Ressourcen zu. In diesem Begriff werden der Migrationskontext, die Erwerbstätigkeit, die lokale Gesundheitsversorgung und soziale Netzwerke mit der individuellen Dimension verknüpft und auch die Fähigkeit der Sans-Papiers miteinbezogen, Zukunftsperspektiven zu entwickeln und Träume zu formulieren (vgl. Achermann/Chimienti 2006b: 182ff.). Die Sans-Papiers bringen also als Expert\*innen ihrer Situation ein spezifisches Wissen ein, das in Regierungsformen seinen Niederschlag findet (vgl. Rossiaud 2007). Die alltägliche Nutzung des Nothilfedispositivs verschränkt sich mit dem Wissen über die Subjekte der Migration.

Im Jahr 2004 erhob ein Monitoring (Gabadinho et al. 2007) erstmals systematisch den Gesundheitszustand und das Verhalten von Gruppen, die nach Nationalität und Aufenthaltsstatus zusammengefasst wurden (vgl. Bundesamt für Gesundheit 2007). Deutlich wird, wie auch die Figur des ›unerwünschten‹ irregulären Migranten in der neuen Semantik gefasst wird. Während Frauen aus Lateinamerika ein »unternehmerisches Potential« (Achermann/Chimienti 2006b: 189) und ein »proaktiver«, also verantwortungsvoller und gesundheitsbewusster Umgang mit dem Körper zugeschrieben werden, erscheinen abgewiesene Asylsuchende aus Westafrika als »anomisch« oder »fatalistisch« und aufgrund von traumatischen Fluchterfahrungen und fehlenden Netzwerken als schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar (ebd.: 192). Die Ergebnisse der Monitorings flossen sukzessive im Zuge der Vernetzung der gesundheitspo-

---

<sup>8</sup> | Vor allem die an das Universitätsklinikum angebundene mobile Einheit *Unité mobile de soins communautaires* (UMSCO) ist Vorreiterin darin, den »Wissensstand über schwer zu erreichende Zielpopulationen« zu erweitern (Wolff et al. 2005: 6). Neben ärztlicher Versorgung hat UMSCO ausdrücklich zum Ziel, epidemiologische Daten zu erheben (Commission d'experts ›Sans-Papiers‹ 2004), Zielgruppen und deren Gesundheitsbedürfnisse zu beschreiben und Lösungsansätze zu erarbeiten (vgl. dazu auch Wolff et al. 2004).

litischen Akteur\*innen über die *Nationale Plattform für Gesundheitsversorgung für Sans Papiers* auch in die Entwicklung von Interventionsmaßnahmen ein.

Auf diese Weise wird der Körper nicht mehr nur als Arbeitskraft, sondern mit all seinen Potenzialen, Ressourcen, Leidenschaften und Affekten – mit allem, ›was der Körper kann‹ (vgl. Böhler 2014) – zum Gegenstand des Regierens. Indem Handlungs-, Wahrnehmungs- und Bewegungsprofile erstellt werden, wird diese Kartierung des Körpers und seiner Möglichkeiten in den Studien zum einen in Bezug zu einem spezifischen Umgang mit dem Raum gesetzt, und zum anderen mit der Formulierung konkreter Handlungs- und Interventionsmaßnahmen verknüpft. Zunehmend rückten in den Studien subjektive Wahrnehmungsmuster sowie Alltags- und Körperpolitiken in den Vordergrund, ausdrücklich als »angewandte Forschung« (Achermann/Chimienti 2006b: 6) und Handreichung für die Praxis.

Durch den zunehmenden Bezug von Migrationspolitiken in Europa auf Gesundheitsaspekte in den vergangenen 15 Jahren wurde der Körper zum »Rechtsprinzip« (ebd.: 11) im Sinne Didier Fassins (2005: 370).<sup>9</sup> Statt den aufenthaltsrechtlichen Status an den Status von ›Opfern ihrer Situation‹ zu knüpfen, wird der eigenverantwortliche, proaktive Umgang mit dem eigenen Körper zum Unterscheidungsmerkmal. Ein\*e Akteur\*in habe dann Chancen auf eine wirkliche Integration, wenn sie »kaum oder höchstens punktuell strukturelle Unterstützung« benötige und sich ausschließlich auf »eigene Ressourcen« stütze (Achermann/Chimienti 2006b: iv). Ihr wird dabei ein passiver Typ gegenübergestellt, der nicht in der Lage ist, eigene »individuelle Ressourcen« einzubringen und zudem herkunftsbedingt zur »Risikogruppe« gezählt wird (ebd.).

Der programmatische Aspekt des ›Making up‹ – die ›Integrierbarkeit‹ und die damit verbundene Vorstellung eines vorsorgenden und proaktiven Subjekts – spielt heute vor allem in den Härtefallregelungen eine zentrale Rolle. Die neue Problematisierung der Situation von Sans-Papiers im Zuge der Notwendigkeitsdebatte und des Public-Health-Ansatzes schlägt sich auch in der Forderung der *Eidgenössischen Migrationskommission* nach einem flexibleren Gebrauch des Begriffes der Integration und der Kriterien nieder, anhand derer bestimmt werden könne, ob eine Integration gelungen sei (vgl. dazu EKM 2008). Statt nur von den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes auszugehen, forderte die Kommission zum Thema »Integration als Gesetzesbegriff«, dass auch das »individuelle Potenzial zur Integration« berücksichtigt werden

---

9 | Im Zusammenhang mit irregulärer Migration in Frankreich beobachtet Fassin (2005: 370), dass der individuelle Körper zunehmend zur Quelle politischer Legitimität wird und zugleich zu einer Entpolitisierung von Asylverfahren führt.

müsse (ebd.: 2). Eingefordert wird also auch hier ausdrücklich eine ›aktive‹ Bürger\*innenschaft.

Erkennbar wird also ein neues »regime of truth« (Rose 1999: 29f.), das über Differenzierung und Kategorisierung einen Raum mit neuen Bewertungsmustern öffnet und eine spezifische Rationalität des Regierens ausdrückt. Indem Arbeit und Gesundheit verknüpft werden, werden Handlungs-, Wahrnehmungs- und Denkstrukturen von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus hierarchisiert. Vor dem Hintergrund der Monitorings wurden aus Sans-Papiers im Sinne ›undokumentierter‹ Migrant\*innen quasi ›bestens dokumentierte‹ Sans-Papiers.

## MERITOKRATISCHE CITOYENNETÉ

Erkennbar werden in den bio- und geopolitischen Re kategorisierungen von Sans-Papiers Züge eines Verständnisses von Citizenship, in dem die Vergabe politischer Rechte nicht mehr als Gnadenakt, sondern als zentrales demokratisches Anliegen verstanden wird und »Einwohnerinnen und Einwohner, die sich am gesellschaftlichen Leben beteiligen – ungeachtet der Staatsangehörigkeit – als Citoyens wahrgenommen werden und als solche behandelt werden« (EKM 2010: 4).

Wir verstehen Citizenship<sup>10</sup> mit Engin Isin und Bryan Turner als sozialen Prozess, in dem Individuen und soziale Gruppen Rechte fordern, erweitern oder verlieren und dabei statt legalen Regelungen Normen, Praktiken, Bedeutungen und Identitäten in den Fokus rücken (vgl. Isin/Turner 2003: 4f.). Citizenship ist in dieser Perspektive eine politische Praxis, durch die sich Subjekte mittels Akten der Selbstermächtigung als politische Subjekte konstituieren (vgl. Köster-Eiserfunke et al. 2014: 186). Insofern bezeichnet Citizenship eine »capacity to act«, deren zentraler Referenzpunkt ein »Feld kompetitiver Relationen zwischen Individuen im Kontext einer angebbaren Umgebung« ist (Rose 2013: 99, Übersetzung KB/RM).

Das ›Making up‹ migrantischer Subjekte in Genf steht vor genau diesem Hintergrund: Statt den Rechtsstatus an messbare Kriterien zu knüpfen, wird Integration zu einer Frage von Kapazitäten und Fertigkeiten. Dabei steht die neoliberale Figur des »active and entrepreneurial citizen« im Fokus, der sein Leben mittels »acts of choice« selbstverantwortlich führt (ebd.). So werden die Konturen einer Form der Rechtevergabe sichtbar, deren Bedingungen Aktivität, Selbstsorge und unternehme-

---

**10** | Die Debatte um Citizenship thematisiert aus unterschiedlichen Perspektiven das Verhältnis von Staat, Rechten, Teilhabe, Partizipation und Zugehörigkeiten (vgl. Benhabib 2004; Soysal 1994; Sassen 2003).

rische Eigenschaften und Fähigkeiten sind: eine meritokratische Citizenship, in der Rechte erst ›erworben‹ werden müssen. An die Stelle eines Bündels von Bürgerrechten, die alle Bürger genießen, tritt eine »shifting political landscape« (Ong 2005: 3), in der heterogene Gruppen verschiedene Rechte und Vergünstigungen, die mit Citizenship verbunden sind, ebenso beanspruchen wie universalisierende Kriterien von neoliberalen Normen oder Menschenrechten (vgl. ebd.). Vor dem Hintergrund einer Flexibilisierung des Status des Citoyen verknüpft sich also die Konstruktion riskanter Gruppen mit Fragen der Staatsbürgerschaft. Die Kehrseite der meritokratischen Citizenship ist eine spezifische Konzeption von Anti-Bürger\*innen, denen die Fähigkeit zur Eigenverantwortung abgesprochen und keine vollen Rechte zugesprochen werden.

Den ›Genfer Weg‹ zeichnet aus, dass sowohl gouvernementale Programme als auch aktivistische Strategien von neuen Praktiken der Differenzierung zwischen ›guten‹ und ›schlechten‹ Migrant\*innen geprägt sind, denen spezifische geopolitische und biopolitische Problematisierungen und Bewertungsmatrizen menschlichen Verhaltens zugrunde liegen. Eine neue Lesart von Menschenrechten fasst die Frage der Schutzbedürftigkeit und die Frage, wer willkommen geheißen wird und wer unerwünscht ist, unter ökonomischen Gesichtspunkten neu. Am Genfer Beispiel wird deutlich, dass lokale ›Kulturen des Willkommens‹ mit einem politischen Imaginären des ›kommenden Anderen‹ verbunden werden, das sich über Abgrenzung zu und Ausschluss von bestimmten Ankommenen konstituiert. Sie gehen mit Technologien der Ablehnung und des Nicht-Willkommen-Heißens einher. Eine kritische Perspektive ist deshalb darauf angewiesen, sich jeweils die konkreten Bedingungen anzuschauen, unter denen Konzeptionen von (Nicht-)Schutzbedürftigkeit entstehen: Welche Rationalitäten, Technologien und Differenzkonstruktionen kommen zum Tragen? Woran kann Handlungsfähigkeit anknüpfen? Zudem wird die Bedeutung affektiver Politiken sichtbar: Die Sensibilisierungskampagnen in Genf haben maßgeblich zur Humanisierung des Alltags und zur Entstehung einer aktiven Kultur des Willkommens beigetragen, indem sie das Imaginäre des kommenden Anderen veränderten und einen politischen Raum für Identifikationen mit den Sans-Papiers als arbeitende, gesunde und selbstverantwortlich handelnde Citoyens eröffneten.

So lassen sich zwar Konturen einer selektiven Logik aufzeigen, die sich auch in den partikularen Kämpfen um Rechte und Deutungen der Schutzbedürftigkeit ausdrückt. Zugleich lässt sich ›Willkommenskultur‹ aber weder auf eine einzelne politische Rationalität noch auf einen schlichten Antagonismus der Akteur\*innen zurückführen. Vielmehr haben wir es mit einer Vervielfältigung und Ausdifferenzierung von Programmen, Akteuren, politischen Ausrichtungen und Vorstellungen von Zugehörigkeit, Menschenrechten und Bürgerschaft zu tun. Damit verbunden ist die Herausbil-

dung eines politisch umkämpften Raumes, der nur teilweise an die alten Kämpfe der Migration und an zielgruppenspezifische (partikulare) Repräsentationspolitiken anknüpft. Vor dem Hintergrund der durchaus auch als Erfolge anzuerkennenden Humanisierung des Alltags müssen neue Modelle politischer Aktions- und Bündnisformen gedacht werden, die die Rolle situativer Solidaritäten, affektiver Politiken und die Gefahren der Entpolitisierung in den Blick rücken.

## LITERATUR

- Achermann, Christin / Efonyai-Mäder, Denise (2003): *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Bern.
- Achermann, Christin / Chimienti, Milena (2006a): *Ein Alltag ohne Bewilligung – wie Sans-Papiers mit prekären Lebensbedingungen umgehen*. In: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.): *Sans-Papiers in der Schweiz – unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich. 73–110.
- Achermann, Christin / Chimienti, Milena (2006b): *Migration, Prekarität und Gesundheit – Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. Neuchâtel.
- Ataç, Ilker / Kron, Stefanie / Schilliger, Sarah / Schwiertz, Helge / Stierl, Maurice (2015): *Kämpfe der Migration als Un-/Sichtbare Politiken*. Einleitung zur zweiten Ausgabe. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (2). URL: [movements-journal.org](http://movements-journal.org) [25.01.2017].
- Benhabib, Seyla (2004): *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge.
- Berner Zeitung (2016): *Kanton Waadt verschlampt am meisten Ausschaffungen*. Berner Zeitung vom 14.07.2016.
- Bischoff, Alexander / Wanner, Philipp (2004): *Gesundheitsmonitoring von MigrantInnen: Sinnvoll? Machbar? Realistisch?* Neuchâtel.
- Boggio, Yann / Mabillard, Jérôme (2009): *Aide Alimentaire individuelle*. Rapport final. Genf. URL: [www.ville-geneve.ch](http://www.ville-geneve.ch) [25.01.2017].
- Böhler, Arno (2014): *Wissen wir, was ein Körper kann?* In: Böhler, Arno / Kruskova, Krassimira / Granzer, Susanne Valerie (Hg.): *Wissen wir, was ein Körper vermag? Rhizomatische Körper in Religion, Kunst, Philosophie*. Bielefeld. 233–252.
- Braun, Katherine (i.E.): *Die Emergenz von »Petite Bolivie«*. Bielefeld.
- Bundesamt für Gesundheit (2002): *Migration und Gesundheit. Strategische Ausrichtung des Bundes 2002-2006*. Bern.
- Bundesamt für Gesundheit (2007): *Strategie: Migration und Gesundheit (Phase II: 2008-2013)*. Bern.
- Cattacin, Sandro / Chimienti, Milena / Kessler, Thomas / Nguyen, Minh Son / Renschler, Isabelle (2005): *Évaluation sur la loi d'intégration des étrangers du canton de Genève*. Genf.
- Chimienti, Milena / Efonyai-Mäder, Denise / Farquet, Romaine (2003): *La répression du travail clandestin à Genève. Application des sanctions et conséquences pour le*



- personnes concernées. Rapport de recherche 27/2003 du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. 1. Neuchâtel.
- Clarke, Adele E. (2011): Von der Grounded-Theory-Methodologie zur Situationsanalyse. In: Mey, Günther / Mruck, Katja (Hg.): *Grounded Theory Reader*. Wiesbaden. 207–229.
- Commission d'experts ›sans-papiers‹ (2004): Rapport de la commission d'experts pour les travailleurs ›sans-papiers‹ a l'intention du conseil d'état genevois. Genf.
- De Genova, Nicholas (2004): The Legal Production of Mexican / Migrant »Illegality«. In: *Latino Studies* 2 (2). 160–185.
- De Landa, Manuel (1999): Extensive Borderlines and Intensive Borderlines. In: Woods, Lebbeus / Rehfeld, Ekkehard (Hg.): *BorderLine*. Wien/New York. 18–24.
- Deleuze, Gilles / Parnet, Claire (2002): *Dialogues II*. New York.
- Demain@genève (2009): *Cohésion Sociale. Une des piliers du développement durable*. Genf.
- Efionayi-Mäder, Denise / Cattacin, Sandro (2001): *Illegal in der Schweiz. Eine Übersicht über den Wissensstand*. Neuchâtel.
- Efionayi-Mäder, Denise / Schöneberger, Silvia / Steiner, Ilka (2010): *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010*. Neuchâtel.
- EKM (2008): *Der Integrationsbegriff im Gesetz. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM*. Bern-Wabern.
- EKM (2010): »Citoyenneté« – Partizipation neu denken. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Bern-Wabern.
- Escobar, Arturo (2008): *Territories of difference. Place, Movements, Redes*. Chapel Hill.
- Fassin, Didier (2005): Compassion and repression: the moral economy of immigration policies in France. In: *Cultural Anthropology* 20 (3). 362–387.
- Gabadinho, Alexis / Wanner, Philippe / Dahinden, Janine (2007): *La santé des populations migrantes en Suisse: une analyse des données du GMM*. Neuchâtel.
- Garland, David (1997): ›Governmentality‹ and the problem of crime. Foucault, criminology, sociology. In: *Theoretical Criminology* 1 (2). 173–214.
- Gordon, Colin (1991): Governmental Rationality. An Introduction. In: Burchell, Graham / Miller, Peter / Gordon, Colin (Hg.): *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead. 1–51.
- Hacking, Ian (1986): Making Up People. In: Heller, Thomas / Brooke-Rose, Christine (Hg.): *Reconstructing Individualism: Autonomy, Individuality, and the Self in Western Thought*. Stanford. 222–236.
- Isin, Engin F. / Turner, Bryan S. (2003): Citizenship studies: An introduction. In: Isin, Engin F. / Turner, Bryan S. (Hg.): *Handbook of Citizenship Studies*. London. 1–10.
- Köster-Eiserfunke, Anna / Reichhold, Clemens / Schwiertz, Helge (2014): Citizenship zwischen nationalem Status und aktivistischer Praxis. Eine Einführung. In: Heimeshoff, Lisa-Marie / Hess, Sabine / Kron, Stefanie / Schwenken, Helen / Trzeciak, Miriam (Hg.): *Grenzregime II: Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven*. Berlin/Hamburg. 177–196.
- Laubenthal, Barbara (2007): *Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Frankfurt am Main.
- Li, Tania Murray (2007): Practices of Assemblage and Community Forest Management. In: *Economy and Society* 36 (2). 263–293.

- Longchamp, Claude (2005): Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration. Bern.
- Marcus, George (1995): Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. In: *Annual Review of Anthropology* 24. 95–117.
- Múnera, Alfonso (2005): Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el Siglo XIX colombiano. Bogotá.
- Ong, Aihwa (2005): Flexible Staatsbürgerschaften. Die kulturelle Logik von Transnationalität. Frankfurt am Main.
- Rose, Nikolas (1998): *Inventing our Selves*. Cambridge.
- Rose, Nikolas (1999): *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge.
- Rose, Nikolas (2013): Governing cities, governing citizens. In: Isin, Engin F. (Hg.): *Democracy, Citizenship and the Global City*. London. 95–109.
- Rose, Nikolas / Miller, Peter (1992): Political Power Beyond the State: Problematics of Government. In: *British Journal of Criminology* 43 (2). 173–205.
- Rose, Nikolas / Valverde, Mariana (1998): Governed by Law? In: *Social and Legal Studies* 7 (4). 541–551.
- Rossiaud, Jean (2007): Outil pour l'action socio-sanitaire communautaire de proximité en Ville de Genève: une triple approche. *Problématiques du lien social, profils des territoires, réseaux d'acteurs*. Genf.
- Sassen, Saskia (2003): Towards Post-National and Denationalized Citizenship. In: Isin, Engin F. / Turner, Bryan S. (Hg.): *Handbook of Citizenship Studies*. London. 276–292.
- SIT (2004): Un secteur et des travailleurs-euses dans l'ombre Régularisons les sans-papiers et le secteur de l'économie domestique. *Bulletin d'information Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs*. Genf.
- SIT (2010): Solidarität mit papierlosen ArbeitnehmerInnen. Genf.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994): *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2016): *Asylstatistik 2. Quartal 2016*. Bern-Wabern.
- WHO (1998): *Gesundheit21: Das Rahmenkonzept »Gesundheit für alle« für die Europäische Region der WHO*. Europäische Schriftenreihe »Gesundheit für alle« 6.
- Wolff, Hans / Morabia, Alfredo / Collipal, Tatiana / Hudelson, Patricia / Duperrex, Olivier / Stadler, Hans (2004): Undocumented Immigrants in Geneva have Poor Mental Health. In: *Swiss Medical Forum* 17 (4). 52.
- Wolff, Hans / Stadler, Hans / Epiney, Manuela / Walder, Angela / Irion, Olivier / Morabia, Alfredo (2005): Health care and illegality: a survey of undocumented pregnant immigrants in Geneva. In: *Social Science & Medicine* 60 (9). 2149–2154.



# Differential Deportability and Contradictions of a Territorialised Right to Education

A Perspective from Sweden

---

JACOB LIND, MARIA PERSDOTTER

**Abstract:** How is it possible to argue that one group of children should be excluded from education when it has been defined as a fundamental right of all children residing in Sweden? In this article, we explore this question through a comparative reading of two different sets of government reports: the first establishes that »children who reside in Sweden without permission« should have an unrestricted right to education, while the second proposes that so-called »children of vulnerable EU-citizens« should not. These positions appear incommensurable. We suggest, however, that they are thoroughly entangled. Under the current regime of migration control, deportation and deportability is what makes it possible for the Swedish government to grant rights on the basis of territorial presence without abandoning its commitment to regulate residence. Thus, the notion that »vulnerable EU-citizens« cannot easily be deported is mobilised to argue that they should be excluded from the right to education. We see this as an expression of how rights are integral to the governance of migrations to and through the European Union.

**Keywords:** migration, children's rights, education, deportability, ethical territoriality

In this article, we examine and problematise contrasting arguments on the right to education for different categorisations of migrant children. In 2013, the Swedish parliament extended the right to education to all »children who reside in the country without permission« (Proposition 2012/13:58).<sup>1</sup> This was celebrated as an important victory for migrant justice movements, and marked one of the first times that irregular migrant children were recognised as rights-bearing subjects by the Swedish state (Neilsen 2016). Three years later, in February 2016, a government inquiry on so-called »vulnerable EU-citizens«<sup>2</sup> proposed, in contradistinction to the 2013 decision, that »children of vulnerable EU-citizens« do not have a self-evident right and

---

1 | Equal authorship. All translations are our own.

2 | In short, the Swedish government defines them as EU-citizens who have no right of residence in Sweden. More specifically the label refers to poor, racialised and otherwise margina-

should be denied access to education in Sweden (SOU 2016:6). Meanwhile, in 2016 the government also introduced extraordinary border controls, and swore to intensify their efforts to deport refused asylum seekers and other irregular migrants.<sup>3</sup>

These developments raise a number of questions. First, how is it possible to argue that one category of children should be excluded from what has previously been defined as a fundamental right of all children residing in Sweden, regardless of their legal status? Second, how, in this case, is the distinction between »all children who reside in Sweden without permission« and »children of vulnerable EU-citizens« made? Third, how does this reflect back on the conception of rights that was set out in the 2013 decision on the right to education for »all children«, particularly in terms of the geography and territoriality of this right? And finally, what does all of this tell us about the relationship between rights and strategies of migration control, including deportation and deportability?

In an attempt to answer these questions, we present a critical comparative reading of three government reports. The first two were prepared in 2007 (SOU 2007:34) and 2010 (SOU 2010:5) and served jointly as the basis for the decision to grant all »children who reside in Sweden without permission« an unrestricted right to education (SOU 2007:34; SOU 2010:5). The third report was the outcome of the 2016 government inquiry proposing that »children of vulnerable EU-citizens« should be denied access to education in Sweden (SOU 2016:6).

One of our starting points in engaging with these reports is that the rights of children, and issues pertaining to education more specifically, are of particular importance to the analysis of larger political processes related to migration and migration control. Children have been somewhat overlooked in migration research (White et al. 2011), where they are often seen as passive »luggage« to migrating adults (Dobson 2009). Yet, contestations over the rights situation of migrant children, particularly regarding education, are often at the centre of struggles for migrant justice and against the attempts of states to regulate and restrict migration.

---

lised persons who beg and live rough, many of whom are Roma from Bulgaria and Romania. More on this below.

**3** | Sweden's centre-left government has cut access to housing and social assistance for refused asylum seekers, and ordered the police to intensify their efforts to deport irregular migrants. In November 2015, it introduced extraordinary border controls, and, in June 2016, the parliament approved a set of laws that eliminate the possibility for asylum seekers to obtain a permanent resident status, and impede family reunification. It was promised that these would be temporary measures, but there are now indications that they might become permanent fixtures of the system.

The proposal to exclude »children of vulnerable EU-citizens« from education can be interpreted as a violation of the universal right of children to access education as defined in the *Convention on the Rights of the Child* (hereinafter CRC). However, such interpretations often fail to account for the ways in which various conceptions of rights are embedded in regimes of migration control, and are contingent upon governance practices, such as deportation and deportability. The purpose of this article is not to evaluate whether the current and proposed policies meet human rights standards. Neither is it to determine, in positive terms, what the right to education for irregular migrant children and ›vulnerable EU-citizen‹ children really is. Instead, we seek to engage with the argumentative logics and the conceptions of rights that underlie the seemingly opposite positions on the right to education for migrant children with ambiguous or irregular statuses in the two sets of reports.

Throughout the article, we use the term ›irregular migrant children‹ to refer to the categorisation of children that was articulated in the 2010 government inquiry (SOU 2010:5). That is, »all children who reside in Sweden without permission«. These are understood to be rejected asylum seekers, irregular entrants who have never applied for asylum, and visa overstayers. The term »vulnerable EU-citizens« is used by the Swedish government to refer to EU-citizens who beg and live rough in the country. A large portion of these citizens self-identify as Roma (Hammarberg 2015) and the population as a whole is intensely racialised as such. To us, the term »vulnerable EU-citizens« obscures the particular experiences and histories of the persons who are labelled as such, including experiences and histories of anti-Roma racism. As this article centres on an analysis of government discourses, we have nevertheless opted against replacing the term ›vulnerable EU-citizen‹ with the term ›Roma‹ so as to not conflate a category which primarily reflects the perspective of the government with a term (Roma) that better refers to the subjective self-definition of certain ethno-cultural communities in Europe. We hope that the quotation marks will remind the reader that the term »vulnerable EU-citizens« is contested and questioned by us.

Moreover, our choice to use the term does not mean that we do not recognize or take seriously the importance of anti-Roma racisms in Sweden and in the EU. Rather than focusing on the cultural ideology of anti-Roma racism, we choose to emphasise the consequentialist and territorial logics, and the salience of discourses of national sovereignty, which cut across the governance of different categorisations of poor people on the move to and through the EU. Our hope is that this will add to, rather than distract from, important academic and non-academic conversations on anti-Roma racism.

We continue this article with a few brief remarks on the relationship between citizenship and education. We then provide a theoretical discussion of the connections

between status, territory, and rights in relation to migration control and deportability. This is followed by a section on material and method that provides a segue into our analysis, which begins with a discussion about how the different reports address norms regarding international children's rights. Then, we ask *where* the different reports assume or suggest that the right to education should be realised, and, in doing so, call into question the different conceptions of rights as well as the relationships between status, territory, and rights that are articulated in the empirical material. We conclude with a discussion about the implications our analysis of the differential categorisation and deportability of migrant children has for movements seeking to defend and promote the rights of migrants to and through the European Union.

## **THE RIGHT TO EDUCATION: CITIZENSHIP AND RIGHTS**

Education is set out in international human rights law as a fundamental and universal right. In light of this, Vandenhoe et al. conclude that irregular migrant children must not be denied the right to education (2011: 619). Still, this right remains an unfulfilled promise for many children in Sweden and elsewhere; even where non-status children have formal entitlements to education, their practical access to, and quality of, education remains precarious and highly dependent upon on local practices (Quennerstedt 2015; Strange/Lundberg 2014).

Indeed, human rights are generally understood as rights that should be provided to all regardless of their citizenship-status and without any discrimination. Reflecting on the predicament of all those who were displaced and rendered stateless during World War II, Hannah Arendt (1951) famously argued that the intrinsic problem with human rights is that they tend to fail precisely those for whom they were formulated: those that lack the fundamental »right to have rights« that comes from being recognised as a legitimate member of a political community. One way to interpret this is to say that human rights are a secondary construction of civil rights in the nation-state.

The association between education and the nation-state also extends beyond the dimension of rights: The school is an important institution and site of citizenship formation, a space where »citizens-in-the-making« are simultaneously disciplined and enabled (Foucault 1995; Staeheli 2011) and »national consciousness« is instilled into children (Scourfield et al. 2006: 1). Importantly, the school has been, and continues to be, a vehicle for the exclusion, social differentiation, and assimilation of Roma in Sweden and elsewhere. In Sweden, Roma children were barred from accessing the public school system well into the 1960s, and, even after Roma obtained a for-

mal right to education, they continued, and still continue, to face systemic barriers to accessing education (DS 2014:8; Sjögren 2010).

## THE RIGHT TO EDUCATION: LEGAL ENTITLEMENTS AND CATEGORISATIONS

In Sweden, education is not just a positive right, but school attendance is compulsory for all legalised children. The 2013 decision to extend the right to education to irregular migrant children made it possible that these children attend school. Unlike their legalised counterparts, however, they have no obligation to do so. The so-called »children of vulnerable EU-citizens« have a more uncertain right to education. These children straddle at least three different legal categories: they might either have a *temporary* or a *continued* right of residence, or *no* right of residence at all. According to EU-law, those children whose parents have a legal right of residence in another member state also have the right to access the primary and secondary education system of that country. This right, however, typically does not accrue to children whose parents have no right of residence, or whose legal status is precarious or undetermined according to EU-law (Skolverket 2014). In practice, these categories are all but clear-cut. For instance, someone might be in and out of work, which could mean that they and their children would also oscillate between having and not having a legal right of residence. To complicate the picture even further, in October 2015, a court ruled that an EU-citizen who had lost their employment in Sweden should be allowed to maintain their right of residence on the basis that their children have settled and attend school in Sweden (Förvaltningsrätten i Malmö 2015). Thus, while a child's right to education typically flows from their parents' resident status, in certain situations it can also be that the parents' resident status accrues from their child's school enrolment.

The 2007 and 2010 reports on irregular migrant children do not explicitly address the legal right to education for EU-citizens with or without a continued right of residence, but they do mention that their recommendations should not extend to tourists and temporary visitors (SOU 2010:5: 69). In January 2016, however, the Swedish Schools Inspectorate issued a landmark decision (Skolinspektionen 2016), which established that school-aged EU-citizens who have no right to education based on EU-law belong to the category of »children who reside in the country without permission« and thus have a right to education on the same terms as all other children belonging to this category. Legally speaking, the decision defined »children of vulnerable EU-citizens« as irregular migrant children. Although this decision predated the publica-



tion of the 2016 report on »vulnerable EU-citizens«, the report fails to acknowledge the decision and its implications. Instead, it cautions against an »all too extensive interpretation« of the universal right to education (SOU 2016:6: 55). If the »National coordinator for vulnerable EU-citizens«, or the government, wanted to formally restrict the right to education for certain EU-citizens, they would have to roll back the 2013 decision in some measure. Instead, they seem to take a political and rhetorical stance where »children of vulnerable EU-citizens« have no self-evident right to education in Sweden, and where they should somehow be set apart from the category of »all children who reside in Sweden without permission«. This highlights that the categorisation of children based on their circumstances and migration histories is a fundamentally political process.

## HERENESS – A BASIS FOR RIGHTS AND FOR EXCLUSION

The 2013 decision to extend the right to education to irregular migrant children was significant in that it represented a break with previous status-based conceptions of migrant's rights. Indeed, it marked one of the first times that irregular migrants were recognised by the Swedish state as rights-bearing subjects (Nielsen 2016). While the decision foregrounded a language of universal children's rights, the conception of rights that it put into law was a *territorial* rather than a *universal* one. Arguably, it was based on something akin to what Linda Bosniak has called »ethical territoriality«: »the conviction that rights and recognition should extend to all persons who are territorially present within the geographical space of a national state by virtue of that presence« (Bosniak 2006; 2007: 389–390). This is a conception of rights that treats membership in a political community as a social fact rather than a legal formality, and which typically centres on an ethic of inclusiveness and equality. According to Bosniak, this makes it preferable to status-based approaches as an argument for migrant's rights.

Yet, at the same time, ethical territoriality has a constitutive exclusionary element; it presupposes the existence of a bounded territorial community within which inclusion is to take place. As such, it can easily be taken up as an argument for hardened borders at the perimeters of territory, as well as for the proliferation of internal borders (Balibar 2004: 190). Under current regimes of migration control and border securitization, this creates a situation in which the *hereness* that brings migrants into »national normative concern« (Bosniak 2007: 390), and that serves as a basis for territorial rights claims, simultaneously subjects them to potential territorial removal and renders them deportable (Bosniak 2006:139).

Deportation, in Nicholas de Genova and Nathalie Peutz's words, is »the coercive reversal of migratory movements« (2010: 50): a »routine statecraft« (ibid.: 34) through which states control who is allowed to remain within their territories. Deportation functions not only through the actual removal of bodies, but also through the deterrent effect that it is thought to have on irregular migration. Also, it is a »formative practice of citizenship« (ibid.: 51) through which the citizen is defined in relation to the »non-citizen«. Importantly, deportability is not the same as the complete exclusion of irregular migrants from the economic, social and political spaces of the state. And just as legal citizenship exists on a continuum (Bosniak 2006), deportability tends to affect people differently based on their legal and economic status (Heyman 2008). The targeting of racialised communities, including practices of racial profiling, also renders certain bodies more susceptible to arrest and deportation than others (Hydén/Lundberg 2004).

## **DIFFERENTIAL STATUS, DIFFERENTIAL DEPORTABILITY**

To put it simply, irregular migrant children are deportable because they have no legal right to remain in the country. In the reports on the right to education for irregular migrant children, as well as in much of the research that these reports build upon, irregular migrants are primarily assumed to be refused asylum seekers from outside of the EU who are absconding deportation orders and have gone into hiding. The fact that they are children does not render them any less deportable than adults. In 2014, almost 500 children were involuntarily returned from Sweden to their, or their parents', country of origin (Bieniaszewski Sandberg 2015). During 2016, the Swedish government came to an agreement with Afghanistan that enables the deportation of thousands of unaccompanied minors as they turn 18, and different authorities and societal actors are encouraged to collaborate in their increasing efforts to find and deport those who abscond from childcare institutions (By 2016).

»Vulnerable EU-citizens« blur the line between citizens and migrants: EU-citizenship is fundamentally a citizenship for people on the move in that it is only activated through cross-border movement (Chatty 2015). The European Union (EU) Free Movement of Citizens Directive 2004/38/EC gives every EU-citizen the right to travel to and reside in another member state for up to three months. During this period, they essentially have the same legal status as tourists. To qualify for a continued right of residence EU-citizens have to either be formally employed, or have »sufficient economic resources« and health insurance so as to not become a burden on the host member state. In Sweden and elsewhere, EU-citizens who do not meet

these conditions are more or less entirely restricted from accessing social benefits and services, and, in many cases, also health care. Yet, in practice, it is difficult for the authorities to control the length of stay for EU-citizens in Sweden. By crossing a border to one of Sweden's neighbouring countries and then re-entering the country, EU-citizens can technically initiate a new three-month period of temporary residence. From this follows that »vulnerable EU-citizens«, although they have an ambiguous and precarious legal status, are still significantly less deportable than irregular migrants.

Sardelić (2016) suggests that Eastern European Roma EU-citizens, in spite of their *de jure* citizenship, are routinely *irregularised* and denied access to the rights and privileges available to other EU-citizens (Van Baar 2015). As an example of how Roma EU-citizens are irregularised, Sardelić cites the controversial expulsions of several thousand Roma from France in 2009 and 2010. These expulsions were largely substantiated through a language of security (Parker 2012; Aradau 2015). In Sweden, the governance of »vulnerable EU-citizens« is similarly dependent on securitisation. For instance, in 2010 the Swedish Police expelled over sixty Eastern European beggars on suspicion of crime (Persson 2010). That said, as our analysis below suggests, restrictions on access to social services and welfare appears to be playing an increasingly important role in attempts to curb the migration of »vulnerable EU-citizens« to Sweden.

## **MATERIALS AND METHODOLOGY**

Our empirical material consists of three so-called Swedish Government Official Reports (SOU): First, a 2007 report entitled »Education for children facing a deportation order« (SOU 2007:34); second, a 2010 amendment to this report entitled »Education for all children« (SOU 2010:5); and third, a 2016 report of the »National coordinator for vulnerable EU-citizens« with the title »Future wanted« (2016:6).

A SOU is prepared by a government inquiry to make policy suggestions with respect to particularly complex or controversial issues. While the government defines the problem to be investigated and sets out the terms of reference for the inquiry, an external inquiry chair or committee is usually appointed to carry out the actual investigation and write the final report. A SOU will often contain recommendations for legislative- and policy change. Mostly, such recommendations are put into official policy by the government. It happens sometimes, however, that the government or the parliament will reject the recommendations of an inquiry. Furthermore, it seems

that the inquiry process in some cases is used as part of a strategy to deflect from a political issue or to postpone formal decisions (Sahlin 2004).

The 2007 and 2010 reports served as the basis for the 2013 decision to pass proposition 2012/13:58, which stated that »children who reside within the country without permission« should be entitled to education. The inquiry that resulted in the 2007 report was initiated based on allegations from the UN Committee on the Rights of the Child (UNCRC 2005), which claimed that irregular migrant children were being discriminated against by the Swedish authorities. The main recommendation of the report was that children who have been refused asylum should have a right to education while they await deportation. This, however, received criticism from consultation bodies such as children's rights organisations who argued that the report failed to take into account several categorisations of irregular migrant children, including children who have entered irregularly and never applied for asylum. In response to this criticism, a follow up government inquiry was initiated that resulted in the 2010 report, which re-defined the category of children that should be entitled to education to »all children who reside in the country without permission«.

The 2016 report on »vulnerable EU-citizens« came about as a response to growing public alarm over the presence of Eastern Europeans who beg and live rough in Sweden, and in the midst of intense controversies over their entitlement and access to education, health care, shelter, and various other social services. A »national coordinator for vulnerable EU-citizens« was assigned by the government in 2015 to support authorities and organisations that work with this group, and »to spread knowledge about [EU-citizens'] rights as they reside temporarily in Sweden without a legal right of residence« (Kommittédirektiv 2015:9). The 2016 report is the outcome of the coordinator's work. It suggests that the reason why the presence of »vulnerable EU-citizens« has become so controversial is because people in Sweden are not used to seeing misery and poverty in the streets: this has »caught many with surprise and made them upset« (SOU 2016:6: 20).

In contrast to the 2007 and 2010 reports on irregular migrant children, the 2016 report on »vulnerable EU-citizens« does not propose any legislative changes. It also puts forward few concrete policy suggestions. What it does do is to give an account of the legal status and rights of »vulnerable EU-citizens«, and to present a series of arguments, of which some have rather strong moral overtones. For instance, it urges the public not to give money to beggars and proposes a zero-tolerance approach to unauthorised migrant settlements. No ban on begging is suggested in the report, although it is being discussed by the current centre-left government as well as by the conservative opposition.

While the 2007 and 2010 reports on irregular migrant children led to legislative changes celebrated by many as an advancement of migrant's rights, the 2016 report on »vulnerable EU-citizens« has received a fair deal of criticism from human rights professionals and migrant justice activists alike (Mikkelsen 2016). Representatives of a number of community- and solidarity organisations together with long-time Roma rights activists have suggested that the 2016 report's recommendations are counter-productive and »repressive« (Andersson et al. 2016). Some have also criticised the report for failing to consider the historical complicity of the Swedish state in the persecution of Roma, highlighting that the report lends legitimacy and support to contemporary currents of xenophobia and racism (Abrahamsson et al. 2016).

For this article, we have carried out a critical comparative reading of the government reports, with a focus on the different arguments and lines of reasoning. In doing so, we have paid attention to differences and continuities between, as well as contradictions within and across the reports. We have also, albeit to a lesser extent, observed some of the textual features of the reports. In this respect, our methodology is inspired by Political Discourse Analysis (Van Dijk 1997), which highlights the need to connect discourse analysis with the political context.

Of course, the reports that we analyse do not exist in a vacuum. They are the products of thoroughly political processes. They are also influenced by competing discourses on immigrant rights that extend beyond the legislative- and policy process. Yet, we believe that focusing on the content of the reports – their arguments, logics, and discursive features – allows us to elaborate on the contradictions within and across them. We believe that an analysis of the kind of governmental reports that we have chosen to study can provide insight into the argumentative logics and discourses of lawmakers and governmental bodies that construct and reproduce how children's rights are mobilised for the management of migration.

Early on in the process, we identified three themes that seemed particularly salient to the reports' contrasting logics and conclusions, and they structure our analysis below: first, how the reports relate to, and address, international human rights standards; second, their reasoning about the geography and territoriality of rights; third, how they propose to balance the right to education in relation to the imperatives of migration control.

## **IRREFUTABLE OR INCONVENIENT RIGHTS?**

A significant difference between the 2007 and 2010 reports on irregular migrant children and the 2016 report on »vulnerable EU-citizens« is how they relate to, and ad-

dress international human rights standards. It was explicitly stated in the government instructions for all three reports that they should consider the CRC. However, they do so in markedly different ways.

The 2007 initial report on irregular migrant children centres on an extensive discussion of the CRC and its implications for the rights of the children in question. In fact, the entire first section of the report addresses the CRC. The report also responds to a series of arguments against implementing a right to education for irregular migrant children on the basis of its stipulations. For example, the report refutes the arguments that allowing irregular migrant children the right to education would be wrong, in principle, since it implies a partial tolerance of irregular migration. The report argues that when it comes to the right to education, the stipulations of the CRC and the criticism from the UN Children's Rights Committee towards the Swedish government outweigh any imperative to control migration. Furthermore, it emphasises that »the right to education is an essential human right, rather than a social benefit« (2007:34: 141). Therefore, it would be morally indefensible and a violation of international children's rights standards to withhold this right for the purpose of reducing government spending.

This is not the only argument that the report puts forward, however. It also engages in a rather lengthy discussion about the so-called »welfare-magnet-« or »pull factor« hypothesis. In short, this is the assumption that granting irregular migrants a right to education would attract more immigrants to Sweden, as well as encourage families in irregular situations to remain in the country. Interestingly, the report refutes this hypothesis, not in principle, but based on a lack of empirical evidence that there would exist such a »relationship between an increased right to social benefits or other rights and more people living clandestinely« (2007:34: 140). Even if this refutation offers support for the report's overall recommendation it seems somewhat inconsistent with its normative standpoint. One may ask: What if the decision to extend the right to education did prove to have an impact on migration rates; would this be grounds for withdrawing it?

In contrast to this, the 2016 report on »vulnerable EU-citizens« barely mentions the CRC, except to caution against what it calls »an all too extensive interpretation of it«, which would »put public servants and politicians who handle questions related to vulnerable EU-citizens in difficult situations« (SOU 2016:6: 54). Furthermore, it suggests that there exists a direct relationship between the decisions of certain municipalities to provide access to shelter, food services, and education to »vulnerable EU-citizens«, and the presence of children in those municipalities (SOU 2016:6: 51). On this basis, the report concludes that municipalities should not set up activities that could attract more EU-citizens. The report furthermore suggests that there are goals

of governance – supposedly, to reduce the presence of EU-citizens who beg and live rough in Sweden – that must not be hindered by impractical interpretations of human rights standards. Indeed, the 2016 report quite explicitly calls for the denial of children’s rights to be used as a strategy to discourage »vulnerable EU-citizens« from bringing their children to Sweden.

## WHERE IS THE RIGHT TO EDUCATION?

The fact that the 2016 report on »vulnerable EU-citizens« engages minimally with the CRC, however, does not mean that it ignores the question of children’s rights and access to education. Quite the opposite, this question is – at least rhetorically – posed as one of its central concerns. The report seems to suggest that the proposal to deny so-called »children of vulnerable EU-citizens« a right to education in Sweden should not be interpreted as an affront to international human rights standards. On the contrary, it is supposed to promote and uphold these standards. If they can go to school *here*, they will not go to school *there*.

The 2016 report assumes that a majority of all »vulnerable EU-citizens« in Sweden are parents of young children whom they have left behind in Romania and Bulgaria (SOU 2016:6: 23). These parents are described as people who are so desperate to support their families that they are willing to selflessly endure the »degrading« experience of begging in the streets (SOU 2016:6: 29). The report is also preoccupied with the idea that the EU-citizens who beg in Sweden do so because they have little education and therefore little opportunity to obtain work. This, it suggests, is to a large extent an effect of anti-Roma racism within the Romanian and Bulgarian educational systems. Thus, to break the cycle of poverty and exclusion, it is extremely important that »children of vulnerable EU-citizens« obtain an education. However, the report argues, their presence *here* (in Sweden) has a detrimental effect on their children’s ability to obtain an education *there* (in their countries of origin):

»Many who beg in Sweden leave their children in the home countries. But the parents need to be present *there* to make sure that the children attend school. The risk is otherwise that the vocation [begging] will be passed down the generations, and that the growing generation will get the idea that beggary is the only possible and natural way to support oneself.« (SOU 2016:6: 91, our emphasis)

This is a consequential logic which arguably adds a layer of humanitarianism to discourses that see the presence of »vulnerable EU-citizens« in Sweden as a problem.

According to this logic, the problem is not, in fact, mainly that they are present *here*, but more so that they are absent *there*. Thus, preventing children from accessing education *here* is presented as a strategy to aid and support them *there*.

In a similar vein, the report suggests that if the so-called »children of vulnerable EU-citizens« are allowed to attend school in Sweden, then there is a risk that children who are already in school in Romania and Bulgaria will interrupt their studies to travel to Sweden along with their parents. It is claimed that the »Swedish society, in accordance with human rights standards, should act to ensure that all the children of Europe can go to school«, but that this does not mean that they should be »taken into Swedish schools«. »The first option should be that the children complete their education in the home countries, in the environments where they are at home, and in the languages that they know« (SOU 2016:6: 55). This is, of course, an argument that is rarely made in relation to other, more privileged groups of international students.

In contrast, the reports on the right to education for irregular migrant children seem to take for granted that »no other country can provide access to education« for the irregular migrant children »during the time the child is living in Sweden« (SOU 2007:34: 138). In a nutshell: there is no *there* where the children could, alternatively and realistically, go to school. Even if they could at some point, in the past or in the future, access education in their own or their parents' country of origin, what matters is that they are territorially present *here* now, and thus the right to education should be fulfilled *here*, where they have their lives (SOU 2007:34: 140).

Both the reports on irregular migrant children and the report on »vulnerable EU-citizens« highlight the responsibility of the state to guarantee the safety and wellbeing of children. The 2016 report suggests that they most probably will not be able to maintain a liveable life in Sweden, and emphasises that they will likely end up living under unacceptable conditions, in trailers or in a tent camp. It also suggests that »children of vulnerable EU-citizens« may have to be apprehended by the state, if they do so. According to the report, existing laws and guidelines on the responsibility of the state to protect and uphold the wellbeing of children require that the state apprehends children in substandard living situations. The report points out that, if the state were to act according to these rules, this would ultimately have negative consequences for the children and their parents. The argument is essentially that »children of vulnerable EU-citizens« should not be given a right to education in Sweden because they have few other rights here, and thus it is likely that they would be apprehended, if they came here with the purpose of accessing the Swedish school system.

In contrast, the 2007 and 2010 reports explicitly suggest that giving irregular migrant children who are »hidden« the right to attend school could be a positive way to break the children's presumed isolation, and make it possible for the authorities



to come in contact with children who would otherwise be outside of their purview (SOU 2007:34: 133). Thus, both sets of reports arguably contain paternalistic narratives about different categories of migrant parents. In the 2016 report, the conclusion seems to be that parents fail in their duties by leaving their children *there*, but that they definitely should not bring them with them *here*. In the 2007 report, the argument is instead that the children are already *here*, and therefore the Swedish authorities have to protect them from the consequences of their parents' choice to stay.

## DEPORTABILITY – A BASIS FOR RIGHTS?

As discussed earlier, deportation is a primary instrument of states to control unwanted migration. The territorial presence of irregular migrant children is ultimately defined and delimited by their potential deportability. Deportation connects *here* with *there* in one of the crudest ways possible. In comparison, the perceived threat of »vulnerable EU-citizens'« unrestricted mobility is linked to the fact that they are relatively less deportable.

As previously mentioned, the 2007 report is entitled »Education for children facing a deportation order«, and defines irregular migrant children as right bearers specifically on the basis of their deportability. An important premise of the report is that giving irregular migrant children the right to education does not make them any less deportable. To precede criticism, a whole chapter in the report is dedicated to a discussion about what implications the right to education could have for the ability of the police to track down irregular migrants. The report suggests that schools should not be given the status of »sanctuaries« or »safe zones« where the police would not be allowed to arrest children due for deportation based on an argument of practicality. The argument relies on information from the police authorities that the police may call schools, ask for specific children, and arrest children on their way to and from school, but that they never arrest children *inside* schools since this is not deemed to be in accordance with the principle of proportionality. Also, the report recognizes that the police typically prefer to arrest whole families together (SOU 2007:34: 202). Therefore, the report argues, the creation of »school sanctuaries« would be problematic since it would mean that schools and the police would be »required to operate in different directions« (SOU 2007:34: 204). Also, police are allowed to pick up children in schools for other reasons, and the report therefore argues that limiting the police from arresting deportable children in schools would be contradictory to other legislation.

Whereas the 2007 report argues that children in irregular situations need to be prepared for whatever the future holds for them »regardless of where he or she will live« (SOU 2007:34: 138), the 2016 report stresses that the primary responsibility to address the situation of the so-called »children of vulnerable EU-citizens« lies with the Romanian and Bulgarian states. Since »children of vulnerable EU-citizens« are assumed to be here only temporarily, the report suggests that it would not be practical for the Swedish authorities to provide them with education and other support. Yet, at the same time, the 2016 report implies that the right to education for their children needs to be limited in order to keep the numbers of »vulnerable EU-citizens« down, and their presence in Sweden a short-lived phenomenon. Since this group of migrants cannot as easily be expelled or deported, denying them and their children access to social rights and education is proposed as a strategy to uphold their highly precarious status and to guarantee a temporary stay in Sweden.

There is a paradox at play here. Temporality is frequently described as a hindrance to the realisation of rights. At the same time, temporality is upheld systematically through direct and indirect migration policies. For irregular migrant children, deportability means that they are held in a position of extended impermanence, and they can have the right to education since it is only to be provided temporarily. For »vulnerable EU-citizens'« children, the right to education is withheld in order to prevent their permanent settlement.

## CONCLUSIONS

Based on the government reports from 2007 and 2010, we have shown in this article that the 2013 decision to provide irregular migrant children with the right to education in Sweden, although it hinged on a definition of this particular right as a universal right, has always been and still remains a territorially based right that is contingent upon the children's deportability. Under the current regime of migration control, deportation and deportability are the mechanisms that make it possible for the Swedish government to grant rights on the basis of territorial presence without abandoning its commitments to regulate migration. The 2016 report on »vulnerable EU-citizens« essentially operated with a similar logic, but came to a different conclusion: It claims that the state cannot afford to uphold principles of ethical territoriality, if it cannot formally control who goes in and out of its territory. The recommendations of the 2016 report, of course, run counter to the 2013 decision. We suggest, however, that these recommendations and the 2013 decision are two sides of the same coin: a contradictory relationship between processes of inclusion and exclusion (Mezzadra/Neilson

2010). The deportability of irregular migrant children allows and enables their entitlement to education. This is a form of inclusion that is fundamentally premised on exclusion. In contrast, it is suggested that the children of »vulnerable EU-citizens«, who are less deportable, should, for this precise reason, be excluded from the right to education. This is a form of exclusion brought about as a response to, and meant to curtail, their inclusion.

»Children of vulnerable EU-citizens« are disenfranchised and restricted from accessing rights and privileges available to other EU-citizens. This is partly related to the fact that EU-citizenship makes social and other rights conditional upon economic status. Mapped onto a social landscape where Roma are economically and socially disadvantaged due to a long history of persecution and systemic racism, EU-citizenship and its associated configuration of rights arguably has the effect of entrenching Roma marginalisation. While Sardelić (2016) suggests that Eastern European Roma are routinely irregularised in the EU, our research gives an example of how the Swedish government attempts to keep »children of vulnerable EU-citizens« distinct and separate from the category of irregular migrant children so as to prevent them from accessing rights that are guaranteed to irregular migrant children. Altogether, this provides some perspective on how rights are mobilised in the governance of migrations to and through the European Union.

Our analysis also highlights some of the contradictions of ethical territoriality: while it takes us beyond status-based conceptions of rights, it can easily be taken up as an argument for hardened borders. Ethical territoriality also does not challenge the broader regimes of deportation and migration control. Rather, it allows for the temporary inclusion of migrants who are currently here, while future migrants continue to be seen as a threat. Territorial logics can evidently also be mobilised to argue that certain migrants who are *here* should actually be *there* – within the geographical territories where they are seen to belong.

Given that hard won principles of ethical territoriality are coming under challenge, we also need to ask, if they are worth fighting for, or, if perhaps we need to rethink these principles and claims. Is ethical territoriality still the best argument for immigrants' rights – or can we imagine a more radically inclusive basis for migrant justice? What would it look like to demand more radical changes to current citizenship and migration orders? Should we base rights claims on territoriality, and, if so, how does this limit our ability to imagine forms of non-territorially based rights and global justice? How might struggles for migrant rights include those who are *here* as well as those who are not *here*, but *there*?

## LITERATURE

- Abrahamsson, Hans / Borgström, Claes / Caldaras, Hans / Chatty, Meriam / Eriksson, Leif / Pelling, Lisa / Post, Soraya / Taikon, Fred / Wieslander, Eliot / Åberg, Mats (2016): Medmänsklighet saknas i rapport om tiggare. Svenska Dagbladet. URL: [www.svd.se](http://www.svd.se) [23.01.2017].
- Andersson, Håkan / Bremer, Lise-Lotte / Grenholm, Micael / Kristiansson, Thord Birger / Lundqvist, Linda / Månsson Bengtsson, Joakim / Waara, Anna / Widlund, Johannes / Volkevicsvics, Marie / Larsson, Jenny (2012): Det här är som ett förbud mot tiggeri. Aftonbladet. URL: [www.aftonbladet.se](http://www.aftonbladet.se) [23.01.2017].
- Aradau, Claudia (2015): Security as Universality? The Roma contesting security in Europe. In: Balzacq, Thierry (Ed.): *Contesting Security: Strategies and Logics*. Abingdon. 89–103.
- Arendt, Hannah (1951): *The origins of totalitarianism*. New York.
- Balibar, Étienne (2004): *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*. Princeton.
- Bieniaszewski Sandberg, Anna (2015): Asylsökande skolbarn utvisas utan förvarning. Dagen. URL: [www.dagen.se](http://www.dagen.se) [23.01.2017].
- Bosniak, Linda (2006): *The citizen and the alien: dilemmas of contemporary membership*. Princeton.
- Bosniak, Linda (2007): Being here: ethical territoriality and the rights of immigrants. In: *Theoretical Inquiries in Law* 8 (2). 389–410.
- By, Ulrika (2016): Politikerna överens: »Barn utan asylskäl måste avvisas«. Dagens Nyheter. URL: [www.dn.se](http://www.dn.se) [23.01.2017].
- Chatty, Meriam (2015): Migranternas medborgarskap: EU: s medborgarskapande från Romförhandlingarna till idag. Örebro.
- De Genova, Nicholas / Peutz, Nathalie (Eds.) (2010): *The deportation regime: sovereignty, space, and the freedom of movement*. Durham.
- Dobson, Madeleine E. (2009): Unpacking children in migration research. In: *Children's Geographies* 7 (3). 355–360.
- DS 2014:8: *Den mörka och okända historien: Vitbok om övergrepp och kränkningar av Romer under 1900-talet*. Stockholm.
- Förvaltningsrätten i Malmö (2015): *Judgement in case no. 6756-15 of 27.10.2015*.
- Foucault, Michel (1995 [1977]): *Discipline and punish: the birth of the prison*. 2nd Vintage Books ed. New York.
- Hammarberg, Thomas (2015): Därför kommer de hit. In: *Socialmedicinsk tidskrift* 3. 260–267.
- Heyman, Josiah McC. (2008): Constructing a virtual wall: Race and citizenship in US-Mexico border policing. In: *Journal of the Southwest* 50 (3). 305–333.
- Hydén, Sophie / Lundberg, Anna (2004): Inre utlänningskontroll i polisarbete: mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige. Malmö.
- Kommittédirektiv 2015:9: *Nationell samordnare för arbetet med utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige*. URL: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) [23.01.2017]
- Mezzadra, Sandro / Brett Neilson (2010): *Borderscapes of differential inclusion: subjectivity and struggles on the threshold of justice's excess*. In: Balibar, Étienne / Mezzadra, Sandro (Eds.): *The Borders of Justice*. Philadelphia. 181–204.

- Mikkelsen, Jens (2016): Hård kritik mot tiggarrapport. Sydsvenskan. URL: [www.sydsvenskan.se](http://www.sydsvenskan.se) [23.01.2017].
- Nielsen, Amanda (2016): Challenging Rightlessness: On Irregular Migrants and the Contestation of Welfare State Demarcation in Sweden. Växjö.
- Parker, Owen (2012): Roma and the politics of EU citizenship in France: Everyday security and resistance. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50 (3). 475–491.
- Persson, Ann (2010): Sverige utvisar också romer. Dagens Nyheter. URL: [www.dn.se](http://www.dn.se) [23.01.2017].
- Proposition 2012/13:58 (2015): Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd.
- Quennerstedt, Ann (2015): Education and children's rights. In: Vandenhoe, Wouter / Desmet, Ellen / Reynaert, Didier / Lembrechts, Sara (Eds.): *Routledge international handbook of children's rights studies*. London. 201–215.
- Sahlin, Ingrid. (2004): Central State and Homelessness Policies in Sweden: New Ways of Governing. In: *European Journal of Housing Policy* 4 (3). 345–367.
- Sardelić, Julija (2016): The position and agency of the ›irregularized‹: Romani migrants as European semi-citizens. In: *Politics*. DOI: 10.1177/0263395716668537.
- Scourfield, Jonathan / Dicks, Bella / Drakeford, Mark / Davies, Andrew (2006): *Children, place and identity: nation and locality in middle childhood*. London/New York.
- Sjögren, David (2010): Den säkra zonen: motiv, åtgärdsförslag och verksamhet i den särskiljande utbildningspolitiken för inhemska minoriteter 1913-1962. Umeå.
- Skolinspektionen (2016): Beslut rörande anmälan om skolsituationen för en elev vid Viboksskolan i Olofströms kommun, Dnr 41-2015:8526 [13.01.2016].
- Skolverket (2014): Skrivelse om rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, Dnr 2014:1204 [24.11.2014].
- SOU 2007:34 (2007): Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. URL: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) [23.01.2017].
- SOU 2010:5 (2010): Skolgång för alla barn. URL: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) [23.01.2017].
- SOU 2016:6 (2016): Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. URL: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) [23.01.2017].
- Stacheli, Lynn A. (2011): Political geography: Where's citizenship? In: *Progress in Human Geography* 35 (3). 393–400.
- Strange, Michael / Lundberg, Anna (2014): Education as Hospitality. In: *Peace Review* 26 (2). 201–208.
- UNCRC (2005): CRC/C/15/Add.248 – Concluding observations: Sweden. URL: [www.refworld.org](http://www.refworld.org) [23.01.2017].
- Van Baar, Huub (2015): The perpetual mobile machine of forced mobility: Europe's Roma and the institutionalization of rootlessness. In: Jansen, Yolande / Celikates, Robin / de Bloois, Joost (Eds.): *The Irregularization of Migration: Detention, Deportation, Drowning*. London. 71–86.
- Van Dijk, Teun A. (1997): What is political discourse analysis? In: *Belgian Journal of Linguistics* 11 (1). 11–52.
- Vandenhoe, Wouter / de Wiart, Estelle C. / de Clerck, Helene M.-L. / Mahieu, Paul / Ryngaert, Julie / Timmerman, Christiane / Verhoeven, Marie (2011): Undocumented children and the right to education: illusory right or empowering lever? In: *The International Journal of Children's Rights* 19 (4). 613–639.

White, Allen / Ní Laoire, Caitríona / Tyrrell, Naomi / Carpena-Méndez, Fina (2011):  
Children's Roles in Transnational Migration. In: *Journal of Ethnic and Migration  
Studies* 37 (8). 1159–1170.



# Dublin on the Move

## Transit and Mobility across Europe's Geographies of Asylum

---

FIorenza PICOZZA

**Abstract:** Against the background of refugee allocation and of the legal restrictions on refugee ›secondary‹ movements, this paper engages the spatiality of asylum in ›Europe‹ and offers a critical geographic perspective on the developments of the Dublin Regulation. By looking at the intersections of asylum and Schengen regulations and at their lived consequences for the lives of mobile refugees, the article sheds light on how the EU-ropean asylum regime produces new subjects of power in terms of legal identities – recognised refugees, rejected asylum seekers, Dublin cases, among others – while also producing *space*, in the form of geographies of transit and asylum, and *time*, through channelling, disrupting, decelerating or speeding up circulation. In showing the fragmented processes of (im)mobility, which are inherent to the spatio-temporal (and legal) process of ›becoming a refugee‹ in today's Europe, the paper critically engages migration management's categorisations such as ›transit‹, ›secondary mobility‹, ›asylum seeker‹ and ›recognised refugee‹.

**Keywords:** Dublin regulation, transit, mobility, refugees, asylum

In the past decades, the unruly intra-European mobility of asylum seekers and refugees<sup>1</sup> has been a major concern for EU member states, and it has engendered increasing ›Schengen intermittences‹ (Garelli 2013), that is to say, temporary interruptions of the principle of free circulation through the re-introduction of checks at internal borders. This concern has become so central to the development of asylum policies that, beyond the recent re-emergence of internal EU-ropean borders, at the time of writing, the European Commission is discussing a reform of the Dublin Regulation which will impose ›firmer rules sanctioning secondary movements‹, such as rejecting an asylum seeker's application altogether or restarting the five-year waiting period for applying for long-term resident status (European Commission 2016a). As this regulation frames ›secondary movements‹ as an ›abuse‹ of the asylum system,

---

1 | In order to de-naturalise asylum as a self-evident legal category and to highlight the fluidity and temporary character of legal statuses, I will alternately use the categories ›asylum seekers‹ and ›refugees‹.



it makes the move even more explicit through which the asylum regime conceals its own abuses of refugees' self-determination by reversing them rhetorically.

Against the background of refugee allocation and of the legal restrictions on their movements, this paper engages the spatiality of asylum in ›Europe‹ and offers a critical geographic perspective on the developments of the Dublin Regulation. By looking at the intersections of asylum and Schengen regulations and at their lived consequences for the lives of mobile refugees, I aim to bring a spatio-temporal dimension to the triangulation of policy, governance and subjectivity proposed by Shore and Wright (1997). The EU-ropean asylum regime, in fact, not only produces new subjects of power in terms of legal identities – recognised refugees, rejected asylum seekers, Dublin cases, among others – but also produces *space*, in the form of geographies of transit and asylum, and *time*, through channelling, disrupting, decelerating, or speeding up circulation (Papadopoulos/Stephenson/Tsianos 2008: 198). In particular, interpreting Dublin in terms of »legal geographies« (Blomley 2001) allows to shed light, not only on the production of legal spaces of asylum, but also on the daily practices through which asylum seekers/refugees cross these geographies – that is to say, the specific forms of ›transit‹ embedded in these geographies, and the fragmented processes of (im)mobility which are inherent to the spatio-temporal (and legal) process of ›becoming a refugee‹ in today's Europe. Through this analysis, the paper critically engages migration management's categorisations such as ›transit‹, ›secondary mobility‹, ›asylum seeker‹ and ›recognised refugee‹, focusing on the ›processual‹ dimension of asylum, rather than adopting its purportedly fixed categories.

The paper is informed by ethnographic fieldwork that I undertook in Hamburg throughout 2016 and in Rome in 2014. In both cases, research consisted of participant observation in a number of refugee support initiatives, including legal support, language classes, self-organised activist groups, and volunteer groups supporting the transit of asylum seekers. Beyond volunteers and activists, my interlocutors were mostly migrants originating from conflict areas, such as Afghanistan, Syria, Eritrea, and Somalia, who had a variety of statuses: different forms of international protection, the German *Duldung* (temporary toleration), work permits, and seldom no legal status at all. All of them had, at least once, transited through the process of asylum, and a number of them were highly mobile within Schengen and the EU. In fact, while the Dublin Regulation was purportedly established in order to solve the issue of ›refugees in orbit‹, the clash between its lengthy bureaucratic machinery and the self-determination of refugees resulted in an effect of hypermobility.

I have elsewhere analysed the ›Dubliner‹ as a peculiar kind of border-crosser, exemplifying the emergence of new subjectivities ›stuck in transit‹ or ›caught in mobility‹ (Picozza forthcoming; see also Fontanari 2016; Kasparek 2015; Brekke/

Brochmann 2015). The key point was to shed light on how the effects of the Dublin Regulation extended well beyond the assignation of responsibility to a member state for the assessment of an asylum claim, bearing huge consequences for future movement. The intersection between Schengen regulations and the effective non-harmonisation of asylum in Europe (e.g. the fact that asylum permits are issued and valid only nationally and not at an EU level) makes for a peculiarly ›European‹ case in which refugees are allowed to move to other member states, but then not permitted to work or reside there, thus ending up joining the ranks of any other ›illegal‹ immigrant employed in the black market. In other words, the machinery of Dublin, and by extension the very asylum regime, ultimately serves the »illegality industry« (Andersson 2014) rendering refugees who engage in secondary movements disposable, deportable labour. Therefore, in my previous work, I extended the term ›Dubliner‹ – which usually refers to Dublin returnees to the state where they were first fingerprinted – to all refugees engaging in intra-European mobility who, in so far as they are mobile, are also ›deportable‹. This extension of the category ›Dubliner‹ was intended to cover the different varieties of legal statuses that a refugee could have at different stages (illegalised migrant, asylum seeker, recognised refugee, again illegalised migrant when engaging in ›secondary‹ movements), to highlight the productivity of the regulation in terms of »deportability« (De Genova 2002) or ›dublinability‹, and finally to shed light on the relationship between space, law, mobility and subjectivities ›stuck in transit‹. While the border regime produces different legal identities, subjectivities cannot be merely subsumed under legal identities.

Expanding on this analysis of the production of refugees as hypermobile subjects, in this article, I look at the developments of the European asylum regime, focusing especially on the fragmentation of rights inherent to the intra-European mobility of refugees and on the transformations of the geographies of transit concomitant with the 2015 »long summer of migration« (Kasperek/Speer 2015). I adopt a critical lens on asylum by looking at its role within the broader »border regime« (Tsianos/Karakayali 2010) and, thus, at its entanglements with illegal migration, labour migration and citizenship. As it has been poignantly noted by the legal scholar Catherine Dauvergne (2008: 3), these and other seemingly discrete domains (e.g. ›trafficking‹ and ›security‹) are all connected and participant in the construction of ›extralegal migration‹, which in turn bears consequences on the conceptualisation of the nation-state and its sovereignty (De Genova/Peutz 2010).

In the first section of the article, I look at the intra-European multi-directional mobility of asylum seekers/refugees, which is both physical and among legal statuses, and I relate the case of the ›Dubliner‹ to other examples of precarious mobilities within Schengen, such as long-term EU permit holders, highlighting how the free

circulation of some subjects within the area comes with a very differential access to rights. In the second section, I interrogate the reconfiguration of transit that occurred with the remarkable disruptions of the border regime during the so called ›refugee crisis‹ of 2015 as well as the recent developments of the Dublin system. The construction of the ›refugee‹, and the way it parallels the construction of the ›illegal immigrant‹, is analysed in the third and final section of the article.

## PRECARIOUS MOBILITIES WITHIN SCHENGEN

For refugees inhabiting the EU/Schengen/Dublin intersectional spaces, further mobility may be a strategy for achieving a stable legal status after a denial, or else for finding employment opportunities and following family ties and social networks. As a consequence, the ›Dubliners‹ are a highly mobile and shifting population in Europe. Those who are now in southern/eastern countries might have just arrived and be heading further North, or might be Dublin returnees from other European states; yet others have been deported ›back home‹ and are now on their second illegal journey; those in northern states may be recognised refugees from other countries that have settled there irregularly; others reapply for asylum in a second country after being refused somewhere else; some never get recognised as ›refugees‹ but keep inhabiting the space of Europe, working in the black market, having a social life, struggling for their rights; lastly, in a few cases, some asylum seekers are granted work permits in countries other than the one of their asylum application or are assigned more precarious statuses, such as the *Duldung* in Germany (Castañeda 2010; Fontanari 2015). All these different cases shed light on the fluidity of legal statuses, so that the same individual may be at different times – or in different spaces – an ›asylum seeker‹, lately an ›illegal immigrant‹ or a ›labour migrant‹, or also a ›recognised refugee‹.

Substantial asymmetries exist between different Dublin signatories in terms of reception conditions, rates of acceptance, deportation rates, (non-)Schengen membership, labour market, civil society support, and transnational migrant networks already present on site, but also in terms of opportunities to live in the ›margins‹ of the state. In northern countries, while a legal refugee status can ensure some rights, it is also often accompanied by socio-spatial segregation and with the reduction of one's freedom of movement. Conversely, (irregular) refugees engaging in secondary movements may experience a more active and socially connected everyday life, although bordered through the circuit of informal, exploited labour and, sometimes, homelessness, or any other lack of rights deriving from their status. In other words, although it comes with a price, there is a certain freedom or autonomy to be found in ›ille-

gality, quite differently from the subjection to state management and control that is entrenched to the legal process of asylum seeking. This struggle over mobility, which originates from both Dublin and Schengen Regulations, is particularly visible in the explicitly political struggles of groups, such as Lampedusa in Hamburg (Tazzioli 2015) and Lampedusa in Berlin (Borri/Fontanari 2015), yet reflects the plight of countless individuals who restlessly keep moving in Europe throughout the years trying to cobble together pieces of their rights and aspirations.

Thus, while the transit of refugees to and within Europe is still mainly represented from east westward or from south northward, their trajectories are often much more fragmented, circular and multidirectional, and, most importantly, unpredictable. Desired destinations may turn up confining refugees and subjecting them to deportations whilst unexpected sites could offer them new possibilities and vice versa. For instance, throughout my fieldwork I have often encountered individuals who were rejected in the countries that they had chosen as a first destination (e.g. Norway, Denmark or the UK) and, in the worst cases, had also been deported to their home countries. After the denial, however, many of them were able to obtain protection in Italy, a country that they had previously regarded as not even an option. Later on, however, due to the lack of employment opportunities, they would again leave and settle in another destination. This multi-directionality testifies to the constrictions imposed by European policies, especially in terms of Dublin transfers, but also to refugees' creativity and, paradoxically, participation in the Schengen ›borderless‹ project. Due to their quest for legal status, but also to social networks within Europe and the casual nature of informal unskilled work, they often settle for a period of time and then move again, thus somehow partaking in the navigation of a highly connected and relatively shrunk European space, provided by visa-free, low-cost travel, and by transnational social networks. Thus, rather than analytically separating a ›primary‹ transit and a ›secondary mobility‹, I look at refugees' (hyper)mobility as a condition inherent to the spatial, temporal and legal dimension of asylum in Europe: On the one hand, engaging in further mobility is an autonomous refugee strategy, also in spite of restrictive asylum laws; on the other hand, however, this hypermobility reflects the precarisation of refugee lives as a technique of governing that renders them perpetually mobile subjects.

Within Schengen, such dynamics of fragmentation between mobility rights and labour rights are by no means reducible to the experience of asylum seekers and refugees; nor are such processes of subjectification marked by continuous mobility, temporariness and precariousness. The purported equality of rights promised by the Schengen *acquis* to non-citizens with particular statuses, such as recognised refugees or long-term foreign residents, has been increasingly jeopardised by domestic poli-

cies (see, among others, Riedner et al. 2016). By way of example, the case of North-African nationals who move to Germany after obtaining a long-term EU permit in Italy or Spain is extremely enlightening. I came across this particular ›category‹ of migrants in the first half of 2016, while volunteering as a translator at *Café Exil*, an anti-racist project providing legal orientation for migrants and refugees in Hamburg. The café was located a street away from a winter-programme container camp for the homeless, where many of these long-term EU permit holders were hosted. The container camp's structure was very similar to that of refugee camps (and it was managed by *Fördern und Wohnen*, the same state agency that offers housing support), although it offered less services and was opened only at night. Moreover, although long-term EU permit holders should theoretically enjoy quasi-citizenship rights, they were in fact subjected to a conditional leave to remain. After a period of three months, they had to convert their permit into a German residency and work permit, which was dependent on finding employment and officially registering their residency – the *Anmeldung* – in a legally rented or owned accommodation. During this period they could neither access state benefits, nor free language courses, nor seek job opportunities via the *Jobcenter*. The fragmentation of rights and temporariness of these migrants is particularly important to confront against the background of asylum issues, as it illuminates the differential character of access to rights that is increasingly permeating both asylum and labour migration in contrast to citizenship. Yet, also the purported privileges of citizenship are increasingly at stake, as the migration of southern or eastern EU-ropeans to northern Europe increasingly entails virtually the same living and working conditions of asylum seekers and ›illegalised‹ migrants. It is remarkable that, alongside the long-term EU permit holders, the container camp also hosted a number of Spanish or Italian citizens of Moroccan origin. In fact, regardless of particular legal statuses, the living and working conditions of people on the move are further differentiated along the lines of class, race, gender, and age. The precarity that the ›twofold‹ labour migrants described above were confronted by, was generally more easily handled by young, fit men in their twenties, who were better equipped to cope with hardship, homelessness, and learning a new language, in contrast to the adults in their fifties, who were predominantly men and unemployed as a result of the economic crisis still hitting the European south. The latter share a feeling of loss of time, of having achieved ›nothing‹ in the decade(s) already spent in Europe. This ›existential‹ condition entrenched in an everyday life suspended in temporariness, and in the lengthy waiting time of bureaucracy, extremely resonates with the condition of asylum seekers on the move (Picozza forthcoming).

## EUROPE'S GEOGRAPHIES OF ASYLUM AND THE QUESTION OF ›TRANSIT‹

Interpreting the internal, as well as the external, re-bordering of ›Europe‹ through the particular lens of asylum allows for understanding it as a space of »graduated sovereignty«, in the spatialised sense that Alison Mountz (2011, 2013) gives to Aihwa Ong's (2006) original contribution: Not only states, and their transnational overlapping institutions, create identities with the aim of selectively ›managing‹ them (e.g. EU citizens, tourists, labour migrants, asylum seekers, trafficked victims, unaccompanied minors), but they do so via novel geographical configurations, such as Schengen, the EU, the designation of ›safe third countries‹ involved in bilateral agreements of readmission, the establishment of ›juxtaposed controls‹ between the UK and France, and, most notably for the purposes of this article, the space produced by the Dublin Regulation, which encompasses both the (not anymore?) ›borderless‹ Schengen area and the EU area. At the time of writing, barely a year after »the long summer of migration« (Kasperek/Speer 2015) that heavily shook up these geographies, and in the wake of the Brexit vote in the UK, it is particularly difficult to foresee the prospective spatio-legal developments in the area. The year 2015 initially saw an unprecedented moment of de-bordering that exceeded the usual abolition of internal controls for EU citizens; in the aftermath of those spectacular refugee movements, though, we witnessed a powerful re-emergence of internal EU borders, both razor-wired and patrolled with border controls that were enforced for all or conducted by means of racial profiling (Schwarz 2016). Controls are still in place in many Schengen areas, such as the Danish/Swedish border, the German/Danish one, the Brenner and Ventimiglia. In addition, the establishment of ›hotspots‹ in Greece and Italy has also heavily transformed Europe's geographies of asylum, illegalising refugees already before they could apply for asylum (Martin/Tazzioli 2016; Garelli/Tazzioli 2016; Scieurba 2016). Finally, depending on the Brexit negotiations, the agreement over juxtaposed controls between the UK and France could be terminated, thus ›displacing Calais‹ on the other side of the Channel.

The *re-bordering* of Europe during 2015 implied something more than a re-emergence of international borders: For one thing, this process of re-bordering shed light on the *porosity* and *selectivity* of contemporary borders (Rumford 2006; Tsianos/Karakayali 2010); a permeability that has always been in place, yet gained much more visibility since asylum seekers started moving in huge groups, more actively – and more politically – demanding safe passage, rather than going into hiding. During the phase of relatively open borders, from the Balkan corridor to Scandinavia, most efforts to ›control‹ were directed towards *filtering* rather than *excluding*. Moreover, dur-

ing that period, practices such as fingerprinting and photo-identification were more performative than actual policing practices. Purportedly undertaken for ›security reasons‹, those records were admittedly not recorded into Eurodac, as it has emerged during my fieldwork in conversation with volunteers both active at the southern and northern borders of Germany during the ›refugee crisis‹. This means that, in that period, Germany was enacting the same ›tacit alliance‹ with undocumented migrants which Bernd Kasparek (2015: 75) has described in the case of Italy, Greece and Hungary – that is to say, an actual practice of *laissez-passer* of asylum seekers without fingerprinting them. In fact, the asylum seekers who were ›theoretically‹ registered in Bavaria and then allocated to other regions were travelling with buses or trains, often with several stopovers; a route that easily allowed escape. The same ›tacit alliance‹ was *de facto* in place in Sweden throughout the autumn of 2015, when the refugees were allowed transit towards Norway and Finland.

The long summer of migration is particularly enlightening for understanding the EU-ropcan border and asylum regime as a contested field composed of competing state institutions working against each other – as well as competing supranational institutions and non-state actors. For instance, during autumn 2015, the southern borders of Bavaria were extremely policed, with federal and local police managing the entry transit, whilst at the northern frontier officials were turning a blind eye over the exit transit, so that, between September and December 2015, volunteers were facilitating the transit of refugees in all the stopovers between Hamburg and the harbours connecting to Sweden without *any* involvement of the police. Differently, also because of the different responses to the ›crisis‹ of Sweden and Denmark, the German/Danish border was extremely policed on both sides. Throughout 2015 and 2016, contradictory border struggles were happening everywhere in Europe: The French police impeded passage from Ventimiglia in response to the *laissez-faire* of Italy, Austria started the construction of a fence at the Brenner border, Hungary built walls both along the Serbian and the Croatian borders, and checks were reintroduced at the border between Denmark and Sweden.

Moreover, the ›Balkan corridor‹, which effectively extended not only into Germany but up to Scandinavia, sheds light on the government of mobility through its *speed*. Throughout the whole of 2015, the mechanisms of filtering and the speed of circulation were immensely varied and contradictory. For instance, before the EU-Turkish deal, the Greek state was facilitating the transit of all refugees from the islands to the peninsula, while, in the same period, only certain nationals could cross the border with Macedonia – a selection based on the larger groups present at the border: Afghans, Syrians and Iraqis. Waiting times and speed of circulation could thus be very different and contingent on the particular border to be crossed. Generally how-

ever, the speed of the illegal journey to Europe was much faster than in the past, also thanks to the collaboration of state and non-state actors. It is perhaps this speed that allowed such a great number of asylum seekers to be condensed in European cities and which produced a reversal of speed in terms of asylum applications. For instance, the asylum seekers who arrived in Hamburg in October or November 2015 had their asylum interviews not until July-August 2016, and the outcomes of those interviews are being issued while I write this article (autumn 2016) – so exactly a year afterwards.<sup>2</sup>

This speed of circulation radically changed the geographies of transit in Europe, whereby transit itself was up to that point considered a peripheral phenomenon. Arguably the condition of ›transit‹ does not only mean transitory passage of migrants/asylum seekers. ›Transit‹ also produces urban configurations through the formal or informal physical concentration of migrants as well as respective economies of care and control. Thus, it engenders also particular questions around the politics of visibility. So to speak, the visibility of refugees ›exploded‹ in Europe, producing similar spectacles in the central stations of Hamburg, Milan, Budapest, Vienna, or Athens – a spectacle that has often been reported as »scenes of displacement and desperation not witnessed in Europe since the Second World War« (Crisp 2016). For several months, the central stations of the bigger nodes of passage of Germany had become formal or informal zones of concentration; in the Central Station of Munich the police would form cordons along the platforms in order to identify potential undocumented refugees via racial profiling; in Hamburg, the network of helpers received thousands of people everyday and re-directed them to their desired destinations. Similar scenes, with similar numbers, had indeed already been witnessed in southern Europe – on the Greek islands and in Lampedusa, in the neighbourhood of Omonia in Athens, and in the Central Station of Milan – but had always been attached to the purported inability of southern countries to cope with the issue of refugees in transit. Although Calais has been producing images of ›crisis‹ in the European north for years, it has done so in a sub-urban space, well detached from the urban everyday reality of European citizens. On the other hand, the ›refugee crisis‹ marked the appearance of refugees in the putative ›civilised‹ urban north of Europe, and thus sparked much more concern.

---

2 | Besides my own empirical data on these long waiting times, the Federal Government responded to a small request of the parliamentary group *Die Linke* in the second quarter of 2016, communicating that asylum proceedings for some nationals, such as Afghans, Eritreans, Iranians and Pakistanis, lasted between 11.7 and 18.9 months; and that nearly 100,000 asylum procedures had been pending for more than 12 months (Deutscher Bundestag 2016).



This displacement of ›transit‹ also implied a displacement of border abuses to the north of Europe. While all southern frontier countries have been criticised Europe-wide for violent practices of push-backs at their borders, comparable abuses started happening elsewhere. For instance, at the Danish/German border refugees were often directly pushed-back (in violation of the international principle of *non-refoulement*) unless they clearly shouted (literally) that they wanted to apply for asylum. These kinds of push-backs at the Danish border, as well as the confiscation of passports by the German police, were constantly reported to the *Helpers Network* present at the Central Station of Hamburg in autumn 2015. This dislocation of border abuses is interesting, also against the background of Europe's moral geographies. During 2015, Hungary was especially condemned by the international community for its human rights abuses. In the past, however, the very same role was alternately played by all major transit countries, each condemned, or under investigation, by the European Court of Human Rights (ECHR): Italy was condemned for a 2009 bilateral agreement with Libya which allowed push-backs at sea (ECHR 2012), Greece for its asylum conditions (ECHR 2011) – a sentence that resulted in halting all Dublin transfers to Greece –, and both countries for illegal push-backs from Italy to Greece (ECHR 2014). Spain is also under investigation for ›hot returns‹ to Morocco from Melilla (Statewatch 2015), and it is likely that the EU-Turkey deal will also be legally challenged in the future. However, the EU-Turkey deal made explicit that push-backs could now be negotiated on a European level (rather than being regarded as ›bad‹ practices of peripheral states). It is also remarkable that the only court that has been challenging these abuses is the ECHR, which is not a EU institution and thus carries no power of enforcing sanctions. Moreover, only individual cases can be challenged through the ECHR and not collective ones. North-western European countries have never been alien to these abuses, but the latter have always been less *visible*. Cases of collective expulsions and/or human rights abuses have been registered in Belgium, France, Denmark, and Sweden (ECHR 2015) whilst detaining asylum seekers is common practice in the UK (Welch/Schuster 2005; Refugee Council 2015). Indeed, Hungary's violent efforts to keep refugees out do not only play in favour of its own territory. Unsurprisingly, the Internal Security Fund (ISF) allocated € 61.5 million to Hungary in the course of 2015, in order to enhance border control and surveillance (European Commission 2015).

Within this scenario, the Dublin Regulation has repeatedly been pronounced ›dead‹ (Carrera/Lannoo 2015, among others) due to its inconsistencies and intermittences: Dublin transfers to Greece have already been suspended since 2011; there have been cases both in Switzerland and Germany in which courts halted deportations of singular families to Italy (ECHR 2014) due to Italy's systematic violation

of the Reception Directive; between August and October 2015, Germany temporarily suspended the Dublin procedure for Syrians due to the unprecedented number of asylum applications throughout 2015. In spite of the lengthy processes, however, Dublin transfers are still in place, and the whole system is under review in order to be transformed and strengthened (European Commission 2016b). Beyond the explicit will to *punish* mobile asylum seekers, the new regulation revises the hierarchy of principles of determination of the ›competent‹ state for the assessment of an asylum claim. The hierarchies are positioned according to the principle of family unity, the issuance of residence permits or visas by a given member state, the illegal entry or stay in a member state<sup>3</sup>, the legal entry to a member state. In the new proposal, a *fairness* mechanism is to be introduced in order to ease the ›pressure‹ on particular states. Given that the machinery of Dublin is already very lengthy and complex, involving the comparison of Eurodac data and then communication between different member states, it is likely that the new measures will render the process even more intricate. Furthermore, the statistical distribution of *fairness* further reduces the possibility of self-determination of the asylum seekers themselves.

While Dublin seems to re-emerge from its own ashes, an analysis of what happens during the ›first‹ transit is essential for the consequences that it bears on the future ability to move. In spite of depending on different criteria, the Relocation Scheme emerged in 2015 follows the same principle of *enforced allocation* and addresses the ›risk of spontaneous secondary movement‹ (European Commission 2016b) with a residency obligation lasting five years. Throughout that period, asylum seekers/refugees are not able to acquire legal status or access social rights in any other country. The effects of allocation and deportation policies stretch through long periods of time; for instance, someone who has been living for a few years in a country, either irregularly or as an asylum seeker – often also achieving a fulfilling life, with a job, social ties, and a good command of the local language – can eventually be displaced to a country where he or she has no ties, only in virtue of European regulations. Thus, the question of refugee allocation should be analysed, both analytically and normatively, as a form of ›forced displacement‹.

Yet, as Sabine Hess (2012) has already poignantly suggested, it is also essential to denaturalise the concept of *transit* as a transitory passage implying a sort of teleology leading to ›permanent settlement‹ (Hess 2012). This critical project also implies counter-mapping the notion of transit by acknowledging the multiple movements of refugees. It will be familiar to any volunteer or activist involved in the reception of

---

3 | As a matter of fact, this criterion has been the most widely applied, as asylum seekers are seldom encouraged to disclose detailed information around their family ties.

refugees throughout 2015, that many people arriving were, so to speak, ›dragged‹ in the current of transit and, in the lack of proper organised information, based their decision to stop or keep moving on the pieces of advice they could cobble together from other refugees and the volunteers they encountered en route. In the course of 2016, I encountered a small number of refugees in the refugee camps of Hamburg who had made it to Scandinavia in 2015. They had decided to relocate to Germany, either after a rejection, or during the asylum procedure, put off by the harsh and dark winter and by the expensive life in countries such as Norway and Sweden, as well as by spatial segregation resulting from their allocation to small towns. A number of refugees that arrived during the crisis are also looking for ways to return to their home countries, either through voluntary repatriation programmes or illegally, undertaking the reverse journey from Greece to Turkey. As Martina Tazzioli (2015) has poignantly noted, this counter-mapping reaches the limits of representation, precisely because of the *invisibility* of such movements: The inward transit of masses of refugees is highly visible, but further mobility, either outward (coerced by deportations or voluntary), or within the European space, is not traced and not visible, and lacks figures and statistics.

## ›BECOMING‹ A REFUGEE

The teleological construction of ›transit‹ also intrinsically underpins the construction of asylum through a twofold linearity that is both spatial and temporal. In hegemonic discourses around migration, the act of ›fleeing‹ and its supposed ›forced character‹ parallels the purported ›rational‹ choice of the ›economic migrant‹. In both cases migrants are understood to come from a ›home country‹ and settle in a ›hosting country‹, implying a spatio-temporal linearity which is often left under-examined. In reality, asylum seekers' movements to Europe are hardly immediate, which renders paradoxical framing ›refugeeness‹ through the immediate act of fleeing. In the past, air travel, even without the proper documents, was somehow easier (see Khosravi 2010: 64), while in the context of an increasing securitisation of borders, the movement of refugees to Europe implies greater overland distance and longer waiting times, thus involving a certain amount of planning and periods of settlement. At the very least, there is a temporal gap between the act of fleeing and seeking refuge within one's own country, or immediately at the border, and then crossing further borders in order to arrive to Europe. In addition, the route to Europe could be immensely fragmented throughout the years, depending on periods spent in (permanently) temporary refugee camps, in detention before being deported, or working in order to save money for continuing the journey.

Conversely, the bureaucratic machinery of the asylum regime implies a linear spatio-temporal trajectory, which assesses the credibility of one's story on the assumption that a genuine refugee has arrived ›here‹ from their ›home country‹ and cannot go back. This problematic temporal conceptualisation extends also into the dimension of settlement: ›Refugeeness‹ is legally conceptualised as a temporary condition, so that subsidiary protection, which is at the moment the most widespread international protection issued to refugees in most European countries, can be revoked if the conditions under which an individual sought asylum do no longer apply.<sup>4</sup> This connotes that, even after decades, the permanent temporariness of this protection can only be overcome, if refugees are able to get access to other documentation strategies, such as long-term residency, and work permits, or citizenship application. This means that, in so far as they are legally ›refugees‹, their status is marked by temporariness and dependent on the possibility and viability of ›return‹. This temporal configuration makes for a conceptualisation of refugees as ›guests‹ and thus bears dramatic consequence for their entitlements. Unsurprisingly, ›voluntary repatriation‹ is also still regarded as the most desirable ›durable‹ solution by the UNHCR (the other two being ›local integration‹ and ›resettlement‹ to a ›third country‹). This framework fails to acknowledge that the effects of war, conflict, and political instability stretch across long periods of time, bearing a huge impact on the economy and security of the concerned area, so that reasons to migrate may well stay in place, even when armed conflict or military occupation terminate – not to mention subjective difficulties in returning to an unrecognisable, war-torn place after being on the move for decades. In other words, the current legal/humanitarian understanding of the refugee fails to address that, beyond legal protection or material assistance, refugees need labour, civil and political rights, as any other migrant or citizen also needs (Sutcliffe 2001).

During my field research and my involvement in refugee support and activism, I have often come back to the question of ›refugeeness‹, namely of *when one starts being a refugee* and *if one ever ceases being a refugee*. Far from aiming to answer this question in a one-dimensional fashion, I have encountered different ways by which people conceive of themselves (or do not conceive of themselves) as ›refugees‹: at times through the dimension of exile, at times through the experience of undergoing assistance and reception, at times conceptualising their movement as ›forced‹, and at times as a political strategy of appropriation (as in the case of the protest movement in Oranienplatz in Berlin). Yet, independent from these complexities, the fluid and unclear category of ›refugee‹ – alternately legal, political, and moral – illuminates how

---

4 | Although it may seldom happen, in Germany, also refugee status could be revoked within three years from the decision (Canada 2011).

bordering is about ordering (Van Houtum/Van Naerssen 2002). Given the twofold logic of Europe's moral geographies, for which borders need to be both secure and humanitarian (Walters 2011), only some ›vulnerable‹ sectors of unauthorised mobility can be legitimised within Europe; such is the case of asylum seekers, unaccompanied minors, seriously ill individuals, and trafficked victims – a seamlessly endless proliferation of categories serving governance and distributing migrants over territories by allocating state responsibility for recognition or repatriation. Discourses of legitimacy and ›deservingness‹ have been in place for decades, but have powerfully thrived in the 2015 (apparent) ›pro-refugee‹ turn of the German government. If on the one hand, this framework bears wide moral and emotional implications, thus rendering asylum a premiere site from which to interrogate the role of borders in people's imaginary and in shaping the relationships between them (Johnson/Jones 2014), on the other hand, it is this very same framework that justifies restrictive laws against the background of ›deservingness‹ in the distribution of ›limited resources‹. While the German government showed a compassionate face to the world, the very same government was pushing behind the table the most restrictive laws on both asylum and repatriation in the last decades. In the name of compassion towards the unfolding tragedy in Syria, Afghans are now considered economic migrants to be repatriated to the ›safe‹ areas of Afghanistan; Balkan countries are been ruled as ›safe‹ altogether and the Roma are those most subjected to the threat of deportation.

Above all, it is precisely the construction of refugees as victims that bears deep implications on refugees' ability to decide *where* to settle. This is best exemplified by the words of the German minister of the interior Thomas de Maizière, who remarked last year that »asylum seekers must understand that they cannot choose where they are seeking protection« (Harding 2015). This ›obligation to understand‹, underpinning both Dublin and the 2015 Relocation Scheme, starkly reveals the Eurocentric view of refugees and asylum seekers as objects of control and/or charitable intervention, so that their presumed *desperation* (such an ubiquitous word in political, media, and humanitarian discourse) should disqualify them from any entitlement to making autonomous decisions about their present conditions or future prospects. The idea that individuals and populations should be allocated to given spaces is not new, and is entangled with questions of citizenship, mobility rights, race, and class – all of which have been reconfigured in global terms (see Balibar/Wallerstein 1991; Bauman 1998). However, whilst the »national order of things« implies a sort of isomorphism between people, territory, and culture (Malkki 1992; Gupta/Ferguson 1992), the European order of asylum extends the idea of allocation to the realm of international legal responsibility, implying an isomorphism between the identity of the asylum seeker and her ›competent‹ country. These two separate orders for the

deportation and allocation of citizens have been so much naturalised that, when looking at European policies, one almost never finds the word ›deportation‹. Instead, the Dublin Regulation uses ›transfers‹, CEAS directives speak of ›returns‹, bilateral agreements concern ›readmissions‹, and some national regulations deploy ›administrative removals‹. Within UK immigration law, for instance, the term ›deportation‹ applies only to people whose ›removal‹ is deemed »conducive to the public good«, such as in the case of criminal convictions (Blinder 2016).

The system of refugee allocation peculiarly mirrors the whole construction of migrant illegality: It is the border regime and the relevant absence of legal migration routes that compels migrants into the illegal journey; illegal migration is then in turn framed as a problem that demands for more border control. In the same fashion, it is the system of refugees' forced allocation that causes a forced displacement of those who challenge that very system, but then their unruly mobility is framed as a problem that demands for stricter penalties. While the humanitarian and legal regime of asylum focuses on the abuses and traumas that asylum seekers have endured in the past, it completely fails to acknowledge the abuses that they undergo under that very system. Most notably in this instance is the fact that refugees are re-rendered refugees through their forced displacement to countries in which they do not want to live. The restless challenge that mobile refugees pose to this regime often results in experiences of renewed rupture and fragmentation – thus also in a sense of failure and loss of time – but also engenders new struggles over the space of Europe and its ›graduated‹ and ›differential‹ government of mobility.

## LITERATURE

- Andersson, Ruben (2014): *Illegality Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. Oakland.
- Balibar, Étienne / Wallerstein, Immanuel M. (1991): *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. London/New York.
- Bauman, Zygmunt (1998): *Globalization, the Human Consequences*. New York.
- Blinder, Scott (2016): BRIEFING. *Deportations, Removals and Voluntary Departures from the UK*. The Migration Observatory at the University of Oxford.
- Blomley, Nicholas K. (2001): *The Legal Geographies Reader: Law, Power, and Space*. Oxford.
- Borri, Giulia / Fontanari, Elena (2015): *Lampedusa in Berlin: (Im)Mobilität innerhalb des europäischen Grenzregimes*. In: *Peripherie* 138/139. 193–211.
- Brekke, Jan-Paul / Brochmann, Grete (2015): *Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation*. In: *Journal of Refugee Studies* 28 (2). 145–162.

- Canada: Immigration and Refugee Board of Canada (2011): Germany: Whether individuals who are granted refugee status in Germany can later be deported. URL: [www.refworld.org](http://www.refworld.org) [31.01.2017].
- Carrera, Sergio / Lannoo, Karel (2015): Treat the Root Causes of the Asylum Crisis, not the Symptoms. In: CEPS Commentaries of 11.09.2015. URL: [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu) [31.01.2017].
- Castañeda, Hilde (2010): Deportation Deferred. In: De Genova, Nicholas / Peutz, Nathalie (Eds.): *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham, NC. 245–261.
- Crisp, James (2016): Refugees face asylum rejection if they leave country of arrival, under new EU rules. In: *EurActiv* of 13.07.2016. URL: [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com) [31.01.2017].
- Dauvergne, Catherine (2008): *Making People Illegal. What Migration means for Globalisation and Law*. Cambridge/New York.
- De Genova, Nicholas (2002): Migrant »Illegality« and Deportability in Everyday Life. In: *Annual Review of Anthropology* 31. 419–447.
- De Genova, Nicholas / Peutz, Nathalie (Eds.) (2010): *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham, NC.
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/9146. URL: [dip21.bundestag.de](http://dip21.bundestag.de) [31.01.2017].
- ECHR (2011): Grand Chamber Judgment. *M.S.S. v. Belgium AND Greece*. 21.01.2011.
- ECHR (2012): Grand Chamber Judgment. *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*. 23.02.2012.
- ECHR (2014): Grand Chamber Judgment. *Sharifi v. Italy and Greece*. 21.10.2014.
- ECHR (2015): Factsheet – Collective expulsions of aliens. September 2015. URL: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) [31.01.2017].
- European Commission (2015): *European Agenda on Migration – Fact sheets. Second Implementation Package*. 09.09.2015. URL: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [31.01.2017].
- European Commission (2016a): *Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy*. Press Release IP/16/2433. 13.07.2016. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [31.01.2017].
- European Commission (2016b): *The reform of the Dublin system*. 04.05.2016. URL: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [31.01.2017].
- Fontanari, Elena (2015): Confined to the threshold. The experiences of asylum seekers in Germany. In: *City* 19 (5). 714–726.
- Fontanari, Elena (2016): Soggettività en transit. (Im)mobilità dei rifugiati in Europa tra sistemi di controllo e pratiche quotidiane di attraversamento dei confini. In: *Mondi Migranti* 28. 39–60.
- Garelli, Glenda (2013): *Schengen Intermittences: the On/Off Switch of Free Circulation*. In: Garelli, Glenda / Sossi, Federica / Tazzioli, Martina (Eds.): *Spaces in Migration: Postcards of a Revolution*. London. 75–95.
- Garelli, Glenda / Tazzioli, Martina (2016): *The EU hotspot approach at Lampedusa*. *Open Democracy* of 26.02.2016. URL: [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net) [31.01.2017].
- Gupta, Akhil / Ferguson, James (1992): Beyond »Culture«: Space, Identity, and the Politics of Difference. In: *Cultural Anthropology* 7 (1). 6–23.

- Harding, Luke (2015): Refugee Crisis: Germany Reinstates Controls at Austrian Border. *The Guardian* of 13.09.2015. URL: [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com) [31.01.2017].
- Hess, Sabine (2012): De-naturalising Transit Migration. Theory and Methods of An Ethnographic Regime Analysis. In: *Population, Space and Place* 18 (4). 428–440.
- Johnson, Corey / Jones, Reece (2014): Where is the Border? In: Jones, Reece / Johnson, Corey (Eds.): *Placing the Border in Everyday Life*. Farnham. 1–14.
- Kasperek, Bernd (2015): Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime. In: Bauder, Harald / Matheis, Christian (Eds.): *Migration Policy and Practice: Interventions and Solutions*. Basingstoke. 59–78.
- Kasperek, Bernd / Speer, Marc (2015): Of hope. Hungary and the long summer of migration. [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) of 09.09.2015. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [31.01.2017].
- Khosravi, Shahram (2010): *›Illegal‹ Traveller: An Auto-Ethnography of Borders*. Basingstoke.
- Malkki, Liisa (1992): National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees. In: *Cultural Anthropology* 7 (1). 24–44.
- Martin, Lauren / Tazzioli, Martina (2016): Governing Mobility through the European Union's ›Hotspot‹ Centres. A Forum. In: *Society & Space* of 08.11.2016. URL: [societyandspace.org](http://societyandspace.org) [31.01.2016].
- Mountz, Alison (2011): The Enforcement Archipelago: Detention, Haunting, and Asylum on Islands. In: *Political Geography* 30 (3). 118–128.
- Mountz, Alison (2013): Political Geography I: Reconfiguring Geographies of Sovereignty. In: *Progress in Human Geography* 37 (6). 829–841.
- Ong, Aihwa (2006): *Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty*. Durham.
- Papadopoulos, Dimitris / Stephenson, Niamh / Tsianos, Vassilis (2008): *Escape Routes: Control and Subversion in the Twenty-first Century*. London.
- Picozza, Fiorenza (forthcoming): ›Dubliners‹. Unthinking displacement, illegality and refugeeness within Europe's geographies of asylum. In: De Genova, Nicholas (Ed.): *The Borders of Europe: Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Durham.
- Refugee Council (2015): *Detention in the Asylum System*. March 2015. URL: [www.refugeecouncil.org.uk](http://www.refugeecouncil.org.uk) [31.01.2017].
- Riedner, Lisa / Álvarez-Velasco, Soledad / De Genova, Nicholas / Tazzioli, Martina / Van Baar, Huub (2016): Mobility. In: De Genova, Nicholas / Tazzioli, Martina (Eds.): *Europe/Crisis: New Keywords of ›the Crisis‹ in and of ›Europe‹*. *Near Futures Online* 1 (1). URL: [nearfuturesonline.org](http://nearfuturesonline.org) [31.01.2017].
- Rumford, Chris (2006): Theorising Borders. In: *European Journal of Social Theory* 9 (2). 155–169.
- Schwarz, Inga (2016): Racializing freedom of movement in Europe. Experiences of racial profiling at European borders and beyond. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 2 (1). 253–265. URL: [movements-journal.org](http://movements-journal.org) [31.01.2016].
- Scuirba, Alessandra (2016): Hotspot system as a new device of clandestinisation: view from Sicily. In: *openDemocracy* of 25.02.2016. URL: [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net) [31.01.2017].



- Shore, Cris / Wright, Susan (1997): Policy: a New Field of Anthropology. In: Shore, Cris / Wright, Susan (Eds.): *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. New York. 3–40.
- Statewatch (2015): European Court of Human Rights demands explanations from Spanish government on ›hot returns‹ in Melilla. 07.08.2015. URL: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org) [31.01.2017].
- Sutcliffe, Bob (2001): Migration and Citizenship: Why Can Birds, Whales, Butterflies and Ants Cross International Frontiers More Easily than Cows, Dogs and Human Beings? In: Ghatak, Subrata / Showstack Sassoon, Anne (Eds.): *Migration and Mobility*. Basingstoke. 66–82.
- Tazzioli, Martina (2015): Which Europe? Migrants' uneven geographies and counter-mapping at the limits of representation. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (2). URL: [movements-journal.org](http://movements-journal.org) [31.01.2017].
- Tsianos, Vassilis / Karakayali, Serhat (2010): Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. In: *European Journal of Social Theory* 13 (3). 373–387.
- Van Houtum, Henk / Van Naerssen, Ton (2002): Bordering, Ordering and Othering. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 93 (2). 125–136.
- Walters, William (2011): Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border. In: Bröckling, Ulrich / Krasmann, Susanne / Lemke, Thomas (Eds.): *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. New York. 138–164.
- Welch, Michael / Schuster, Liza (2005): Detention of Asylum Seekers in the US, UK, France, Germany and Italy: A Critical View of the Globalizing Culture of Control. In: *Criminal Justice* 5 (4). 331–355.

# 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« (Stütze 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/Koupantantze* 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 zudem »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 Niedriglohnssektor 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].

# Intersecting Mobilities

## Declassing and Migration from the Viewpoint of Organising within and against Precarity

---

BUE RÜBNER HANSEN, MANUELA ZECHNER

**Abstract:** Many recent political debates have revolved around the supposed opposition between the interests of ›local workers‹ and ›migrants‹. Any social theory that wants to question this opposition must break with the long tradition of methodological nationalism. Such methodological nationalism naturalises the nation state as a framework for social science, and turns the nation state's legal and governmental divisions of local workers and migrants into reified and reductive categories. This article shows that there is an alternative to this approach in migrant and precarity organising within the context of declassing and crisis migration in Europe today. Engaging with the case of the Vienna Precarity Office, it shows how class and migration-status cannot be understood separately, but must be understood as outcomes of strategies of social reproduction. Regarding the ways the outwardly and downwardly mobile compose in precarity organising, the article suggests that such experiences open ways to overcome the separations and reifications of (methodological) nationalism.

**Keywords:** precarity, migration, class, social reproduction, organising

In recent years, Europe has been in the throes of two crises: The so-called ›crisis of migration‹ and the economic crisis. Within a context of economic decline and welfare retrenchment, many have turned against migrants and refugees in the name of protecting scarce jobs, opportunities and welfare services for locals.<sup>1</sup> There already exists a varied literature in welfare studies describing these attitudes as welfare chauvinism and nativism (Van Der Waal/De Koster/Van Oorschot 2013; Loch/Norocel 2015). However, this literature has one key presupposition in common with welfare chauvinism itself, namely the idea that class is bounded by nationhood: Where the latter privileges a supposedly threatened national middle or working class, the former analyses class as a bounded unit in terms of national statistics. Whether due

---

1 | This shift is recognisable, not only in the discourses of right-wing populists such as Farage, Le Pen and Hofer, but also in a rightward turn of social democracy, with leaders in both Austria and Denmark breaching the topic of possible government coalitions with the far right.

to a strong belief in the imagined (Anderson 2006) or statistical community of the nation (Mitchell 1998), migrants and refugees are presented as strangers within a national class structure and welfare system. Despite the ostensibly critical and egalitarian *Erkenntnisinteresse* (Habermas 1968) of welfare studies and the class theories it draws on, its methodological nationalism, which it shares with much of social theory (Chernilo 2006), leads it to pose the question of migration and class in a way that hinges on the nation-state, and the degree of its willingness and capacity to show solidarity with outsiders. This is a framing that is limited by the same pragmatic, imaginary and institutional horizon as welfare chauvinism itself: In other words, it shares the *problematic* – how do migrants fit within a national class and solidarity structure? – with welfare chauvinism. This limits its political and institutional instruments to the framework of the nation state (Beck 2002: 32–33; Curran 2013). Nathan Sznajder and Ulrich Beck raised this as an important challenge, when they wrote that

»class [...] must be released from the fetters of methodological nationalism, re-conceptualized, and empirically established within the framework of a new cosmopolitan social and political science.« (Beck/Sznajder 2006: 6)

Meanwhile, migration studies is undergoing a thorough self-critique of methodological nationalism. This critique concerns the tendency to ignore differences between people such as class, gender and ethnicity (Sager 2016: 54), as well as to reify »migrants« as a distinct category of human mobility (or, mobile humanity)« (De Genova 2013: 253). What class theory and classical migration studies have in common is an obsession with identification and identity. Identification reduces complex interconnected lives to the categories of social science and national statistics (»migrant«, »working class« etc.). It provides categories that are useful for governance or for fortifying identities. The politics based on such reductive identities or identifications miss the intersectionality of problems, the hybridity of subjectification and the transversality of political organising and composition. It misses what Homi Bhabha called *vernacular cosmopolitanism*<sup>2</sup> and the connections between migrants and non-migrants within social fields of differential power (Wimmer/Glick Schiller 2002: 324).

---

2 | »The vernacular cosmopolitan takes the view that the commitment to a »right to difference in equality« as a process of constituting emergent groups and affiliations has less to do with the affirmation or authentication of origins and »identities«, and more to do with political practices and ethical choices. Minoritarian affiliations or solidarities arise in response to the failures and limits of democratic representation, creating new modes of agency, new strategies of recognition, new forms of political and symbolic representation.« (Bhabha 1994: xvii–xviii). We

In recent years, many initiatives by precarious EU-migrant workers in the cities of the north of Europe have been key in re-problematising the economic crisis as a process of declassing, uprooting and of new forms of solidarity and everyday economy. They also serve to combat the proto-racist stereotyping of ›PIGS‹ populations, which portrays them as threatening migrants in a climate of growing hostility towards people who may rely on local social systems (Curcio 2014), extending long-running prejudices against Eastern European migrants. Thus, these groups engage in a timely and situated (Haraway 1988) articulation of a critical discourse around Europe, crisis and migration. While there are many examples of local groups initiated by intra-EU migrants within Northern European cities, the first part of this text will focus on the experience of the Precarity Office in Vienna, which from 2013 onwards has been organised by different EU and non-EU-migrants together with local activists around common issues. Militant research practices make it possible to engage with such vernacular cosmopolitanisms as situated and strategic action and thought (Malo de Molina 2004; Colectivo Situaciones 2003; De Genova 2013; Garelli/Tazzioli 2013).

The second part of the text (sections 4–6) reflects on how these perspectives allow a theoretical reconceptualisation of class and migration starting from social reproduction theory, understood as a theory of strategies of life responding to the contingencies and precariousness of livelihoods, especially within crises.

This explorative text aims to demonstrate that without an understanding of the tactical, strategic, affective and relational aspects of classing and migration, class theory and migration studies can only operate within a regime of identity and identification. To achieve such an understanding, the ›cosmopolitan social science‹ advocated by Beck and Sznaider is absolutely inadequate. What is needed is *militant research* able to engage with the actualities and possibilities of composition between migrants and non-migrants, between different groups of precarious people.

## THE PRECARIETY OFFICE VIENNA

The Precarity Office in Vienna is only one of many examples of local groups started by intra-EU migrants, often together with locals and migrants from beyond the EU, to organise solidarity, mutual aid, debates and campaigns around the European crisis. The forerunners of these groups were young politicised people from Greece

---

have elsewhere written about cities as spaces of cosmopolitanism from below (Hansen/Zechner 2016).



and Spain, who moved north to find work or to study during the early parts of the European crisis. The Juventud Sin Futuro and Marea Granate networks of Spanish migrants function as support networks in places of arrival as well as running translocal campaigns.<sup>3</sup> Greeks have self-organised abroad via solidarity groups, such as the Solidarity4All<sup>4</sup> network or the local Spira Graz<sup>5</sup>, linking Greek initiatives with cities and Greek people across the globe.

The concrete inspiration of the Precarity Office came from the long-standing local experience of the Oficina Precaria, a self-organised advice centre for unemployed/precarious people in Madrid in the context of the 15 Movement. It travelled north with many of the activists that left Spain to find jobs, most conspicuously giving name to the Precarity Office in Vienna and the Oficina Precaria Berlin. As Juventud Sin Futuro write,

»[...] young people are obliged to choose between unemployment, precarity or forced exile. However, this last option is no solution either: beyond our borders there's no paradise of work to be found. Precarity is an epidemic evil in all of Europe, and one suffers it as much in English, French and German as in Spanish.« (Juventud Sin Futuro 2011)

We became involved in the Precarity Office from its very beginning. Manuela was active in setting it up while Bue became a fellow traveller.<sup>6</sup> The Precarity Office Vienna was born in 2013 amidst a perceived need to develop new platforms for transnational organisation and solidarity in a way that connects to the everyday lives of people in the economic crisis. Its starting point was thus an alliance between a local precarity-organising group (the Prekär Café, with much experience and knowledge around labour rights, local regulations and institutions), the Spanish Emmigrants' platform Marea Granate Vienna/Juventud Sin Futuro Vienna and the Greek Solidarity4All Vienna. All three groups functioned as support and information networks as well as platforms for campaigns and protest. All three groups were built on a desire to organise together on the basis of lived problems (precarity and migration), rather

---

3 | »No nos vamos, nos echan« was an impressive campaign documenting the trajectories and reasons of young people that left Spain after the unfolding of the crisis in 2008, see [www.nonosvamosnosechan.net](http://www.nonosvamosnosechan.net). But these groups also ran several campaigns documenting injustices suffered by people in their places of arrival, as well as their exclusion from elections in Spain by way of postal vote deadlines and bureaucracy etc.

4 | See, for instance, the Vienna local node. URL: [solidarity4allvienna.wordpress.com](http://solidarity4allvienna.wordpress.com).

5 | See, for instance, the Spira Graz Blog. URL: [spiragraz.wordpress.com](http://spiragraz.wordpress.com).

6 | For an early reflection on the Precarity Office see Zechner 2013a.

than on the basis of political ideology. This approach came with a shared prioritization of conviviality, and a concern for practically useful politics, which was stressed in the group names' references to cafés and offices. The Precarity Office idea was conceived as a necessary experiment in organisation in the face of increasing South-to-North EU-migration: More than 427.000 young people left Greece in the early years of the crisis<sup>7</sup>, while 700.000 Spanish citizens left Spain during 2008 and 2012 (González Ferrer 2013).

The basic formula of the Precarity Office remains close to its early form: It is based on a monthly event that brings people from diverse places and backgrounds together to exchange information and debate and where people can get advice on their labour or residency problems as well as meet over food and drinks. In the course of its existence, many individuals from different countries and groups have joined the office, turning it into a diverse space where many languages are spoken. The events are extremely diverse in terms of countries of origin, with known regular participation of people from Austria, Greece, Spain, Romania, Germany, Bulgaria, Poland, Hungary, France, Denmark, Turkey, Israel, and Nigeria. This reflects the cosmopolitan character of a city such as Vienna, within which 38.3% of inhabitants were born outside Austria, and 27.4% remain non-citizens and thus barred from participation in national elections. Many participants (including Austrians) are newcomers in Vienna, some have a wealth of local knowledge and experience to share; most people who join are aged 20–35 and many either study or work in the fields of science or culture. In terms of class, the majority are precarious with middle class family backgrounds.

The founders of the Precarity Office were concerned that a failure to produce solidarity across local and mobile precarious workers could fuel a local anti-migrant backlash by allowing employers to use migrants as an instrument of wage dumping. With this in mind, the three groups formed the Precarity Office to articulate their respective local situations with the broader crisis in the EU, and to develop a model of organising that might inspire initiatives elsewhere. However, the Precarity Office was always an open space for the discussion of other issues, from the Greek debt crisis over extractivisms in southern Europe and Romania, to movements across the border in Hungary, to new electoral experiments in Spain, to refugee solidarity in Greece, repression in Erdoğan's Turkey etc. The Precarity Office may best be understood as a mobile and open network-like constellation that produces a sense of belonging not through an organising principle of identity but of creating transversal connections.

---

7 | »Greek economic migrant increasing, while joblessness soars«. The Guardian of 03.07.2016. URL: [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

## MOBILITY AND MIGRATION

This geographically diverse yet class-wise similar crowd proved a remarkable space for reflections on how the crisis was transforming mobile European subjects into migrants, and on how this related to the way they lived class. Because in times of broad shifts in dominant social class compositions – and of the invention of corresponding strategies of collective and transversal action and living – the limits between mobility and migration are not always that clear cut (Isin 2002).

The Precarity Office was founded on the understanding that migrant workers are the subjects of precarity par excellence, and of how migration is related to an erosion of working conditions that effects local workers, too. This insight was already a part of the practice of the Prekär Café, which started a campaign for trade unions to support undocumented workers, leading to the setup of an office for undocumented workers via a trade union. The Precarity Office embodied another form of this insight, being established as a constitutively transnational and translational space. From the beginning, the idea was not only to work around the shared condition of precarity, but to better understand how different legal statuses – Austrian, EU-citizen, non-EU-citizen – effected precarity, and how to undo these stratifications.

In 2014/15, the Precarity Office organised a series of three events entitled »if the door shuts behind you, you are a migrant«, where the aim was to discuss different aspects of migration and mobility in and around the EU. First was an event on »migration and mobility in the EU«, then one on EU-external borders entitled »precarity has no borders«, and finally a play/improvisation-based event on imagining »faces of utopia« and concerning the freedom of movement. The second event, on 2 December 2014, opened onto questions concerning non-EU migrants and asylum seekers, long before the ›refugee crisis‹ had been declared. It aimed at articulating this situation with issues of migrants within the EU:

»The implementation of an allegedly universal ›Freedom of Movement‹ for European citizens within the EU has always been closely tied to restrictive measures of constraining the mobility of people without European citizenship. In accordance to the needs of European labour markets, the European migration regime attempts to regulate migration in order to ›sort out‹ people that are ›needed‹ – unprotected labour force for seasonal work, f.e. – and people that are not ›needed‹ and therefore unwanted. In last years, the restrictive measures to hinder ›unwanted‹ people from moving to the EU have taken on more and more violent forms.« (Precarity Office Vienna 2014b)

Here, via militant research, the Precarity Office explores the central distinction between EU-migrants and non-EU-migrants within governance, and asks how it affects economies of status. Whilst ›mobility‹ is discursively associated with ascent, improvement, progress and development, as operating on a high level of social, cultural and material capital today, ›migration‹ is associated with downward social mobility, coercion and victimhood.<sup>8</sup> The neoliberal arch-subject is a mobile one whose movements need not correspond to migrations, but rather to chosen steps along a career path, an entrepreneurial self (Smith/Favell 2006; Hannam/Sheller/Urry 2006). But instead of stabilising the narrative into a binary between ›expats‹ and ›migrants‹, with a focus on the binary between white/European privilege and racialized migrant subject, the experiences of the participants of the Precarity Office opened for a complication, and an exploration of the grey zones between these poles.

Since the economic crisis, Southern Europeans were downgraded from their previously mobile status of EU-workers and students and came to be labelled as ›migrants‹ in northern Europe. Many reported experiencing an increase in scepticism, even racism, facing the Austrian media and random strangers. Many Southern Europeans in the Precarity Office who had moved to Austria before the crisis, felt that the deep crisis of their home countries and the lack of jobs and welfare there transformed them from equals within the European system of mobility to impoverished migrants. For many participants with Eastern European backgrounds the experience was different: Because of the relative lack of opportunities in the east they arrived in Austria as migrants, despite the optimistic narratives of mobility connected to the EU-accession of their countries. The common logic was established through the Precarity Office's affirmation: »If the doors shut behind you, you are a migrant«, as one event was titled, referring to the impossibility for many migrants of the EU-crisis to return to the countries they departed from (Precarity Office Vienna 2014a). The theme of this event was further examined through interviews by some members of the Precarity Office (Knittler/Müller-Uri/Schröcker 2014). The general assumption of the collective analysis identified a shift from mobility in the European Union (people who in the past moved as Erasmus students or skilled workers) to migration, defined as not having the choice to return, as being forced to stay on the move to sell one's skills. The interviews from this project reveal the complexity and contradictions inherent in such a distinction, however. We see this in the response from a Greek group member, commenting on the difference between migration and mobility:

---

**8** | The ways migrants are racialised and stereotyped based on skin complexion religion and ethnicity (whether real or imputed) also plays a huge role here.

»On the surface it [migration] appears to be a matter of lack of choice, but that's only on the surface, because digging deeper, mobility also implies deep flexibility and insecurity and this can only be temporary, this can never be permanent for anyone. But of course this term [mobility] is sold as something very positive, something deeply desirable in the current labour market, in the current lifestyle [...].« (Knittler/Müller-Uri/Schröcker 2014)

The intersections and differences of migration and mobility clearly have to do with the governance of bodies and subjectivities, with shifting systems of differential inclusion (Mezzadra/Neilson 2010) and with the attempt to align desires with the needs of the labour market. This logic is here narrated through experiences of exploitation and declassing, with all the ambivalences of neoliberal coercion and control. »Mobility doesn't exist« says one interviewee:

»I think that the ruling classes in the EU want to call migration mobility, because they want to somehow give a positive meaning to migration and convince the people that it's something nice and the flexibility of the working people. They have started with the Bolkenstein agreement in 2006 to make everybody mobile, flexible, all working people should have limited contracts, so they don't get any stable position and have to move around all the time.« (Knittler/Müller-Uri/Schröcker 2014)

This interviewee highlights an important pre-crisis movement in the promotion of intra-EU labour migration, particularly geared towards promoting east-to-west migration. In this way, a genealogy is established that connects the crisis-induced north-south migration within the crisis to the directly governmental attempt to channel cheap labour from Eastern to Western Europe. These two moments have common conditions and effects on the level of governance. They are both conditioned on a preceding lowering of wages in the countries of outward-migration, achieved by economic crisis and structural adjustment programmes. They both have the aim of facilitating labour arbitrage: increasing access to cheap labour within non-outsourcable labour markets in Western Europe, particularly the service sector. Within the Precarity Office there is an awareness that this tends to produce labour competition along national lines, between migrants and non-migrant labour. The Precarity Office regards itself as insufficient to tackle this issue, even on the smaller scale of the Viennese labour market. What it can do, though, is raise awareness about these processes, and experiment with strategies and a production of subjectivity that could overcome this production of divisions.

## COMPOSING AROUND PRECARITY

The key element of the Precarity Office's strategy is to bring people who are separated by methodological nationalism into ›workers‹ and ›migrants‹ together. Writing about migrant organising in the hospitality sector in London, Gabriella Alberti et al. draw the distinction between organising migrants as workers or as migrant workers. They convincingly show the limitations of trade union strategies that reduce all workers to a universal ›workers' identity‹, and show the advantages of an intersectional approach that takes migrant workers' specific concerns as migrants seriously, e.g. concerning work permits and language skills (Alberti/Holgate/Tapia 2013). ›Worker‹ here refers to the set that all belong to, with ›migrant worker‹ being a subset of workers who face specific difficulties. For the Precarity Office this common condition is not so much defined as *work*, but as *precarity*. So what difference does that make on group identity formation? Put briefly, the concept of ›worker‹ draws on a commonality based on the relation to employers/capital, prioritising the wage and the activity of labour over other relations of dependency and reproduction, such as the family and welfare. The concept of ›precarity‹, on the other hand, focuses on the experience and reality of the insecurity of livelihoods, and does not prioritise wage as the main or only point of access to a livelihood. The precarity/migrant organising within many European cities marks a new phase in ›precarity organising‹, as a genealogy of political organising that stems from the (Euro)Mayday movement and passed through autonomous-feminist (Precarias a la Deriva et al.) and later popularising (e.g. Standing 2011) before arriving at the phase of translocal initiatives (Zechner 2012).

The key forms of precarity touched by the Precarity Office are: 1) the precarisation of labour, which was a central concern both for the Prekär Café and for the many Precarity Office participants who had come from Southern and Eastern Europe came to Austria both before and during the economic crisis. 2) The precarisation and deterioration of access to protections in case of un- or underemployment. In the case of Eastern Europe, this decline happened already with the move away from state socialism, and in Southern Europe, the decline of families' capacities to provide a security net during the crisis was a factor aggravating the retrenchment of an already weak (or underdeveloped) welfare state. Precarity and precarisation are thus experienced both by migrants and non-migrants in Austria (albeit to different degrees), and the Precarity Office discussions revealed that when precarity was not the reason for migration in the first place, the increasing precarisation within the crisis had transformed the experiences of mobility into experiences of migration.

Many have argued that precarity is the norm of labour under capitalism, with the full employment and social protections of the welfare statist/Keynesian/Fordist period

being a temporal and geographical exception (Neilson/Rossiter 2008; Denning 2010; Mahmud 2014; Schram 2015). As Neilson and Rossiter (*ibid.*) note, precarity mainly becomes a powerful organising concept for those that have an urgent experience of *precarisation*, i.e. for those that *felt* secure or expected to do so. Precarity organising, in short, is a response to a profound shift in the mode of social reproduction, which affects both expectations of and access to employment and welfare.

Precarity politics is thus centrally, if far from exclusively, the remit of those hitherto protected. We can briefly historicise this with the following narrative: Mid-to-late 20th century Western Europe was characterised by relative security, based on the welfare state, Keynesian full-employment policies and Fordist industrial development. In post-fascist Southern Europe, there was also a growing middle class, based on high rates of home-ownership, increasing access to cheap credit (especially after the introduction of the Euro). In Greece and Spain, one could expect some protections from the state apparatuses build up by PSOE and PASOK in the 1980s, even if clientilism remained a strong part of these growing welfare states, especially in Greece. In both the North and South of Western Europe, the job market, state and credit sector strongly encouraged the growth of a middle class with a high and growing power of consumption, and the expectation that this would continue. In the economic crisis, both the reality and the expectations of this middle class have been solidly shaken. Bearing this in mind, it is not surprising that a large part of those active in precarity organising are part of a downwardly mobile middle class.

## **DECLASSING AND CRISIS**

*Declassing* does not only refer to downward social-economic mobility of individuals and populations as triggered by unemployment and precarity, or to the devaluation of job titles and generational descent from stable middle class lives into precarity. It also means a social and subjective phenomenon that affects the subjectivities of people and collectives, a breakdown of a classed mode of subjectivation, of expectations, life styles and life strategies. Camille Peugny distinguishes between three interrelated kinds of declassing, all of which can be seen in the European South today: familial or intergenerational (loss of status, unemployment); personal or biographical (uprooting or divorce); and educational or meritocratic (devaluation of human capital) (Peugny 2009; Martínez-Celorrío/Marín 2012). One powerful factor in the production of movements and subjectivities of declassified Europeans is the realisation that upward social mobility is blocked. »You'll never own a house in your fucking

life« as the slogan of the Spanish movement *V de Vivienda* went in response to the pre-crisis housing bubble.

Significantly, precarisation and declassing suggest a situation which demands constant flexibility (Kessler/Di Virgilio 2008); instead of fixing or securing people in stable jobs, welfare rights and professional identities, it encourages a constant displacement of bodies and subjectivities. Where identities are constantly destabilised, old imagined communities become weakened, even if some of them are made the object of reconstruction projects based on reactive and indignant nostalgia, especially in right-wing populism. But this contingency and weakening of identities and collective subjects also creates space for resubjectivation and recomposition.<sup>9</sup> Indeed, it is crucial to keep tracing the production of subjects in order to avoid an impoverished vision seeing only a struggle between depressive individualism and reactive identitarianism. Moreover, like precarity, declassing is a phenomenon that is experienced by many migrants and non-migrants alike, albeit differently. The question then is how these problems (can) come to be considered common problems.

## **SOCIAL REPRODUCTION: BRINGING TOGETHER DOWNWARD AND OUTWARD MOBILITIES**

Drawing on social reproduction theory, it is possible to consider both migrant status and class membership – and the identities that might come with it – as the result of individual and group strategies of reproduction within wider systems of social reproduction. We here understand social reproduction not only as 1) the market-mediated capitalist reproduction analysed by Karl Marx and Rosa Luxemburg (Marx 1978; Luxemburg 2003), but also as 2) the ideological and educational reproduction theorised by Louis Althusser (Althusser 2014), and 3) the everyday corporeal and subjective reproduction analysed by feminist Marxists such as Silvia Federici and Mariarosa Dalla Costa (Dalla Costa 2004; Federici 2012; Caffentzis 1999).<sup>10</sup> Historically, the welfare state has intervened on all three levels, through (to illustrate via

---

9 | »... the central task of class composition is to respond to the problem of the contingency of proletarian reproduction, which all proletarians have in common, but deal with in many different ways. This means that class composition must start from the recognition that the modes of proletarians' struggle are extremely diverse« (Hansen 2015). See also Mohandesi 2012; Cleaver 1992; Moulrier-Boutang 1986.

10 | For two recent collections of texts on social reproduction see issue 5 of *Viewpoint Magazine* (Mohandesi/Haider 2015) and *Historical Materialism* 24 (2) (Ferguson et al. 2016).



simplification): labour-market and economic policy, educational and media policy, and family policy. Class belonging and migration are outcomes of the, often conflictual, strategies of reproduction of capital, the state as well as allied and affiliated individuals.

By starting with the concept of a crisis of social reproduction instead of class or migration status, we start with a *problem* rather than with an identity (worker/migrant) or with a relation to capital or the state (employed/illegalised). To start with a problem means to start with a space of differentiation and pragmatics: People who are faced with the same problem of making a living, meeting their needs, or pursuing their desires, develop different strategies and habits of dealing with it: becoming a trainee, going on benefits, studying, engaging in criminalised activities, marrying a stable wage earner, migrating, etc. – strategies that are often shaped by regimes of gender, racialisation, and citizenship (Hansen 2015).

This means that class – or classing as a process – is neither a mere cultural or ideological construct nor mere material condition. It corresponds to a set of conditions and strategies that allow people to function in material, social and economic worlds, and to their strategies and practices of social reproduction:

»Strategies – and that which they mobilize at the level of dispositions, that's to say habitus – are products of class conditions. Thus the strategies of agents are the fruit of what these apprehend in relation to given material conditions of existence – and of the conditionings these impose – and make agents differentiate the potentially possible [...] from what they perceive as ›impossible‹.« (Jiménez Zunino 2011: 52)

The question of classing is thus intimately tied to the horizon of the possible, as perceived and enacted by individuals and collectivities, within the system of social reproduction and economic ownership structures they find themselves in. Here, we see the limits of identification and identity, which prioritise the actual over experimentation with possibility. Identifying people by their class belonging or migration status categorises people according to certain objective markers (income or level of education, citizenship etc.). The risk of this approach is a reification of these markers, and a lack of engagement with the tension between problems transversal to several of those markers, like, for instance, precarity, poverty, limited opportunities, or war. It misses the strategic, poetic and relational aspects of life, whose importance increases in the face of the contingency of reproduction.

In economic crises, the contingency of social reproduction becomes epidemic, leading to declassing, an increase in precarity, and, for some, a desire or pressure to migrate. The key question here is concerned with the possible openings that processes

of declassing can activate, and what collective strategies ›losing‹ middle classes may activate as their middle class identities and life-strategies falter. Through what tactics, narratives, and encounters may they connect transversally with others facing the same problems? This question concerns the possibility of the emergence of new collective subjects and platforms that develop other ways of relating to resources, exchange, belonging and profession in post-welfare and post-growth scenarios (Hansen/Zechner 2015).

To sum up, behind the reified category of class, there are processes of classing and declassing, which all have strong subjective components: pragmatic (strategies of life, such as education and careerism), affective-experiential (based on the spaces one inhabits, the encounters and relations one engages with), temporal-expectational (relating to the trajectory and expectation one has of life). All these open to notions of composition and collective organising that are neither dependent on ›general‹ similarities, such as notions of collective identity or similarity of legal status, nor ›particular‹ similarities, such individual interests and tastes. But of course, composition might produce general similarities through collective struggle and debate, and particular similarities through mutual inspiration, conviviality etc.; in short, through forms of friendship and micropolitics (Zechner 2013b).

## **MIGRATION AS AN ANSWER TO A CRISIS OF REPRODUCTION**

The theoretical points raised above allows us to understand migration as an answer to a crisis of social reproduction. It is a question of life and livelihood, of needs and desires. As such, migration is a set of strategies of self-displacement that respond to conditions of non-reproduction in the countries of origin and destination (unemployment, war, climate change), as well as international differentials of social reproduction (relative employment, security, welfare levels, etc.). The mobility of migrants is conditioned by wider socio-economic and ecological processes, and biographical and subjective factors. But it is a movement that works upon and transforms this condition, which we can understand in terms of displaced class status and in terms of experiences of (de)classing at the point of departure, *en route*, and of the years of arrival.

Migration, like classing, becomes an object of states and supra-state governance. As Sandro Mezzadra and Brett Neilson have forcefully asserted, we have to stop speaking of borders as lines and start to analyse them as methods of differential inclusion, according to the perceived needs of the labour markets of the receiving countries (Mezzadra/Neilson 2013). To understand the border as method, also means prioritising

ing the analysis of *mechanisms of power* (and a tactical knowledge of how to disrupt, bypass or hack them), over debates regarding identity and identification of migrants and refugees. As Prem Kujar Rajaram writes:

»There is neither migrant nor refugee; there are instead modes of biopolitical processing that seek to manage and hierarchize different populations and subject positions – on all sides of the border – in the light of cultural, political and ideological interests.« (Rajaram 2015)

The reason states need to govern migration (and class) is that it is autonomous (Bojadžijev/Karakayali 2007; Mezzadra 2011). Autonomy, as described here, is not some abstract freedom, but rather the constrained openness of strategies of reproduction within the broader contingency of social reproduction, i.e. within conditions of need. Discourses of migration as victimhood ignore this autonomy by disregarding the fact that human mobility precedes its illegalisation as migration and its filtering by border regimes. On the other hand, the EU's neoliberal celebrations of mobility ignore how people are often pushed to migrate by dire need and frustrated desires. Furthermore, autonomy resides in the fact that the people find ways – temporary or lasting – of composing their strategies, developing forms of solidarity and *mobile commons* (Papadopoulos/Tsianos 2013).

To study class or migration by observing how people are ordered according to legal or sociological categories (lower, middle, working, upper class... , EU-migrant, non-EU-migrant, refugee...) is an *ex post facto* exercise. It misses how such categorisations and the categories themselves are products of struggles between the strategies by which people and groups ensure the reproduction of their lives, the strategies by which states try to govern this reproduction, and through which capital tries to profit from it. To understand class and migration is to take seriously the decisions, subjective investments, and strategies that mark people's existential trajectories as well as collective and social processes. Only if these are taken seriously, can tokenistic or charitable politics ›for‹ the other be replaced by composition or building alliance.

The Precarity Office did not produce a theory of social reproduction, but, as militant research points out, it does open towards pragmatics of dealing with problems of social reproduction. Taking its starting point in the common problem of precarity, the Precarity Office composed a transversal group around 1) a set of tools and tactics for dealing with one's situation, such as legal advice and mutual aid, 2) conviviality, creating a community in otherwise dispersed lives, and 3) a common conversation around broader problems such as the EU's crisis management, neoliberalism and the global crisis. All this would have been very difficult to do starting from identities such as ›migrants‹, ›workers‹ or ›Austrians‹. Nor did the Precarity Office experiment start

from abstract slogans, such as Marx and Engels' »The workers have no fatherland« (Marx/Engels 2016: 64), or from ideas about privilege and victimhood. Instead, it proceeded by creating a context in which the expectations and hopes, the anxieties, struggles and urgencies of people's lives – about the crisis of their home countries, the difficulty of returning, unpaid internships and much more – could meet and compose in friendship, articulate themselves in anger and hope, and lead to common analyses.

## CONCLUSION

The case of the Precarity Office illustrates the political effects of seeing migration as a class issue and class as practice and habitus: We see how the Precarity Office's focus on *practical experiences of precarity* and *declassing* enabled different migrant groups to organise jointly and together with locals. This organisational experiment is not without implications for class theory and migration studies. Understanding migration as linked to processes of (de)classing means going beyond the methodological nationalism of much class theory. Class cannot be confined to the borders of the nation state, nor can class within a given state be understood without understanding that it is a product of current and past migrations (including migrations within that country). To understand the class-dimension of migration means to go beyond the reification of migrants. Migration is an aspect of wider strategies of reproduction and becoming through which intersecting lives seek to meet their needs and realise their desires. Militant research provides ways to map and conceptualise such solidarities in ways that furthers a vernacular, cosmopolitan class composition.

## LITERATURE

- Alberti, Gabriella / Holgate, Jane / Tapia, Maite (2013): Organising Migrants as Workers or as Migrant Workers? Intersectionality, Trade Unions and Precarious Work. In: The International Journal of Human Resource Management 24 (22). 4132–4148.
- Althusser, Louis (2014): On the Reproduction of Capitalism: Ideology and Ideological State Apparatuses. London/New York.
- Anderson, Benedict (2006): Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London.
- Beck, Ulrich (2002): The Cosmopolitan Society and Its Enemies. In: Theory, Culture & Society 19 (1–2). 17–44.
- Beck, Ulrich / Sznaider, Natan (2006): Unpacking Cosmopolitanism for the Social Sciences: A Research Agenda. In: The British Journal of Sociology 57 (1). 1–23.
- Bhabha, Homi (1994): The Location of Culture. Abingdon-on-Thames.

- Bojadžijev, Manuela / Karakayali, Serhat (2007): *Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode*. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Ed.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. 203–209.
- Caffentzis, George (1999): *On the Notion of a Crisis of Social Reproduction: A Theoretical Review*. In: Dalla Costa, Mariarosa / Dalla Costa, Giovanna Franca (Eds.): *Women, Development and Labor of Reproduction: Struggles and Movements*. Trenton/Asmara. 153–187.
- Chernilo, Daniel (2006): *Social Theory's Methodological Nationalism: Myth and Reality*. In: *European Journal of Social Theory* 9 (1). 5–22.
- Cleaver, Harry (1992): *The Inversion of Class Perspective in Marxian Theory: From Valorisation to Self-Valorisation*. *Open Marxism* 2. 106–144.
- Colectivo Situaciones (2003): *On the Researcher-Militant*. In: *Utopian Pedagogy*. URL: [strickdistro.org](http://strickdistro.org) [31.01.2016].
- Curran, Dean (2013): *Risk Society and the Distribution of Bads: Theorizing Class in the Risk Society*. In: *The British Journal of Sociology* 64 (1). 44–62.
- Dalla Costa, Mariarosa (2004): *Capitalism and Reproduction*. In: *The Commoner* 8. 1–12.
- De Genova, Nicholas (2013): *›We Are of the Connections‹: Migration, Methodological Nationalism, and ›Militant Research‹*. In: *Postcolonial Studies* 16 (3). 250–258.
- Denning, Michael (2010): *Wageless Life*. In: *New Left Review* 66. 79–97.
- Federici, Silvia (2012): *Revolution at Point Zero*. Oakland.
- Ferguson, Susan / LeBaron, Genevieve / Dimitrakaki, Angela / Farris, Sara R. (2016): *Introduction*. In: *Historical Materialism* 24 (2). 25–37.
- Garelli, Glenda / Tazzioli, Martina (2013): *Challenging the Discipline of Migration: Militant Research in Migration Studies, an Introduction*. In: *Postcolonial Studies* 16 (3). 245–249.
- González Ferrer, Amparo (2013): *›La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no.‹* In: *Fundación Alternativas - Zoom Político* 18. URL: [digital.csic.es](http://digital.csic.es) [31.01.2016].
- Habermas, Jürgen (1968): *Erkenntnis Und Interesse*. Vol. 1. Frankfurt am Main.
- Hannam, Kevin / Sheller, Mimi / Urry, John (2006): *Editorial: Mobilities, Immobilities and Moorings*. In: *Mobilities* 1 (1). 1–22.
- Hansen, Bue Rübner (2015): *Surplus Population, Social Reproduction, and the Problem of Class Formation*. In: *Viewpoint Magazine*. Issue 5. URL: [viewpointmag.com](http://viewpointmag.com) [31.01.2017].
- Hansen, Bue Rübner / Zechner, Manuela (2015): *Building Power in a Crisis of Social Reproduction*. In: *ROAR Magazine* (0). 132–151. URL: [roarmag.org](http://roarmag.org) [31.01.2017].
- Hansen, Bue Rübner / Zechner, Manuela (2016): *More than a Welcome: The Power of Cities*. In: *openDemocracy* of 07.04.2016. URL: [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net) [31.01.2017].
- Haraway, Donna (1988): *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*. In: *Feminist Studies* 14 (3). 575–599.
- International Labour Organisation (2015): *Global Wage Report 2014/15*. ILO. URL: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) [31.01.2017].
- Insin, Engin (2002): *Being Political: Genealogies of Citizenship*. Minneapolis.

- Jiménez Zunino, Cecilia (2011): ¿Empobrecimiento O Desclasamiento? La Dimensión Simbólica de La Desigualdad Social. In: *Trabajo Y Sociedad* 15 (17). 49–65.
- Juventud Sin Futuro (2011): »Organizarnos«. URL: [www.nonosvamosnosechan.net](http://www.nonosvamosnosechan.net) [31.01.2017].
- Kessler, Gabriel / Di Virgilio, María Mercedes (2008): La Nueva Pobreza Urbana: Dinámica Global, Regional Y Argentina En Las Últimas Dos Décadas. In: *Revista de La CEPAL*.
- Knittler, Käthe / Müller-Uri, Fanny / Schröcker, Silvia (2014): Interview with Efi, Stravoula and Mel from the Precarity Office Vienna. Unpublished transcription.
- Loch, Dietmar / Norocel, Ov Cristian (2015): The Populist Radical Right in Europe: A Xenophobic Voice in the Global Economic Crisis. In: *Trenz, Hans-Jörg / Ruzza, Carlo / Guiraudon, Virginie (Eds.): Europe's Prolonged Crisis*. London. 251–269.
- Luxemburg, Rosa (2003): *The Accumulation of Capital*. New Ed. Abingdon-on-Thames.
- Mahmud, Tayyab (2014): Precarious Existence and Capitalism: A Permanent State of Exception. In: *Southwestern Law Review* 44. 699–726.
- Malo de Molina, Marta (2004): Common Notions, Part 2: Institutional Analysis, Participatory Action-Research, Militant Research. In: *European Institute for Progressive Cultural Politics*. URL: [eipcp.net](http://eipcp.net) [31.01.2017].
- Martínez-Celorio, Xavier / Marín, Antoni (2012): *Crisi, Trajectòries Socials I Vulnerabilitat*. Barcelona.
- Marx, Karl (1978): *Capital: Volume II*. Edited by Friedrich Engels. London.
- Marx, Karl / Engels, Friedrich (2016): *Manifest der Kommunistischen Partei*. Berlin.
- Mezzadra, Sandro (2011): The Gaze of Autonomy: Capitalism, Migration and Social Struggles. In: *Squire, Vicki (Ed.): The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*. London. 121–142.
- Mezzadra, Sandro / Neilson, Brett (2010): Borderscapes of Differential Inclusion: Subjectivity and Struggles on the Threshold of Justice's Excess. In: *Balibar, Étienne / Mezzadra, Sandro / Samaddar, Ranabir (Eds.): The Borders of Justice*. Philadelphia. 181–203.
- Mezzadra, Sandro / Neilson, Brett (2013): *Border as Method, Or, the Multiplication of Labor*. Durham.
- Mitchell, Timothy (1998): Fixing the Economy. In: *Cultural Studies* 12 (1). 82–101.
- Mohandesi, Salar (2012): Class Consciousness or Class Composition? In: *Science & Society* 77 (1). 72–97.
- Mohandesi, Salar / Haider, Asad (Eds.) (2015): *Viewpoint Magazine*. Issue 5: Social Reproduction. URL: [viewpointmag.com](http://viewpointmag.com) [31.01.2017].
- Moulier-Boutang, Yann (1986): L'Operaisme italien: organization / representation / ideologie ou la composition de classe revisitée. In: *Tahon, Marie-Blanche / Corten, André (Eds.): L'Italie: le philosophe et le Gendarme*. Montreal. 37–63.
- Muhammad, Numan (2013): The Land is Equal. Interview by Bue Rübner Hansen. In: *Transversal/Eipcp*. URL: [eipcp.net](http://eipcp.net) [31.01.2017].
- Neilson, Brett / Rossiter, Ned (2008): Precarity as a Political Concept, Or, Fordism as Exception. In: *Theory, Culture & Society* 25 (7–8). 51–72.
- Papadopoulos, Dimitris / Tsiános, Vassilis S. (2013): After Citizenship: Autonomy of Migration, Organisational Ontology and Mobile Commons. In: *Citizenship Studies* 17 (2). 178–196.

- Peugny, Camille (2009): *Le Déclassement*. Paris.
- Piketty, Thomas (2014): *Capital in the 21st Century*. Cambridge.
- Precarity Office Vienna (2014a): *If the Doors Shut behind You, You Are a Migrant*. Event #1 of the Series. Vienna. URL: [www.facebook.com](http://www.facebook.com) [31.01.2017].
- Precarity Office Vienna (2014b): *Precarity Has No Borders*. Event #2 of the Series. Vienna. URL: [www.facebook.com](http://www.facebook.com) [31.01.2017].
- Sager, Alex (2016): *Methodological Nationalism, Migration and Political Theory*. In: *Political Studies* 64 (1). 42–59.
- Schram, Sanford F. (2015): *The Return of Ordinary Capitalism: Neoliberalism, Precarity, Occupy*. Oxford.
- Smith, Michael Peter / Favell, Adrian (2006): *The Human Face of Global Mobility: International Highly Skilled Migration In Europe, North America And The Asia-Pacific*. Herndon.
- Standing, Guy (2011): *The Precariat: The New Dangerous Class*. London.
- Van Der Waal, Jeroen / De Koster, Willem / Van Oorschot, Wim (2013): *Three Worlds of Welfare Chauvinism? How Welfare Regimes Affect Support for Distributing Welfare to Immigrants in Europe*. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15 (2). 164–181.
- Wimmer, Andreas / Glick Schiller, Nina (2002): *Methodological Nationalism and beyond: Nation–state Building, Migration and the Social Sciences*. In: *Global Networks* 2 (4). 301–334.
- Zechner, Manuela (2012): *Precariousness beyond Creativity: Some Inflexions on Care and Collectivity*. In: Armano, Emiliana / Murgia, Annalisa (Eds.): *Maps of Precariousness*. Bologna. 213–230.
- Zechner, Manuela (2013a): *A Precarity Office in Vienna: Notes from the Start of an Experiment*. In: *Connessioni Precarie*. URL: [connessioniprecarie.org](http://connessioniprecarie.org) [31.01.2017].
- Zechner, Manuela (2013b): *Precarity, Militancy and Network-Families*. In: *Parallax* 19 (2). 70–84.

# **Forschungswerkstatt**





# Collapsing Discourses in Refugee Protection Policies

## Exploring the Case of Germany's Temporary Humanitarian Admission Programmes

---

LAURA SCHEINERT

**Abstract:** Current discourses of migration like to talk in oppositions: Of refugees versus migrants, of humans versus citizens, and of international/transnational rights versus national sovereignty. This contribution uses the case of Germany's Temporary Humanitarian Admission Programmes (THAP), and federal state admission programmes of 2013–2015 to examine how these alleged opposites play out and collapse in a particular policy and practice case. Looking simultaneously at struggles over asylum and struggles over citizenship, it is this contribution's aim to help bring these opposites together. I will make three points: 1) that the admission programmes both draw and blur the economic/migrant-humanitarian/refugee distinction, 2) that citizenship remains a central criterion for defining access to admission, and 3) that the admission programmes perpetuate a layering of statuses and rights that fall short of addressing the questions of political participation and democratic legitimacy.

**Keywords:** refugees, citizenship, humanitarian admission programmes, sovereignty, Syria

In 2013 and 2014, Germany introduced so-called *Temporary Humanitarian Admission Programmes* for Syrian refugees. Until mid-2015, around 35,000 admission visas had been granted and just over 26,000 people reached Germany (SVR 2015). While the admission programmes have been applauded by some for providing legal entry routes into a European country and for serving as a model for other EU-states (e.g. Orchard/Miller 2014), others have criticised that the programmes have not been extended and that they only provided protection to a highly selective group of beneficiaries (e.g. Pro Asyl 2016). Although we are witnessing a moment in time where an all-time high of millions of people are fleeing war, conflict and persecution, and people keep dying in an attempt to reach Europe (UNHCR 2016), the admission programmes have not been extended and EU-wide programmes for humanitarian admission and safe and legal entry seem very far-off. Security responses and efforts to declare ever more countries as so-called *safe countries of origin*, however, are on the

rise, and a deal was struck with Turkey in March 2016 to deter people from reaching EU countries.

At this moment in time, it seems fruitful to examine the German admission programmes from a critical sociological and historical angle. The aim is to offer a reflection on the following questions: In how far do the German admission programmes fit into the tradition of responses to refugee movements since the creation of the legal category ›refugee‹? In how far do discourses around refugee protection crystallise and fragment in the prism of the admission programmes? What kind of a ›refugee‹ do they construct and what implications does this have for asylum policy and democratic legitimacy? Using critical discourse analysis, I examine documents from the admission programmes to tease out the explicit and implicit images they promote to show how discourses of refugee protection and state sovereignty play out in a particular policy and practice case. I will make three points: 1) that the admission programmes both draw and blur the economic/migrant-humanitarian/refugee distinction, 2) that citizenship remains a central criterion for defining access to admission, and 3) that the admission programmes perpetuate a layering of statuses and rights that fall short of addressing the questions of political participation and democratic legitimacy.

The next section gives a brief introduction to the admission programmes and outlines the methodological approach. Subsequently, the argument will be developed in three steps, looking at ›migrants‹ and ›refugees‹, citizenship, and democratic legitimacy. The conclusion synthesises the key points and relates them to the wider questions posed by this contribution.

## **THE TEMPORARY HUMANITARIAN ADMISSION PROGRAMMES**

In addition to the established asylum, visa and family reunification procedures, Germany set up federal and state level admission programmes specifically geared towards Syrian refugees (Scheinert 2016). On the federal level, three so-called *Temporary Humanitarian Admission Programmes* (THAP) were set up through which the government pledged to take up a total of 20,000 Syrians. The explicit admission criteria were: 1) humanitarian criteria (special protection needs of children, sick persons, women, religiously persecuted persons); 2) ties to Germany (family ties, previous sojourns, language skills, receptive Syrian religious minority institutions); 3) ability to make a special contribution to rebuilding the country after the end of the conflict (possibility to expand existing qualifications in Germany).

While the first THAP (30.05.2013) put humanitarian criteria first, the second and third admission regulations (23.12.2013 and 18.07.2014) prioritised those with family ties to Germany. Within the federal states, admission programmes focused exclusively on kinship connections (unbound by quotas): Relatives of Syrian nationals living in Germany could apply for their family members to come to Germany, but had to covenant to cover all costs and finance their stay. The legal basis for the admission programmes are provisions in the Residence Act (*AufenthG* 2016: Article 23, Section 2 for the federal, Article 23, Section 1 for the state programmes), which allow the Federal Ministry of the Interior (BMI) and the federal states to grant admission and residence to citizens of specific countries or other groups of foreigners – without them having to pass through the conventional asylum procedure.

In this contribution, I will use results from my thesis (Scheinert 2015) in which I examined the THAPs' and state programmes' admission regulations and information sheets, as well as the THAPs' accompanying letters to the State Ministries of the Interior. All documents are publicly available via Internet (BMI 2014; Pro Asyl 2016). Viewed as data in their own right, they represent a specific version of (an institutional, bureaucratic) reality, designed for the specific purpose of refugee admission, constructing ›refugee‹ identities (Flick 2014). The analytical approach taken follows Fairclough's (2001) Critical Discourse Analysis. It provides a useful tool for linguistic and social analysis, linking the discursive construction of identities and realities in specific cases to their institutional and societal contexts. It thus allows for working from theoretical concepts to a specific case and back again. For reasons of scope, I focus on the *legal* construction of the ›refugee‹ and its implications, leaving the link to the *lived experiences* of those labelled acknowledged but unexplored.

## ›MIGRANTS‹ AND ›REFUGEES‹

The development of the ›refugee‹ as a legal label and the ›refugee regime‹ as a set of institutions governing the former can be traced back to post-WWII Europe (Malkki 1995; Scalettaris 2007), although international cooperation on ›managing‹ high numbers of people on the move was stepped-up well before then (Nyers 1999). From the start, international refugee movements have been framed as a ›common problem‹ to states, and it has been in the interest of states, wanting to maintain definitional power, to construct the ›refugee‹ (Watson 2006). Core elements of the legal definition as set out in the *Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (GC) are: *Persecution in the country of origin or residence on grounds of (at least) one of five reasons* (race, religion, nationality, opinion or group membership) and seeking *pro-*

*tection from persecution*, i.e. asylum, in another country. Other key provisions of the GC are the interdiction of discrimination, of criminalisation for illegal entry and of *non-refoulement*, i.e. of forced return to the country of origin (UNHCR 2010 [1951, 1967]).

Arguably, the GC refugee definition contributed to an arbitrary separation of ›refugee‹ and ›migrant‹ categories, enabling, in consequence, a separation of humanitarian and economic discourses (Long 2013). This distinction and mutual discourse exclusion is consequential for two reasons, especially from the perspective of (West-)ern states: Firstly, it allows for constructing the ›refugee‹ as devoid of any economic aspirations and ignores that refugees have long been using existing migration channels, or that ›economic‹ and ›forced‹ migration often go together. It was the Cold War era that helped draw the migrant-refugee boundary more sharply, as especially the US government was keen to define refugees in political terms and to grant protection to persons fleeing the communist bloc (ibid.). This made for »refugees [...] as a form of moral power«, constructing ›refugee-producing states as morally bad, and receiving states as good« (Watson 2006: 320). Linking ›refugees‹ to humanitarianism, secondly, places the power to determine who counts as refugee and who does not in the hands of states (ibid.). Humanitarian protection is offered by the powerful to the vulnerable and therefore »rests on a profound inequality between haves and have-nots«, which is, arguably, »in harmony with [...] restrictive immigration laws« (Dauvergne 1999: 623). Constructing the ›refugee‹ as vulnerable and in need of help thus enables states to display moral superiority when providing humanitarian protection, while the very voluntariness of humanitarian action allows them to deliberately define the beneficiaries of their benevolence.

German approaches to asylum display both morality motives (by enshrining political asylum in the Basic Law after WWII) and economic elements (by making employment and self-sufficiency requirements for residency). This drawing and overturning of the economic/migrant-humanitarian/refugee distinction is also seen in the admission programmes: On the one hand, the words and grammatical structures implicitly perpetuate classic conceptions of the *vulnerable refugee*. The THAP speaks of ›persons‹ that had to flee war and are in another country – echoing the GC refugee definition. To ›flee‹ (*fliehen*) and to ›be‹ (*sich aufhalten*), however, are the only active verbs used in connection with the refugees. Almost all other grammatical forms construct the refugee as *recipient* (being granted something), as *follower of orders* (having to do something) and as a *passive subject* (having to be nominated for admission). This image of the *humanitarian aid recipient* is subverted by a decisive admission criterion, the so-called ›declarations of commitment‹ (*Verpflichtungserklärung*). Through these declarations, Syrians in Germany have to commit to covering their family mem-

bers' living expenses, including accommodation and health insurance (cf. section 2). This can amount to large sums – admitting refugees thus becomes a matter of affordability.<sup>1</sup> In making family ties and private sponsoring the only admission criteria in the state programmes, this *classed* refugee is foregrounded even more. As it is required of refugees, respectively their families, to *have the economic means to afford protection*, the admission programmes are highly selective. This highlights how movement cannot be analysed without reference to class and capital, how mobility in asylum seeking is both socially stratified and socially stratifying (Ihring 2016). Shifting the task of sponsoring from the state to private persons<sup>2</sup> as well as seeking to admit persons with special qualifications, furthermore clearly adds a utilitarian layer to the refugee conception, both building (through discursively distinguishing ›refugees‹ from ›migrants‹) and collapsing (through introducing economic admission criteria) the refugee-migrant distinction in the interest of the German state.

## CITIZENS AND STATES

The admission programmes are informed by certain conceptions of citizenship and, in turn, promote particular practices of citizenship. This is mirrored in the admission criteria defining access and in the entitlements granted to those admitted. In terms of access, both the federal and state admission programmes grant admission only to persons holding Syrian citizenship. Their legal status, then, is a decisive feature defining the ones eligible for admission. Regarding entitlements, those admitted were granted a two-year (prolongable) residence permit, were allowed to work, and had access to social and health benefits.<sup>3</sup> I argue that the THAPs and state admission programmes simultaneously solidify the classical conception of citizenship as membership-regulating national citizenship (see Benhabib 2007) and dilute this very unitary conception of citizenship. A turn to theory will provide more clarity.

The word citizen originally meant ›member [...] of a city‹ (Turner 2005: 29) but has come to denote membership in a so-called nation-state (ibid.), in a ›bounded community‹ (Benhabib 2007: 47). Nations, a form of such a bounded community, emerged as an idea of modernity in the West (Bhabha 1990), and were postulated to

---

1 | Recognising this, some federal states eased restrictions of the declaration of commitment, e.g. by exempting health expenses.

2 | See Maaroufi (2015) for a discussion of the implications of reducing state responsibilities towards refugees.

3 | Note, however, that this access was limited in the state programmes.

merit self-determination, i.e. to have their own government (Hindess 2005a). The idea of sovereign states as it developed in the nineteenth century is thus tightly tied to the idea of the nation (Haddad 2003). National citizenship became the core membership-regulating device of this ›nation-state system‹ that assumed their people as both the authors and subjects of laws, as homogenous, and as being territorially self-sufficient (Benhabib 2004). Characterising, first, the dominant order in Europe, colonialisation as well as post-colonial processes subsequently spread the concept to globally establish ›this national order of things‹ (Malkki 1995: 516). Although so-called ›nation-states‹ prevail, ›nations‹ and ›states‹ can be constructed separately (Hindess 2005b). I will use the notation (*nation-*)*states* to express this.

(Nation-)states have become the very context within which the ›refugee‹ has to be seen. This is because the refugee regime has originally been developed *within* the national order: It is assumed that refugee protection steps in when states fail to protect their citizens' human rights (Malkki 1995), which at the same time makes states the locus for the implementation of those rights. The notion of the ›refugee‹ as resulting from failed protection simultaneously evokes the discursive discomfort of something unwanted, of this ›liminal ›state‹ outside the defined territory of the nation-state, where the displaced are found, [that] is regarded as a threat to the world order« (Chatty 2016: 3). In this vein, ›refugees‹ have come to be perceived as a problem, their movement as a crisis requiring temporally limited but immediate ›control and emergency ›management action‹ (Nyers 1999).

The admission programmes constitute such an example of emergency ›management action‹, which features both the topoi of temporality and territoriality. Indeed, the THAP is a temporally limited action and only few state programmes have seen further extensions. At the same time, according to the THAP regulations, the admission of refugees should last ›for the duration of the conflict and its consequences relevant to the refugees«, which has the potential of prolonging the intended temporality well into the unforeseeable future. Territory, on the other hand, plays a role both in terms of where applicants need to be<sup>4</sup> and of where they will be admitted to. The discourse of territory is coupled with the discourse of membership: Residence in the German *territory* is granted to Syrian citizens (*state membership*) sojourning in certain countries (*territories*) if their kin (*family membership*) can finance them. Membership and territorial mobility thus become the prime resources in gaining admission.

---

4 | Admission could be granted to Syrians sojourning in Lebanon, Jordan or Syria (THAP1); Syria, its neighbouring countries or Egypt (THAP2); Syria, its neighbouring countries, Egypt or Libya (THAP3).

Finally, the admission programmes can also be seen to be in the interest of (inter-) national security when analysed through the lens of ›managing‹ and controlling the ›security threat‹ the refugee is constructed to pose (Haddad 2003). The admission criteria allow for a careful selection of persons to be admitted, and a security screening is introduced (consisting of security checks and entry debarment conditions). Not only do ›security concerns‹ limit the places that are offered for admission, they have also proliferated EU-wide. Abolishing internal border controls for the benefit of the freedom of movement of workers, goods, services, and capital *within* the EU, the controls of *external* borders and treatment of so-called *third-country nationals*, i.e. non-EU citizens, became stricter during the 1990s and 2000s (Drywood 2014). The year 2015, then, has seen the construction of new border fences, the launching of initiatives to deter »migrant traffickers' boats« (Mahony/Nielsen 2015) and the EU-Turkey deal (Nielsen/Maurice 2016) – all aimed at keeping migrating people out, showing how security measures that allegedly protect states are being stepped up, while protection for refugees decreases (Watson 2006).

The prominent featuring of the discourses of territory, temporality, and membership in the admission programmes implies an assertion of national sovereignty by the German state, and this sovereign voluntarily grants protection to nationals of a war-torn country. So far, the citizen-state-system seems to go unchallenged. Or does it?

## **POLITICAL PARTICIPATION AND DEMOCRATIC LEGITIMACY**

The previous sections suggested that the German state asserts its sovereignty through the voluntary commitment to humanitarian admission, both drawing and blurring the economic/migrant-humanitarian/refugee distinction and corroborating the citizenship-system. I now set out to show how the *consequences* of the construction of the admission programmes contribute to undermining the very sovereignty they sought to affirm.

As shown above, those admitted were granted a residence permit, were allowed to work, and incorporated into the social benefits system. Apart from the privileges of political participation and unlimited residency, then, they became basically legally coequal to German nationals. The admission programmes made for the label *Kontingentsflüchtling* [quota refugee], which combines the popular construct of the ›refugee‹ as someone fleeing and needing protection with the narrow legal criteria that lead to guarantees similar to yet less favourable than the ones granted under GC status (e.g. imposed limits to choosing a place of residence in the state programmes, no



*non-refoulement*). Paraphrasing Zetter (2007), the admission programmes thus contribute to constructing another label, but fewer refugees. So, not only does the »quota refugee« occupy a lower position in the *hierarchy of refugee statuses* (ibid.), this label also perpetuates a *hierarchy of citizenship statuses* within Germany (see Pettigrew 1998).

This warrants a look at wider questions of citizenship, participation, and belonging. Benhabib (2002) argues that citizenship as a sociological category or social practice – entailing political membership privileges, collective identity, social rights and benefits entitlements as well as the classical (T.H. Marshall's) political, social and civil rights – has become disaggregated. Foreigners are incorporated to varying degrees into the various categories of citizenship, with political membership usually being the most access-restricted (Benhabib 1999). This would, problematically, create groups of people »participating in global markets but lacking a *demos*« (Benhabib 2004: 23, emphasis in original). The unbundling of the originally unitary concept of citizenship into its various components thus entails a corrosion of state sovereignty (Benhabib 2007) – when state sovereignty is understood as an expression of the political (and democratic) self-determination of a bounded community (cf. section 4). I argue that this political legitimacy is called into question by current responses to asylum seeking, like the German admission programmes, as they effect the persisting political exclusion of (long-term) residents. In the same vein, Benhabib (2004) argues that political membership, *democratic attachments*, remain crucial for democratic sovereignty.

The THAPs and state admission programmes exemplify how this situation of legal residents without political participation rights is arrived at: On the one hand, the state with its power to define legal statuses and rights *disaggregates* citizenship by incorporating those admitted into the entitlement component (granting access to certain social rights and benefits). On the other hand, the state *adheres* to the concept of unitary national citizenship with regard to political privilege (in the double sense of barring non-citizens from political participation and in making Syrian citizenship an essential criterion for accessing protection). We are thus left with the conundrum of an admission programme, which, through its very construction, in the short-term, leads to a corroboration of state sovereignty, and, in the long-term, fosters the corrosion of political legitimacy, and thus sovereignty itself.

## CONCLUSION

In this contribution, I have argued that the defining criteria for admission in the German Temporary Humanitarian Admission Programmes for Syrian refugees both build and collapse the economic/migrant-humanitarian/refugee distinction and that the voluntary commitment to humanitarian protection enables the German state to simultaneously reference the international refugee regime, and to design a restrictive admission programme, corroborating the citizen-state-system. The admission programmes thus fit into the tradition of past and current responses to refugee movements: On the one hand, mirroring traditional responses to refugees since the creation of this legal label, they constitute an emergency action, aimed at temporarily ›managing‹ refugee migration. On the other hand, they construct the so-called ›quota refugee‹, trending the creation of »more labels, [but] fewer refugees« (Zetter 2007). This shows that, while the Geneva Convention might provide one dominant legal definition of the ›refugee‹, policy implementations can create multiple empirical ›refugee‹ labels, and thus a multifaceted theoretical approach to the construct is needed. In this vein, drawing on Zetter's idea that ›forced migrants‹ should be conceptualised as carrying »multiple labels and layers of identity« (ibid.: 183), I advance the idea of a *layer concept*, conceiving of refugees, and indeed all humans, as persons holding several legal statuses (see Yuval-Davis 1999 for a similar approach with regard to citizenship). These legal statuses form interdependent layers of privilege, entitlements, and exclusion related to state membership, and residence rights. Class, capital, and other forms of social stratification can be both conditional to acquiring an additional status as well as affected by the status conferred. In the case of the admission programmes, e.g., the ›quota refugee‹ status is layered on top of the Syrian citizenship status (remember that Syrian citizenship is a central criterion for admission, as are sufficient economic means), and this top layer opens up German citizenship of sorts (residence, incorporation into the labour market and the benefits system), while the ground layer shuts the door on political membership.

The layer concept thus helps to understand how one and the same person can come to be constructed as ›citizen‹, ›refugee‹, ›migrant‹, and/or ›resident‹: It helps to analyse how different legal labels can be foregrounded in different circumstances; it helps to represent people's positions in hierarchies of refugee and citizenship statuses and to deduct people's political rights from this positioning. I have highlighted the situation of residents without political participation rights as problematic, since I argue that sovereign communities need to be legitimised by democratic attachments (Benhabib 2007). Current policy measures around migration and asylum seeking – the THAPs, the declaring of so-called *safe countries of origin*, the EU-Turkey deal, the further se-

curitisation of Europe's borders, potential consequences of the votes for ›Brexit‹, and Trump – attempt to assert national sovereignty and maintain an imagined status quo of a controllable, homogeneous, national community. Yet, they will fail to maintain their democratic legitimacy in the long-run if they continue to ignore the political incorporation needs of the ›other‹ (be they framed as ›outsider‹, ›refugee‹, or ›migrant‹): Short-term corroboration of state sovereignty can foster long-term corrosion of sovereignty due to deficient political legitimacy.

How to tackle this tension? Thinking *within* the national order, I call for designing admission programmes and other legal routes of entry that reconsider the ›emergency‹ approach to and find a new discourse of ›refugees‹ beyond the short-termist ›crisis‹ – offering equal and sustainable protection to ›refugees‹ EU-wide as well as granting political participation rights to those prospective (long-term) residents. Thinking *beyond* the national order, I call for envisioning open and constantly reshape-able communities that embrace heterogeneity and inclusion – and adhere to the discourse of territories as an auxiliary means for delimiting democratic attachments. This would lead to a reduction in layers of legal statuses to the inalienable one that guarantees also political participation but is transferable as people move, without discrimination, through different communities. Using particular policy and practice cases to examine how these re-conceptualisations play out and linking them back to wider developments and policy responses to people on the move, will prove a fruitful way forward.

## LITERATURE

- AufenthG (2016): Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), Germany. URL: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) [30.01.2017].
- Benhabib, Seyla (1999): Citizens, Residents, and Aliens in a Changing World: Political Membership in the Global Era. In: *Social Research* 66 (3). 709–744.
- Benhabib, Seyla (2002): Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe. In: *Government and Opposition* 37 (4). 439–465.
- Benhabib, Seyla (2004): *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge.
- Benhabib, Seyla (2007): Just Membership in a Global Community. In: *Macalester Civic Forum* 1 (1). 45–61.
- Bhabha, Homi K. (1990): *DissemiNation: Time, Narrative, and The Margins of the Modern Nation*. In: Bhabha, Homi K. (Ed.): *Nation and Narration*. New York.
- BMI (2014): *Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes*. URL: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) [30.01.2017].
- Chatty, Dawn (2016): Refugee voices: Exploring the border zones between states and state bureaucracies (introduction). In: *Refuge* 32 (1). 3–6.

- Dauvergne, Catherine (1999): Amorality and Humanitarianism in Immigration Law. In: *Osgoode Hall Law Journal* 37 (3). 597–623.
- Drywood, Eleanor (2014): Who's In and Who's Out? The Court's Emerging Case Law on the Definition of a Refugee. In: *Common Market Law Review* 51 (4). 1093–1124.
- Fairclough, Norman (2001): *Language and Power*. 2nd ed. Harlow.
- Flick, Uwe (2014): *Qualitative Sozialforschung – Eine Einführung*. 6th ed. Hamburg.
- Haddad, Emma (2003): Refugee Protection: A Clash of Values. In: *The International Journal of Human Rights* 7 (3). 1–26.
- Hindess, Barry (2005a): Nation. In: Bennett, Tony / Grossberg, Lawrence / Morris, Meaghan (Eds.): *New Keywords: A Revised Vocabulary of Culture and Society*. Malden, MA.
- Hindess, Barry (2005b): State. In: Bennett, Tony / Grossberg, Lawrence / Morris, Meaghan (Eds.): *New Keywords: A Revised Vocabulary of Culture and Society*. Malden, MA.
- Ihring, Diana (2016): Human mobility as a resource in conflict: The case of Syria. In: *RSC Working Paper Series* 115. March 2016.
- Long, Katy (2013): When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection. In: *Migration Studies* 1 (1). 4–26.
- Maaroufi, Mouna (2015): Selektiver Schutz. Das humanitäre Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge in Deutschland. In: *PERIPHERIE* 35 (138/139). 212–234.
- Mahony, Honor / Nielsen, Nikolaj (2015): EU to ›Capture and Destroy‹ Migrant Traffickers' Boats, *EU Observer* of 22.04.2015. URL: [euobserver.com](http://euobserver.com) [30.01.2017].
- Malkki, Liisa H. (1995): Refugees and Exile: From »Refugee Studies« to the National Order of Things. In: *Annual Review of Anthropology* 24. 495–523.
- Nielsen, Nikolaj / Maurice, Eric (2016): Smuggled Migrants to leave Greece from Sunday Onward. *EU Observer* of 18.03.2016. URL: [euobserver.com](http://euobserver.com) [30.01.2017].
- Nyers, Peter (1999): Emergency or Emerging Identities? Refugees and Transformations in World Order. In: *Journal of International Studies* 28 (1). 1–26.
- Orchard, Cynthia / Miller, Andrew (2014): Protection in Europe for Refugees From Syria. In: *RSC Policy Briefings Series* 10. 02.09.2014.
- Pettigrew, Thomas F. (1998): Reactions Toward the New Minorities of Western Europe. In: *Annual Review of Sociology* 24. 77–103.
- Pro Asyl (2016): Informationen zu den Aufnahmeprogrammen für Syrische Flüchtlinge. URL: [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de) [30.01.2017].
- Scalettaris, Giulia (2007): Refugee Studies and the International Refugee Regime: A Reflection on a Desirable Separation. In: *Refugee Survey Quarterly* 26 (3). 36–50.
- Scheinert, Laura (2015): Germany's Responses to the Syrian Refugee Crisis: Exploring Tensions in Refugee Protection in Theory and Practice. Unpublished MA thesis. Newcastle University.
- Scheinert, Laura (2016): Sichere Einreise: Deutschlands Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge 2013–2015 und ihre Folgen für Asylpolitik und Flüchtlingszuwanderung. Bundeszentrale für politische Bildung. Kurzdossiers. URL: [www.bpb.de](http://www.bpb.de) [30.01.2017].
- SVR (2015): Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2015-1. Engler, Marcus (author). URL: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de) [30.01.2017].

- Turner, Bryan (2005): Citizenship. In: Bennett, Tony / Grossberg, Lawrence / Morris, Meaghan (Eds.): *New Keywords: A Revised Vocabulary of Culture and Society*. Malden, MA.
- UNHCR (2010 [1951, 1967]): *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. URL: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) [30.01.2016].
- UNHCR (2016): *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. URL: [s3.amazonaws.com](https://s3.amazonaws.com) [30.01.2017].
- Watson, Scott D. (2006): *The Securitisation of Humanitarian Migration*. Doctoral thesis. University of British Columbia.
- Yuval-Davis, Nira (1999): The ›Multi-Layered Citizen‹. In: *International Feminist Journal of Politics* 1 (1). 119–136.
- Zetter, Roger (2007): More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. In: *Journal of Refugee Studies* 20 (2). 172–192.

# (De-)Constructing Borders

## Contestations in and around the Balkan Corridor in 2015/16

---

KIRI SANTER, VERA WRIEDT

**Abstract:** This paper attempts to give a critical framework to the emergence and closure of the Balkan corridor of 2015/16, focusing on the legal and political ambivalences of this temporary passageway. It argues that the corridor was a relatively safe and quick route across previously closed borders. However, despite the partial suspension of restrictive politico-legal mechanisms, it was also an instrument of control, which remained inscribed within the violent European border regime.

**Keywords:** Balkan route, humanitarian corridor, state violence, critical migration studies, state of exception

This article<sup>1</sup> analyses the contested movements to and through Europe along the so-called ›humanitarian corridor‹ and ›Balkan route‹<sup>2</sup> from mid-2015 to spring 2016. Analysing the multi-layered contestations between disobedient movements challenging restrictive regimes, and state authorities attempting to maintain control, exposes the legal and political ambivalences of the Balkan corridor. Suspensions of the law, both progressive (facilitating movement) and repressive (unaccountable violence) were part of a dynamic, which sustained the corridor as a legalised passageway across borders and a mechanism of control. The corridor meant the partial suspension of the

---

1 | The authors would like to thank the participants of the Moving Europe Workshop at the 2016 kritnet conference in Vienna, as well as Professor Julia Eckert and her PhD students at the University of Bern.

2 | The terms ›Balkan route‹ and ›humanitarian corridor‹ are often used interchangeably, although there is a historical, geographical and political difference between the two. The term ›Balkan route‹ refers to the geographic space and multiple clandestine paths along the Western Balkans. These paths are not a new phenomenon, as people denied access to legal routes across borders have long forged their own ways through the region and continue to do so despite the policies aimed at the restriction of movement. In contrast, the expression ›Balkan corridor‹ designates a specific state-controlled route which emerged in mid-2015 through Macedonia, Serbia, Croatia, Slovenia and Austria and was effectively closed in March 2016.

European migration regime, signifying that people otherwise not authorised to do so<sup>3</sup> could exceptionally travel across a number of borders in a relatively safe and quick manner. However, this temporarily legalised passageway across borders remained inscribed within a restrictive control and registration system. The first part of the text analyses the emergence of a legalised passageway from the Greek islands across the Balkan states to Northern Europe during the second half of 2015. The second part focuses on the strategies of control employed to contain the migratory movements across the Balkan states and the temporary corridor.

Writing a chronology risks giving an impression of linear progression, but this text posits the opening and closing of the corridor as a messy and complicated process. This paper discusses the fluctuating existence of the corridor, drawing on several theoretical lenses to reflect on the ambivalences of the legal and extra-legal means of governance that sought to regulate and contain movement. The aim of this text is not to construct a coherent narrative out of complex ambivalences, but rather to draw on multiple sources and perspectives from critical theory and post-colonial theory – embracing what Spivak denominates »freedom for contradiction« (Spivak 1999: 39) – in order to reflect on the »humanitarian« corridor. As persons with the privilege of EU citizenship, we are not directly targeted by the discriminatory policies described in this article. However, we understand ourselves as unavoidably implicated in their construction and deconstruction. Critical analysis can show that the corridor remained inscribed within a restrictive migration regime, while it also serves to emphasise the fragility of the legal systems aimed at containment and control, and thereby contributes to their further contestation.

## **CROSSING THE BORDERS OF EUROPE: THE CREATION OF A TEMPORARY LEGALISED PASSAGEWAY**

Migration and asylum regulations stratify rights based on racialised constructions of citizenship, which in interaction with socio-economic hierarchies, stipulate or deny rights to entry, transit, or stay. In and around the EU, several overlapping legal frameworks control, classify, and regulate people on the move. The Schengen Agreement<sup>4</sup>,

---

3 | In this article we use several expressions to designate movement across borders, because making a distinction between »refugees« and »migrants« risks textually reifying hierarchical categorisations which are not clear cut in reality.

4 | The relative freedom of movement enabled within the Schengen zone is upheld by the multiplication of external borders.

the Dublin Convention<sup>5</sup>, the EU's Visa Regulation<sup>6</sup>, and corresponding carrier sanctions reinforce and multiply the external(ised) borders. They function as regulatory techniques which subject different individuals to different kinds of borders, and render legal access to the Schengen zone quasi impossible for individuals required to meet unfulfillable visa requirements (Bigo/Guild 2005: 234). The lack of safe and legalised routes across the borders of Europe forces many non-citizens onto illegalised routes, which often imply long periods of repeated violent rejection at multiple borders.

However, migratory movements along the western Balkan route in 2015 and 2016 destabilised this regime of control, leading to the partial suspension of restrictive legal mechanisms. In the summer of 2015, the number of people crossing the maritime border between Turkey and Greece in small rubber dinghies increased.<sup>7</sup> People had already been passing the border between Greece and FYROM/Macedonia in a clandestine way for many months. But as numbers of arrivals in FYROM/Macedonia increased throughout the summer, the Macedonian government declared a state of emergency on 20 August and attempted to close the Greek-Macedonian border (Moving Europe 2016b). They were only able to maintain the closure for three days. And with the continuous movement across the Greek-Macedonian border, the Macedonian government realised that it could not stop the people without the use of force. Thereafter, the passageway through Gevgelija became more and more normalised. State organised train transit was put in place from late August 2015 to early March 2016, and people no longer had to cross the country on foot.

Two weeks after this brief border closure, on Friday, 4 September 2015, and after numerous attempts from Viktor Orban's right wing Hungarian government to contain and restrain migrants in camps once they entered Hungary, the people who had been stuck at Keleti train station in Budapest for several days decided to walk to the

---

5 | By making it possible to return asylum-seekers to the country of first entry, the Dublin convention has contributed to the progressive externalisation of the EU border (Bohmer/Shuman 2010: 216).

6 | The EU Visa Regulation sets out the so-called ›negative list‹ covering over 120 countries, including most former colonies in Africa and the Middle East. The inequality of Schengen visa requirements is illustrated by the Migration and Home Affairs Department of the European Commission itself (European Commission 2016).

7 | This increase happened despite the many calls from refugees in Turkey for the opening of the border between Turkey and Bulgaria or Greece. In mid-September, for example, the #crossingnomore movement in Edirne saw several thousand migrants gather and march together to the border, demanding for it to be opened (Fiedler 2015).



Austrian border. This became known as the ›March of Hope‹, as people reclaimed their mobility and filled a two-lane motorway marching westwards (Kasperek/Speer 2015). Over the course of the weekend, it was reported that at least ten thousand people arrived in Germany (ibid.). Before the march, people at Keleti were denied to travel onwards with public transport, and prevented from taking the trains by means of racial profiling. This denial pushed people into more dangerous illegalised routes – as shown by the tragedy of 71 dead bodies that were found on 27 August 2015 in a lorry on an Austrian highway (De Genova 2016: 34). However, the ›March of Hope‹ built new possibilities across borders. The events in Hungary pushed the German government to declare, on 5 September, that it would not close its borders to those wishing to seek asylum. Subsequently, buses were organised to shuttle people from Hungary, across Austria, to Germany. However, the opening of the border remained partial: While terrestrial border crossings were facilitated, the visa regime and corresponding aerial controls continued to limit legal and safe routes across borders (Georgi 2016: 190f.).

On 14 September, Hungary closed its borders to Serbia by erecting a fence and deploying massive numbers of security forces to protect it (Moving Europe 2016c). Protests by the people who had expected to be able to move onwards, and were suddenly confronted with a closed border, were answered with heavy state violence. The Hungarian decision to reintroduce border controls forced refugees coming up from Serbia to swerve west and created a politically manufactured humanitarian crisis at the Bapska-Berkasovo crossing on the Serbo-Croatian border in the second half of September 2015. Croatian authorities reacted slowly, and, for the first few days, refugees had to cross the border by foot, without adequate infrastructure to meet basic needs on either side of the border. After crossing into Croatia, they had to walk 20 kilometres in the freezing rain, through fields and mud with the police-run camp of Opatovac as their only foreseeable option of shelter. In a reaction to the closure of the Hungarian border on 15 September (Blume et al. 2016), the Serbian government eventually started transporting people by bus to the Croatian border where they soon managed to cross. The corridor took the form that it would then keep until March 2016: The route ran from northern Greece through Macedonia, Serbia, Croatia, Slovenia, and then to Austria, Germany, and partly beyond.

These events constituted movements against the »juridical inequalities of citizenship« (De Genova 2013: 1181); a disobedience and a refusal of the given stratification of rights. What ensued throughout the whole western Balkan route concretely was the suspension of the ›normal‹ regulatory framework that allowed only those who could present a valid visa at the border to transit. Governments themselves were made to yield to a situation created to a large degree by people driven by their desire to con-

tinue their way to central Europe. By refusing the way in which the current normative sensory world is partitioned and divided between those with rights and those without, those individuals that protested and marched »acted as subjects that did not have the rights that they had and had the rights that they had not« (Rancière 2004: 304). Still, these were *moments* of dissent and they did not take place in a political vacuum.

The exceptional character of the corridor was characterised by the progressive suspension of certain regulatory frameworks as well as the use of repressive extra-legal mechanisms put in place by states making up the route. Several states gave the previously unauthorized movement a legal framework. Serbian authorities, for example, issued registration documents just after the border in the ›Commissariat‹<sup>8</sup> run camp of Preševo, in the south of the country, rather than trying to contain the movements by means of violence. Documents were valid for just a few days and effectively enabled people to take state-organised transport and transit through the country. Simultaneously, fingerprints were often taken, with no information on which countries uploaded data to Eurodac and when. In this period of exception, the legal underpinnings and consequences of the means that were deployed to regulate people on the move were ambiguous.

State executives repeatedly declared states of exception in order to use extra-legal means for containing or controlling movement. According to Agamben, the power of the sovereign lies in the power to decide whether the law applies to a particular situation or if it should be held at bay due to a so called ›emergency‹ (Salter 2008: 366f.). He further develops the ›state of exception‹ as the state in which life is subject to the law but not contained *in it*, where the law is suspended but nevertheless retains its force (Agamben 1998: 181). Macedonia declared a state of exception in August during an attempt to close the route (BBC News 2015), and Hungary declared a state of emergency a month later in mid-September.<sup>9</sup> In both instances, security

---

**8** | The Serbian Commissariat is the government agency that deals with migration and asylum related affairs in the Republic of Serbia. The running of transit camps as well as the delivering of permits authorising NGOs to conduct aid or monitoring work in the Republic of Serbia all came down to Commissariat authority.

**9** | Hungary passed several legislative provisions severely restricting the rights of asylum seekers between July and September 2015. Based on these new regulations, the Hungarian authorities can declare a state of emergency due to ›mass immigration‹ and deploy the army at the border. Hungary made use of these provisions in combination with the implementation of border closures in September 2015 (the closure of the Serbo-Hungarian border) and March 2016 (the closure of the entry point to the Balkan corridor at the Greek-Macedonian border) (Migszol 2016: 80ff.; bordermonitoring.eu/Pro Asyl 2016: 13ff.).

forces were mobilised and massive violence was used against those not authorised to cross the border. By triggering emergency clauses and deploying force, Hungary and Macedonia perpetuated the *factio iuris* which claims to maintain the law in its very suspension (Agamben 2005: 59) whilst simultaneously enabling the production of a kind of unaccountable violence, perpetuated by border forces and police. In the camps and at the borders people were excluded from any protected category »outside of the juridical order«, so to say, whilst »subjected to biopolitical intervention« (Dines/Montagna/Ruggiero 2014: 5).

By taking into consideration both these pockets of exceptionality, echoing Agamben's state of exception (Agamben 1998: 2005), and the contested movements across borders, we have argued for a more nuanced reading of the power dynamics at play and the ambiguity of the suspension of the law. The states in question were neither simply working along the lines of domination in a Weberian sense, nor as »rationalised administrative forms of political organization« (Das/Poole 2004: 5). Rather, the relation between the movement of people and the attempts of the state to overcome its margin (Asad 2004; Das/Poole 2004) could be considered as dialectic.

## **FORTIFYING THE BORDERS OF EUROPE: STRATEGIES OF CONTROL AND CONTAINMENT**

The temporary permissions for movement were always already entangled with measures of control and containment. The tightly regulated corridor, as a technique of regaining control over unauthorised movements, also served for the gradual increase of restrictions (Kasperek 2016: 6). State authorities took measures to progressively restrict, control, and deny people of their rights. Numerous meetings in the second half of 2015 and the first half of 2016 asserted the plan to reduce the number of people travelling across the Balkans (European Commission 2015; European Council 2016a; European Commission 2016). The following paragraphs track the corresponding border management techniques and their implementation, until the closure of the Balkan corridor. They also highlight the politically manufactured humanitarian crises, repeatedly created by the restrictions imposed on the movement of people.

After the unsuccessful attempt to close the Greek-Macedonian border in August 2015, the next major restriction on movements on the Balkan route was the closure of the Serbian-Hungarian border in mid-September 2015. Then, on 18 November 2015, Slovenia closed its borders for refugees who could not demonstrate that they were from Syria, Afghanistan or Iraq. This created a domino effect in Croatia, Serbia, and Macedonia, with each state practising some form of discrimination. From then

on, only people with Greek registration papers stating Syria, Afghanistan or Iraq as a country of origin were allowed to pass the Greek-Macedonian border in Idomeni. The decision to partially close the border created yet another politically sanctioned crisis. In Idomeni, many of those who were not allowed to pass had no shelter, no protection from the rain and cold, and lacked access to sufficient food. The people who were prevented from crossing the border protested for several days, demanding for the border to be reopened. The racialised form of control functioned as a divide-and-rule strategy. Nonetheless, on the ground, cross-group solidarity often emerged, with non-authorised people crossing with groups of people from Syria or Afghanistan. A group of refugees went on hunger strike in Idomeni and sewed their lips together in November 2015, but the militarisation of the border increased. Macedonian military units and Greek police officers were deployed, a new barbed wire fence was constructed, and Frontex established an operational unit. Border guards repeatedly shot tear-gas and rubber bullets into groups of refugees trying to pass the border without authorisation. On 9 December, 400 Greek riot police officers were deployed to evict the people who were waiting in Idomeni. The police surrounded the camp, and pushed people out of their tents and into buses to Athens.

For a few weeks after the partial closure of the corridor, a relatively constant number of people with registration papers stating Syria, Iraq or Afghanistan as a country of origin were still allowed to pass through Idomeni. However, in mid-February, the restrictions based on nationality, which had been introduced in mid-November, were tightened further: Individuals from Afghanistan were evicted from the camp in Idomeni and no longer allowed onto the corridor as control measures became harsher and harsher. People from Syria and Iraq were still permitted to pass but in reduced numbers, forcing hundreds to set up camp at the border crossing in order to wait their turn. This diminished regime of movement lasted several weeks. Eventually, on 7 March 2016, the European Council announced that »[i]rregular flows of migrants along the Western Balkans route have now come to an end«, and that they would »continue to cooperate closely with the non-EU countries of the Western Balkans and provide any necessary assistance« for this purpose (European Council 2016b). On 8 March 2016, officials of the states composing the corridor announced the reintroduction of Schengen and henceforth the closure of the humanitarian corridor.

The eventual closure of the Balkan corridor at the Greek-Macedonian border turned Idomeni once again into the symbol of the inhumane consequences of EU border policies. However, people refused to give up and leave, despite the dire humanitarian situation. Notably, on 14 March, people gathered in Idomeni and started walking towards Macedonia, crossing a river, and eventually the border itself. But what started as the second ›March of Hope‹ soon morphed into another instance of state violence.

In Macedonia, refugees were separated from journalists and independent observers. Then, the approximately 2000 refugees who had crossed the border were pushed back to Greece through holes in the fence, group by group, without consideration of their individual circumstances and without being given the possibility to ask for international protection (Moving Europe 2016a). This collective expulsion was, and to this date remains, the largest and most mediatised one. But it is important to note that this was not an outstanding event, since it can be read alongside the growing systematic state practices of push-backs which, more than six months after the corridor closure, continue all along the Balkan route (Amnesty International 2016; Moving Europe 2016d).

The official description of the temporary and ambivalent passageway as a ›humanitarian‹ corridor obfuscates several aspects of the corridor as a necropolitical system of migration management.<sup>10</sup> The characteristic of the corridor as a control and registration system, in conjunction with the gradual closure of the corridor and the crises created with each border closure, contradicts the narrative of a humanitarian approach. Moreover, many of the measures introduced operated in a legally ambivalent zone or relied on emergency stipulations, such as the separation of travel permissions based on nationalities or the re-introduction of Schengen controls at the internal borders of the EU. The repressive European migration regime, in which the corridor emerged, did not disappear during its existence and was re-strengthened during its closure and in its aftermaths. The ›EU-Turkey Statement‹, the planned reintroduction of Dublin returns to Greece, the outlines of Dublin IV, the EU-Afghanistan return agreements, and the record high number of deaths at sea in 2016, all attest to this fact.

## **BACK TO REINFORCED BORDERS: HIGHLIGHTING CRACKS IN THE PAST IN A PRESENT OF STUCKNESS**

The corridor – with all its restrictions – remains a historical event initiated by the movement of people, which enabled thousands to reach central Europe in a relatively quick and safe manner. The ›humanitarian corridor‹ was a structure »we cannot not want« (Spivak 1991: 234) – a passageway enabling legalised and therefore relatively safe movement across borders for thousands of refugees. But at the same time it remained inscribed within a violent migration management system. In hindsight, and

---

**10** | The concept of necropolitics denominates the racialised regulation of life, death, and violence (Mbembe 2003: 11f., 40).

within the current context of ›stuckness‹<sup>11</sup>, the corridor may seem like it was a window of freedom. However, within the hegemonic discourse on securitised borders, and states protecting their sovereign right to defend them, a »persistent critique of what one cannot not want« (ibid.) remains important. Like before, and like during the existence of the corridor, attempts to cross borders are met with restrictions and violence. The struggles and movements which happened in the summer of 2015 shook the European border regime, but it is now returning with all its force: fences, push-backs, and an increase in Dublin deportations. Nonetheless, deconstructing the border regime shows the multiple cracks in a sometimes seemingly omnipotent system. Deconstruction means, therefore, to create and encourage interventions which widen these cracks. This analysis highlighted the ambivalences and contradictions in the politico-legal spaces in which the contestation of movement took place. This focus underlines the fragility of the techniques of control and containment and the multiple possibilities for questioning and destabilising them, building bridges not fences to move the external and internal borders of Europe.

## LITERATURE

- Agamben, Giorgio (1998): *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford.
- Agamben, Giorgio (2005): *State of Exception*. Chicago.
- Amnesty International (2016): *Hungary: Stranded Hope. Hungary's Sustained Attack on the Rights of Refugees and Migrants*. London.
- Asad, Talal (2004): *Where Are the Margins of the State*. In: Das, Veena / Poole, Deborah (Eds.): *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe, N.M./Oxford. 279–288.
- BBC News (2015): *Macedonia: State of Emergency Declared over Migrants*. BBC Section Europe on 20.08.2015. URL: [www.bbc.com](http://www.bbc.com) [02.02.2017].
- Bigo, Didier / Guild, Elspeth (2005): *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*. London.
- Blume, Georg / Brost, Marc / Hildebrandt, Tina / Hock, Alexej / Klormann, Sybille / Köckritz, Angela / Krupa, Matthias (2016): *Grenzöffnung für Flüchtlinge: Was geschah wirklich? Die Zeit* of 22.08.2016. URL: [www.zeit.de](http://www.zeit.de) [02.02.2017].
- Bohmer, Carol / Shuman, Amy (2010): *Contradictory Discourses of Protection and Control in Transnational Asylum Law*. In: *Journal of Legal Anthropology* 1 (2). 212–229.
- bordermonitoring.eu / Pro Asyl (2016): *Gänzlich Unerwünscht: Entrechtung, Kriminalisierung und Inhaftierung von Flüchtlingen in Ungarn*. München/Frankfurt am Main.
- Das, Veena / Poole, Deborah (2004): *State and Its Margins: Comparative Ethnographies*. In: Das, Veena / Poole, Deborah (Eds.): *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe, N.M. 3–34.

---

11 | We use the term ›stuckness‹ to gesture towards the present situation of a reduced regime of mobility, which contrasts with the movements of 2015/16.

- De Genova, Nicholas (2013): Spectacles of Migrant ›Illegality‹: the Scene of Exclusion, the Obscene of Inclusion. In: *Ethnic and Racial Studies* 36 (7). 1180–1198.
- De Genova, Nicholas (2016): The ›Crisis‹ of the European Border Regime: Towards a Marxist Theory of Borders. In: *International Socialism* 150. 31–54.
- Dines, Nick / Montagna, Nicola / Ruggiero, Vincenzo (2014): Thinking Lampedusa: Border Construction, the Spectacle of Bare Life and the Productivity of Migrants. In: *Ethnic and Racial Studies* 38 (3). 1–16.
- European Commission (2015): Meeting on the Western Balkans Migration Route. Press Release of 25.10.2015. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [02.02.2017].
- European Commission (2016): Back to Schengen. Press Release of 04.03.2016. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [02.02.2017].
- European Council (2016a): Conclusions on Migration. Consilium of 18.02.2016. URL: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [02.02.2017].
- European Council (2016b): Statement of the EU Heads of State or Government. Consilium of 07.03.2016. URL: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [02.02.2017].
- Fiedler, Mathias (2015): #crossingnomore: ›We Don't Want to Drown No More!‹ border-monitoring.eu of 17.09.2015. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [02.02.2017].
- Georgi, Fabian (2016): Widersprüche im langen Sommer der Migration. Ansätze einer materialistischen Grenzregimeanalyse. In: *PROKLA* 46 (2). 183–203.
- Kasperek, Bernd (2016): Routes, Corridors, and Spaces of Exception: Governing Migration and Europe. In: *Near Futures Online* 1 (1). URL: [nearfuturesonline.org](http://nearfuturesonline.org) [02.02.2017].
- Kasperek, Bernd / Speer, Marc (2015): Of Hope. Hungary and the Long Summer of Migration. [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) of 09.09.2015. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [02.02.2017].
- Mbembe, Achille (2003): Necropolitics. In: *Public Culture* 15 (1). 11–40.
- Migszol (2016): Hungary's Long Summer of Migration: Irresponsible Governance Fails People Seeking International Protection. URL: [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org) [02.02.2017].
- Moving Europe (2016a): Report on the Unlawful Pushbacks from FYROM/Macedonia to Greece on 14 March 2016. URL: [moving-europe.org](http://moving-europe.org) [02.02.2017].
- Moving Europe (2016b): Idomeni – Gevgelija. *Moving Europe* of 08.07.2016. URL: [moving-europe.org](http://moving-europe.org) [02.02.2017].
- Moving Europe (2016c): Minefields. *Moving Europe* of 31.07.2016. URL: [moving-europe.org](http://moving-europe.org). [02.02.2017].
- Moving Europe (2016d): The Situation in Serbia's South: Systematic Push-Backs and Worrying Camp Conditions. *Moving Europe* of 18.11.2016. URL: [moving-europe.org](http://moving-europe.org) [02.02.2017].
- Rancière, Jacques (2004): Who Is the Subject of the Rights of Man? In: *The South Atlantic Quarterly* 103 (2). 297–310.
- Salter, Mark (2008): When the Exception Becomes the Rule: Borders, Sovereignty, and Citizenship. In: *Citizenship Studies* 12 (4). 365–380.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (1991): Neocolonialism and the Secret Agent of Knowledge. In: *Oxford Literary Review* 13 (1). 220–251.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (1999): Imperative zur Neuerfindung des Planeten / Imperatives to Re-Imagine the Planet. Wien.

## Preparing for More

### Europäische ›Grenzsicherung‹ vor dem Hintergrund des neuen Migrationsgesetzes in der Türkei

---

FRITZ RICKERT

**Abstract:** This article analyses the background of measures taken at the EU-Turkey border that were part of the EU-Turkey deal in 2016 or came along with the latter. In doing so, it examines the new Turkish Law on Foreigners and International Protection and takes a closer look at its development. Hereby, the paper shows on the one hand that this national law was strongly influenced by the EU and that it constitutes an EU-orientated and often repressive migration policy in Turkey itself as well as at its borders. On the other hand, the text makes clear that the enforcement of the measures at the Turkish-European borders since 2016 would not have been possible without the establishment of this law on foreigners. To summarize, these current attempts at sealing European borders are not just the outcome of negotiations between the EU and Turkey in 2015, but rather a continuation of a long standing engagement of the EU with Turkey in order to control and decrease migration to Europe.

**Keywords:** migration policy, asylum, European Union, Turkey, externalisation

Die starken Migrationsbewegungen, die Schengen-Europa zwischen Sommer 2015 und Frühling 2016 erreichten, stellten eine Zäsur in der Geschichte der Europäischen Union dar. Im Mittelpunkt stand dabei die Route von der Türkei nach Griechenland. Mit einer zuvor nicht dagewesenen Dynamik überquerten so viele Menschen wie nie zuvor die Seegrenze auf die griechischen Inseln. Nach Zahlen des UNHCR nutzten allein im Jahr 2015 über 850.000 Menschen diese Route (UNHCR 2016).

Vor diesem Hintergrund versuchte die EU seit 2015 einmal mehr die Zahlen der über die Türkei nach Europa kommenden Migrant\_innen zu reduzieren sowie Rückführungen in die Türkei zu forcieren (vgl. European Council 2015). Nachdem die EU im Oktober 2015 zusammen mit der Türkei einen gemeinsamen Aktionsplan verabschiedete, welcher eine engere Kooperation zwischen Bulgarien und der Türkei, verschärfte Kontrollen durch die türkische Küstenwache und beschleunigte Rückübernahmen vorsah, veröffentlichte die Europäische Kommission bereits wenige Tage später einen 17-Punkte-Aktionsplan. Um das Grenzmanagement zur Türkei zu verbessern, wurde die Frontex-Meeresoperation Poseidon in Griechenland ausgeweitet,



der Frontex-Einsatz an der Grenze zwischen Bulgarien und der Türkei vergrößert und die »Nutzung des gesamten Potenzials des EU-Türkei-Rückübernahmeabkommens« vorgesehen (European Commission 2015a; vgl. European Commission 2015b).

Am 18. März 2016 gipfelten all diese Bemühungen »die Tage der irregulären Einwanderung« zu beenden (Donald Tusk) schließlich im sogenannten EU-Türkei-Deal (Die Welt 2016). Dieser sieht zum einen vor, dass die türkische Küstenwache, unterstützt durch Nato- und Frontex-Schiffe, vermehrt Boote auf dem Weg nach Griechenland abfängt. Zweitens soll Personen, die dennoch illegalisiert auf die griechischen Inseln gelangen, die Weiterreise verwehrt werden und drittens sollen diejenigen, denen in Griechenland kein Anspruch auf Schutz zugesprochen wird, konsequent in die Türkei zurückgeführt werden (vgl. Europäischer Rat 2016). Auch wenn diese Rückführungen kaum umgesetzt wurden, reduzierte der Deal dennoch effektiv die Überfahrten von der Türkei auf die griechischen Inseln. Erreichten in den Wochen vor Abschluss des Abkommens täglich im Schnitt noch etwa 1800 Personen die griechischen Inseln, verringerte sich diese Zahl bis September 2016 auf ca. 100 am Tag (vgl. UNHCR 2016).

Doch kann der EU-Türkei-Deal lediglich als Folge der oben genannten diplomatischen Verhandlungen seit dem Herbst 2015 verstanden werden oder mussten ihm nicht weitreichendere Maßnahmen vorausgehen, die ihn letztlich erst möglich und umsetzbar gemacht haben? Ein zeitlich auf das Jahr 2015 und räumlich auf die EU begrenzter Blick greift hier zu kurz. Vielmehr gehe ich davon aus, dass der EU-Türkei-Deal nur im Kontext umfassender juristischer und struktureller Maßnahmen in der Türkei selbst zustande kommen konnte. Diese wurden durch das neue »Ausländer- und internationale Schutzgesetz« der Türkei etabliert (im Folgenden Migrationsgesetz), das die türkische Nationalversammlung 2013 verabschiedet hatte (Republik Türkei 2013).

Ausgehend von Expert\_inneninterviews, die ich im Jahr 2014 in der Türkei geführt habe, wird dieser Zusammenhang im Folgenden erläutert. Zunächst werde ich dazu auf die migrationspolitischen Herausforderungen eingehen, mit denen sich die EU vor der Schaffung des türkischen Migrationsgesetzes konfrontiert sah. Anschließend betrachte ich, wie die EU auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen versuchte. Der Verabschiedung des neuen Migrationsgesetzes ging ein jahrelanger Aushandlungsprozess voraus, an dem neben staatlichen Institutionen und Nichtregierungsorganisation auch internationale Organisationen beteiligt waren. Obwohl die EU an der Aushandlung und Formulierung dieser nationalen Gesetzgebung nicht direkt beteiligt war, konnte sie sowohl über die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei als auch über die stark eingebundene Internationale Organisation für Migration (IOM) sowie über das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNH-

CR) einen bedeutenden Einfluss auf den Inhalt und die Verabschiedung des Gesetzes ausüben, wie ich im Folgenden zeigen werde. Vor diesem Hintergrund werde ich schließlich das Migrationsgesetz selbst und seine Relevanz für den EU-Türkei-Deal in den Blick nehmen.

## **MANGELNDE KONTROLLE UND DIE MISSACHTUNG VON MENSCHENRECHTEN: PROBLEMSTELLUNG FÜR DIE EU**

Angesichts zahlreicher Konflikte in den Nachbarländern sowie der Versuche der EU, andere Fluchtrouten nach Europa zu schließen, wurde die Türkei bereits in den 1990er Jahren zu einem Transitland für Menschen auf dem Weg nach Europa und nimmt daher schon lange eine zentrale Rolle in der europäischen Migrationspolitik ein (vgl. İçduygu 2011: 9f.; European Commission 1998: 44). Der EU gelang es jedoch lange Zeit nicht, unerwünschte Migrationsbewegungen an der türkischen Grenze oder innerhalb der Türkei selbst zu begrenzen und zu kontrollieren.

Bereits seit Mitte der 1990er Jahre und einmal mehr ab der Jahrtausendwende wiesen verschiedene NGOs und schließlich auch der Europarat auf massive Menschenrechtsverletzungen gegenüber Migrant:innen in der Türkei hin. In ähnlicher Regelmäßigkeit urteilte zudem der EGMR, dass die Türkei immer wieder gegen das Refoulement-Verbot verstoße und auch im Allgemeinen kein sicheres Land für Flüchtlinge sei (vgl. Kirişçi 2012: 20).<sup>1</sup> Doch selbst formal fehlte der EU eine juristische Grundlage, um die Türkei zu einem ›sicheren Drittstaat‹ zu erklären und Geflüchtete in hoher Zahl zurückschieben zu können, denn das Land hatte die Genfer Flüchtlingskonventionen nur unter dem geografischen Vorbehalt unterzeichnet, dass nur aus Europa fliehende Menschen in der Türkei als Flüchtlinge anerkannt werden können. Entsprechend existierte weder ein Gesetz noch ein Asylverfahren, das den Umgang mit nicht aus Europa kommenden Geflüchteten regelte.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten standen jedoch nicht nur vor humanitären sowie rechtlichen Herausforderungen, um Rückführungen und die Abschottung der Grenzen zur Türkei zu rechtfertigen. Da eine auf Migrant:innen und Schutzsuchende zugeschnittene Gesetzgebung fehlte, herrschten in der Türkei gegenüber Geflüchteten weit verbreitet Willkür, Repression und Menschenrechtsverletzungen von Seiten der Sicherheitsorgane. Zugleich öffneten sich dadurch jedoch auch große unkontrollierte

---

<sup>1</sup> | Allein von 2009 bis Ende 2011 ergingen zwölf Urteile, welche die Türkei in ähnlichen Aspekten schuldig sprachen (vgl. Kirişçi 2012: 20).

Räume der Migration, die für Menschen auf dem Weg in die EU bedeutende Handlungsspielräume boten. Weder gab es eine auf Flucht und Migration spezialisierte Behörde, noch Sicherheitsorgane und ausreichende Infrastruktur, die Migrant\_innen in der Türkei effektiv verwalten, kontrollieren und nach rechtsstaatlichen Standards sowie ganz praktisch ggf. über längere Zeit inhaftieren, ausweisen oder in Empfang nehmen konnten. Nur aufgrund dieser Zustände war für viele Migrant\_innen ein Verbleib und Überleben in der Türkei möglich (vgl. Hess/Karakayali 2007: 44; Soykan 2012: 40; Düvell/Kopp/Kopp 2014: 57, 22). Repression und Freiheiten stellten als Folge fehlender Institutionen, Ressourcen und Regelungen in der Türkei somit zwei Seiten derselben Medaille dar. Dieser Zustand stand jedoch dem Gedanken eines europäischen Migrationsmanagements und einer effektiven Kontrolle der Migration fundamental entgegen.

Eine Vertreterin der IOM äußert sich mit Blick auf diesen Zusammenhang in einem von mir geführten Interview folgendermaßen:

»Turkey didn't have any migration policy. [...] There was no coordination at all. Everyone [was] doing something. [...] Before setting up a good system you cannot expect that this country will prevent irregular migrants coming to Europe or others. It's not fair to ask this from a country where no well grounded system is in place.« (IOM 2014: 178ff.)

Mangelnde Kontrolle, fehlende Regelungen und Institutionen sowie die Missachtung von Menschenrechten müssen somit als zentrale Problemstellungen für die EU angesehen werden, die es ihr lange Zeit erschwerten, eine Reduzierung der Migration von der Türkei in die EU politisch, juristisch und praktisch durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die langjährigen Bemühungen der EU erklären, ein effektives System des Migrationsmanagements in der Türkei zu etablieren.

## **AUF DEM WEG ZU EINEM »EFFEKTIVEM SYSTEM DES MIGRATIONSMANAGEMENTS«**

Verschiedene in der türkischen Migrationspolitik aktive Institutionen bewerten das 2013 verabschiedete Migrationsgesetz als einen historisch bedeutsamen und richtungsweisenden Schritt in der Migrationspolitik des Landes (vgl. UNHCR 2013; ECRE 2013; Elitok 2013: 164). Im Folgenden gehe ich daher auf die Entstehung des Gesetzes sowie auf die daran beteiligten Akteure ein und zeige anschließend seine Implikationen und deren Relevanz für den EU-Türkei-Deal auf.

Eine Analyse der diplomatischen Dokumente und der EU-geförderten Programme im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zeigt auf, dass die EU schon lange versucht, in der Türkei ein umfassendes Migrationsmanagementsystem nach europäischem Vorbild zu etablieren. In diesem Kontext betonte sie immer wieder, dass die Türkei Menschenrechte beachten und gewährleisten müsse, während zugleich jedoch ein Großteil ihrer Maßnahmen auf eine Kontrolle und Begrenzung von Migration ausgerichtet war. Seit 1998 zieht sich eine Kritik an »einer großen Anzahl illegaler Immigranten« und die Forderungen, diese »illegale Migration« zu managen und zu bekämpfen, durch die Beitrittspartnerschaftsdokumente und Fortschrittsberichte der EU-Kommission (vgl. European Commission 1998; 2008: 71ff.; 2012: 75ff.; Europäischer Rat 2003). Neben diplomatischem Druck trieb die EU durch konkrete Förderprogramme den Aufbau einer Infrastruktur und Gesetzgebung zur Regulierung von Migration voran.<sup>2</sup>

Bei einem Blick in die Fortschrittsberichte wird jedoch deutlich, dass diese Bemühungen der EU lange Zeit nur sehr begrenzte Resultate mit sich brachten. Sowohl in Bezug auf den Aufbau eines Asylsystems als auch in Bezug auf das »Management von irregulärer Migration« im Ganzen wird immer wieder ein nur »begrenzter Fortschritt« festgestellt und die Notwendigkeit »erhöhter Anstrengungen« gesehen (vgl. European Commission 1998; 2008: 71ff.; 2012: 75ff.). Erst mit der Verabschiedung des Migrationsgesetzes 2013 wird der Türkei schließlich ein »signifikanter Fortschritt« im Bereich der Migration attestiert und hervorgehoben, dass sie hiermit den Forderungen nach einem umfassenden Rechtsrahmen im Bereich der Migration sowie nach einem effektiven Migrationsmanagement weitgehend nachkommen würde (European Commission 2014: 18; 2013). Bei der Entstehung dieses Gesetzes nahmen insbesondere die IOM sowie das UNHCR eine bedeutende Rolle ein.

## Die IOM als Serviceprovider der EU

»IOM actually has been working with the governments since its establishment. [...] We have been doing and we have been assisting from Ministry of Foreign Affairs especially on for example human trafficking issues. We have been working with the Turkish national police on various ideas of migration management.« (IOM 2014: 68)

---

2 | Große Summen flossen beispielsweise in Programme wie das *Accession Financial Assistance Programm*, das *Instrument for Pre-Accession Assistance*, das *Harmonisierungsprogramm zur Erfüllung der EU-Acquis*, in das *AENAS Programm* und in eine Vielzahl von Twinning-Projekten (vgl. Baklacioğlu 2009).

In dieser Aussage einer langjährigen Mitarbeiterin der IOM spiegelt sich wider, wie die Wahrung der Menschenrechte und die Notwendigkeit, staatliche Sicherheitsorgane zu stärken, zusammenhängen. Hauptsächlich von der EU, ihren Mitgliedsstaaten sowie den USA finanziert (vgl. IOM 2014: 19), ist die IOM in der Türkei zentrale Partnerin der EU, um ein System des Migrationsmanagements aufzubauen. Im Sinne ihres noch 2014 auf ihrer Internetseite genannten Ziels, »irreguläre Migration und Menschenhandel« unter einem »menschenrechtsorientierten Ansatz« zu bekämpfen, führte die IOM in der Türkei eine Vielzahl von Projekten in migrationspolitischen Bereichen durch (vgl. IOM Turkey 2014). Ab 2009 arbeitete die IOM schließlich direkt mit den Beamt\_innen des türkischen Innenministeriums an der Formulierung des Migrationsgesetzes, finanziert von der EU und insbesondere von Schweden. Die interviewte Mitarbeiterin schätzt den Einfluss der IOM auf den letztlich entstandenen Gesetzestext hierbei als sehr hoch ein (vgl. IOM 2014: 56ff., 88ff.). Sie gibt zudem offen zu, dass bei solchen Projekten ein entsprechendes *Agenda Setting* von Seiten der EU stattfand: »This is not my personal opinion but if you work in such organizations there are priorities and also there are priorities of funders. They are doing also agenda setting in the country. [...] The whole system is based on the interests« (ebd.: 165). Primärer Referenzpunkt der IOM während der Entwicklung des Gesetzes waren schließlich vor allem die europäischen Standards sowie die Gesetze einzelner westlicher Länder (ebd.: 9).

### **Das UNHCR als strategischer Verbündeter des Staates?**

Auch das UNHCR hatte im Schreib- und Aushandlungsprozess des Gesetzes eine bedeutende Rolle inne. Es stellte von 2008 an mehrere beratende Mitarbeiter\_innen bereit, die zusammen mit den türkischen Beamt\_innen den Gesetzesentwurf entwickelten (vgl. Çorabatır 2014: 105; IOM 2014: 34). Dabei nahm das UNHCR während des Gesetzgebungsprozesses immer weniger eine kritische Beobachter- und Beraterrolle ein. So verzichtete es selbst auf zentrale Forderungen, wie den geografischen Vorbehalt abzuschaffen, gab seine traditionelle Funktion, staatliche Akteure beim Umgang mit Schutzsuchenden kritisch zu beobachten, weitgehend auf (vgl. Çorabatır 2014: 67, 115, 124f.; Mülteci-Der 2014: 195ff.) und lobte schließlich sogar den migrationspolitischen Kurs der türkischen Regierung (Today's Zaman 2010). Der ehemalige Pressesprecher des UNHCR's, Metin Çorabatır merkte 2014 diesbezüglich an:

»Between 2011 and 2013 UNHCR was very silent to some violations in the case of mass influxes. [...] It was not allowed to work with good main functions in the camps. Still it is the case. But it didn't criticize the

Turkish government. It invited Angelina Jolie, the High Commissioner, just to say [clapping hands] these camps are five star camps, everything is perfect. If there are negative things, fires in the tents, protests, killings, human trafficking, it kept silence. You know to save the law to be passed.« (Çorabatır 2014: 67)

Darüber hinaus stand laut Çorabatır bei der konkreten Mitgestaltung des Gesetzestextes und bei der Lobbyarbeit die Zufriedenstellung der Europäischen Union an allererster Stelle. Verbesserungen im Sinne der Betroffenen waren hier nachrangig:

»The main activity was – this is my opinion – to make something which would be acceptable by international community. Above all EU. [...] So my argument is that it was just to make EU happy. With minimum standards available to match. And UNHCR was silent on the missing parts and empathized and propagated in Europe for the good parts. For improvements of the draft. But didn't negotiate or didn't take the weak parts to the attention of EU Strasbourg court etc. They tried to keep it low profile and advocate the draft as a big step forward.« (Çorabatır 2014: 105)

Diese starke Orientierung an den Forderungen der EU, die auch im Sinne des türkischen Staates waren, spiegelte sich auch in dem letztlich auf ein Minimum reduzierten Umgang mit NGOs wieder (vgl. Mülteci-Der 2014: 168ff.; Çorabatır 2014: 115, 124ff.; HCA 2014: 98, 122). Zwei in den Prozess involvierte Interviewpartner\_innen merkten zudem an, dass das UNHCR während der finalen parlamentarischen Verhandlungen versuchte, Kritik an repressiven Regelungen des neuen Gesetzes sowie Forderungen nach weitgehenderen Rechten für Geflüchtete zu unterbinden (Anonyme Quelle 2014a; 2014b).<sup>3</sup>

Diese unkritische Haltung in den Aushandlungsprozessen des Gesetzes lässt sich zum einen mit dem starken Wunsch nach einer schnellen Verabschiedung des Gesetzes begründen, zum anderen aber auch mit der Abhängigkeit des UNHCR von westlichen Geldgeber\_innen.<sup>4</sup> Diese forderten schon lange, dass das UNHCR in der

---

3 | Hierbei handelt es sich um eine hochrangige Mitarbeiterin einer in den Prozess eingebundenen NGO sowie um eine hochrangige beim UNHCR arbeitende Person, welche jedoch nicht genannt werden möchten.

4 | 2008 befanden sich unter den 20 größten Geldgeber\_innen des UNHCR fast ausschließlich westliche Staaten, welche zusammen 98% des Gesamtbudgets des UNHCR ausmachen. Allein die EU-Staaten stellten 53% des Gesamtbudgets bereit (UNHCR 2009).

Türkei die inoffiziellen und vom Staat tolerierten Asylverfahren an eine staatliche Behörde übergeben müsse (vgl. Çorabatır 2014: 124f., 71).

»UNHCR has a problem of getting funds from its own sources. Every year we have to make a budget. The numbers [of refugees] were increasing. [...] UNHCR was aware that one day the budget was cut [...] [and] was happy to handover RSD [refugee status determination] work to the government.« (Çorabatır 2014: 71)

Sowohl die IOM als auch das UNHCR, als zwei direkt an der Entstehung des türkischen Migrationsgesetzes beteiligte Akteure, handelten demnach stark im Interesse der EU und unterstützten den Aufbau eines von der EU geforderten Migrationsmanagements.

## **DAS NEUE MIGRATIONSGESETZ**

Betrachtet man das bis 2013 ausgehandelte und schließlich 2014 in Kraft getretene Migrationsgesetz selbst, wird deutlich, dass es insbesondere die schon oben dargestellten Problemstellungen in den Blick nimmt, mit denen sich die EU bei der Durchsetzung ihrer Migrationspolitiken in der Türkei konfrontiert sah: mangelnde Kontrolle von Migration, fehlende Regelungen und Institutionen sowie die Missachtung von Menschenrechten.

### **»Humanitär«, ...**

Durch das Gesetz wird Geflüchteten aus dem außereuropäischen Raum nun erstmals ein rechtlicher Anspruch auf ein umfassendes Asylverfahren mit klaren Vorgehensweisen gewährt (§§ 4, 65) und in Aussicht gestellt, einen rechtlich abgesicherten Status zu erlangen, der sie – zumindest für einen gewissen Zeitraum – vor Abschiebungen schützt (§§ 46, 48, 51, 61–63). Während des Asylverfahrens und darüber hinaus werden ihnen weitreichende Rechte, wie ein zügiges Verfahren (§75ff.) oder auch der Zugang zu Bildung und Arbeit (§ 89), zugesprochen oder zumindest in Aussicht gestellt. Im Interview hob eine Sprecherin der NGO Mülteci-Der insbesondere die Regelung der Gesundheitsversorgung (§ 89) hervor:

»For example access to health services was very difficult up until now in Turkey. [...] From now on hopefully the access to health service would be much easier and they won't suffer because they could not pay the

contribution money or the expenses for medicine anymore.« (Mülteci-Der 2014: 33)

Flüchtlingspolitische NGOs bewerten zudem die neu eingeführte Auskunftspflicht gegenüber Asylsuchenden, die Rechtsmittelunterstützung (§81) sowie die Rücksichtnahme gegenüber besonders Schutzbedürftigen (§ 95) als positiv (HCA 2014: 102; Mülteci-Der 2014: 97). Mit dem Gesetz werden somit viele der ehemals bestehenden Gesetzeslücken und Grauzonen geschlossen, sowie ein Schutzstatus und ein national einheitliches Asylverfahren etabliert. Aufgrund der Einführung dieser rechtlichen Grundlage und der damit einhergehenden Rechte für Schutzsuchende halten NGOs in der Türkei das Gesetz für humanitär, da es dem bisher weitverbreiteten willkürlichen Umgang mit Schutzsuchenden entgegen stünde (ECRE 2013; Mülteci-Der 2014: 323; HCA 2014: 102, 104).

### ..., restriktiv ...

Gleichzeitig kritisieren die von mir interviewten Vertreter:innen der NGOs jedoch, dass mit dem Gesetz neben diesen deutlichen Verbesserungen der rechtlichen Situation von Asylsuchenden auch eine Reihe von restriktiven Vorgaben eingeführt wurden (vgl. Mülteci-Der 2014; HCA 2014). Durch die Beibehaltung des geografischen Vorbehaltes bleibt allen nicht aus Europa kommenden Geflüchteten ein Flüchtlingsstatus und somit ein gesicherter langfristiger Aufenthalt und eine mögliche ›Integration‹ kategorisch verwehrt (§ 61). Weiterhin findet darüber hinaus eine systematische Prekarisierung der Lebenssituation von Geflüchteten statt, insbesondere aufgrund fehlender finanzieller und materieller Unterstützung (§ 95), während hohe Hürden zum Erhalt einer Arbeitserlaubnis (§ 89) sowie die Einschränkung der Bewegungsfreiheit (§ 71) bestehen bleiben.

Darüber hinaus erhalten durch das Gesetz europäische Konzepte, wie das des sicheren Drittstaates, Einzug in die türkische Gesetzgebung (§§ 73f.). Hierdurch kann vielen in die Türkei kommenden Migrant:innen der Zugang zu einem Asylverfahren verwehrt werden. Ferner werden die Einführung von Asylschnellverfahren (§ 79), ein möglicher Rückzug des Asylantrages von Seiten der Behörden (§ 77) sowie die Möglichkeit, Geflüchtete ohne Anklage für bis zu ein Jahr in Abschiebehaft zu nehmen (§§ 57ff.) und ihre Abschiebungen durch die Schaffung von Kapazitäten und Zuständigkeiten (§§ 60, 103ff.) effektiv durchführen zu können, gesetzlich festgeschrieben. Hierauf Bezug nehmend fasst ein Mitarbeiter der NGO Helsinki Citizens' Assembly (HCA) zusammen:



»You study those provisions you see that they are pretty much word by word transpositions of the relevant EU standards. And now they are part of Turkey's national law framework. So with this new law we have very keen seen the way in which what some observers have identified as Fortress Europe is actually finding its way to the legislation and practices of EUs migration asylum partners and definitely Turkey as an accession country.« (HCA 2014: 104)

### **... und durchsetzbar!**

Ein weiterer zentraler Aspekt des Gesetzes ist die Schaffung einer Vielzahl neuer Institutionen und Behörden mit klaren Zuständigkeiten und einer gesicherten finanziellen Ausstattung. Im Mittelpunkt steht dabei die Gründung des *Directorate General for Migration Management* (DGMM) (§§ 103ff.), mit der die Zuständigkeit für die Umsetzung und Koordination von Migrationspolitiken einer zivilen Behörde übergeben wird. Die Hauptaufgabe des DGMM ist die Implementierung von national einheitlichen Migrationspolitiken und Strategien. Darüber hinaus übernimmt es die Koordination zwischen den im migrationspolitischen Bereich tätigen Behörden und Organisationen, die Durchführung von Handlungen in Bezug auf die Einreise, den Aufenthalt, die Inhaftierung und die Ausreise von Ausländer\_innen, sowie ihre Abschiebungen. Erst durch diese Institution kann das Gesetz effektiv implementiert werden. Jenseits der direkten Umsetzung der Verfahrensrichtlinien obliegt der Behörde zudem die Schaffung von Expertise, Ressourcen, Koordination sowie die Kontrolle und Begrenzung von (illegalisierter) Migration.

Betrachtet man die Praxis der Behörden seit in Kraft treten des neuen Migrationsgesetzes, wird deutlich, dass zwar viele der restriktiven Regelungen des Gesetzes angewandt, die Verfahrensrechte der Betroffenen aber häufig missachtet werden: Während seit 2014 vom DGMM wohl kein einziges Asylverfahren abschließend bearbeitet wurde (vgl. Soykan 2017: 54; Pross 2016), steigen die Zahlen verhafteter Migrant\_innen und die Kapazitäten der Abschiebehaftanstalten in der Türkei massiv an (DGMM 2016, 2017; aida 2016).<sup>5</sup> Zugleich sind die neu geschaffenen Haftbedingungen oft unmenschlich, während der Zugang zu Asylverfahren sowie selbst

---

<sup>5</sup> | Wurde die Kapazität von Abschiebehaftanstalten bis Mitte 2016 auf 6.670 Plätze ausgebaut, soll sie bis Juni 2017 auf 17.240 aufgestockt werden (vgl. DGMM 2016). Während die Anzahl der Festnahmen ›irregulärer‹ Migrant\_innen in der Türkei 2013 noch bei 39.890 lag, stieg diese bis 2016 auf mehr als 174.000 an (vgl. DGMM 2017).

der Kontakt zu Anwält\_innen verweigert wird und Abschiebungen von Inhaftierten rechtswidrig durchgeführt werden (Soykan 2017: 56; Rickert 2016; Pro Asyl 2016).

Seit der Verabschiedung des Gesetzes und der damit einhergehenden Etablierung eines Migrationsmanagementsystems nach europäischen Vorbild verschärfen sich Repression, Kontrolle und unmenschliche Behandlungen von Migrant\_innen, während gleichzeitig die bisher vorhandenen unkontrollierten Räume und Lebensmöglichkeiten, von denen Migrant\_innen in der Türkei in der Vergangenheit profitierten, eingeschränkt werden. Das neue Migrationsgesetz forcierte ein Migrationsmanagement, durch das eine Ausweitung der Kontrolle von Migration in der Türkei umgesetzt werden kann.

## **FAZIT – DAS MIGRATIONSGESETZ ALS GRUNDLAGE AKTUELLER ›GRENZSICHERUNGSMASSNAHMEN‹**

In diesem Aufsatz habe ich deutlich gemacht, dass die EU nicht erst seit dem Sommer der Migration 2015 versucht, Migrationsbewegungen über die Türkei nach Europa zu reduzieren, sondern dass die jüngsten Abschottungsmaßnahmen die Folge ihres langjährigen Engagements in der Türkei sind. Die Schaffung des 2013 verabschiedeten Migrationsgesetzes war ein bedeutender Aspekt dieses migrationspolitischen Engagements. Eine genauere Betrachtung der Entstehung des Gesetzes zeigte, dass die EU dabei, zum Teil vermittelt über die IOM und das UNHCR, einen beachtlichen Einfluss ausübte. Konkret wurden mit dem Gesetz eine Grundlage für ein effektives Migrationsmanagement in der Türkei gelegt und gleichzeitig vier zentrale Voraussetzungen geschaffen, ohne die der EU-Türkei-Deal nicht möglich gewesen wäre.

Erstens wurde mit der Schaffung des Migrationsgesetzes zum ersten Mal in der Geschichte der Türkei der Umgang mit Migration auf rechtlicher Ebene umfassend geregelt und für dessen Durchsetzung entsprechende Kapazitäten geschaffen. Migration innerhalb der Türkei wurde so erstmals ›managebar‹ und effektiver regier- und auch kontrollierbar gemacht. Zweitens wurden mit dem Gesetz erstmals auch verlässliche Ansprechpartner und auf den Umgang mit Migrant\_innen spezialisierte Institutionen geschaffen. Erst hierdurch wurde eine effektive migrationspolitische Zusammenarbeit der EU mit der Türkei möglich. Als dritte für den Deal notwendige Voraussetzung sind die mit dem Gesetz geschaffenen menschenrechtlichen Standards und Verfahrensrechte zu nennen. Auch wenn diese in der Realität häufig missachtet werden (vgl. Soykan 2017: 56f.; Rickert 2016), ermöglichen sie der EU und ihren Mitgliedsstaaten doch, einen ›humanitären‹ Umgang mit Migrant\_innen in der Türkei als erfüllt anzusehen und Migrant\_innen auf dieser Grundlage nun ganz praktisch

an den europäischen Außengrenzen zur Türkei abfangen zu lassen. Viertens kann die EU die Türkei nun zu einem sicheren Drittstaat erklären. Migrant\_innen, denen trotz der in der Türkei und an der Europäischen Außengrenze etablierten Kontrollmaßnahmen eine Einreise in die EU gelingt, können nun in die Türkei zurückgeschoben werden.

Es zeigt sich somit, dass ein zeitlich auf das Jahr 2015 und räumlich auf die EU begrenzter Erklärungsansatz für den EU-Türkei-Deal und die im Zuge dessen stattfindenden Abschottungsmaßnahmen an der Türkisch-Europäischen Grenze zu kurz greift. Der EU-Türkei-Deal kann eben nicht nur als Folge diplomatischer Verhandlungen seit dem Herbst 2015 verstanden werden. Vielmehr gingen ihm ein langjähriges Engagement der EU und die Schaffung des beschriebenen Migrationsgesetzes unter Rückgriff auf internationale Organisationen voraus. Erst dies machte den Deal letztlich möglich und umsetzbar. Der Deal und die mit ihm einhergehenden Abschottungsmaßnahmen stellen lediglich einen weiteren Höhepunkt eines Prozesses dar, der bereits seit Jahren kontinuierlich forciert wurde: die Türkei zu einer ›Pufferzone‹ auszubauen, die Migrant\_innen die Einreise nach und den Verbleib in Europa erschweren soll.<sup>6</sup>

## LITERATUR

- aida (Asylum Information Database) (2016): Place of Detention: Turkey. URL: [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org) [31.01.2017].
- Baklacioğlu, Nurcan Özgür (2009): Building ›Fortress Turkey‹: Europeanization of Asylum Policy in Turkey. URL: [www.jhubc.it](http://www.jhubc.it) [31.01.2017].
- DGMM (2016): Removal Centers. URL: [www.goc.gov.tr](http://www.goc.gov.tr) [22.12.2016].
- DGMM (2017): Irregular Migration. URL: [www.goc.gov.tr](http://www.goc.gov.tr) [31.01.2017].
- Die Welt (2016): Merkel hofft mit Türkei-Vorstoß auf Durchbruch in EU-Flüchtlingskrise. Die Welt vom 08.03.2016. URL: [www.welt.de](http://www.welt.de) [31.01.2017].
- Düvell, Franck / Kopp, Judith / Kopp, Karl (2014): Widersprüchliche Türkei. Neues Einwanderungsland, Transit- oder Pufferstaat für Flüchtlinge? In: Brot für die Welt / Medico International / Pro Asyl (Hg.): Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes auf ›Drittstaaten‹. Karlsruhe. 27–76.
- Elitok, Seçil (2013): Turkish migration policy over the last decade: A gradual shift towards better management and good governance. In: Turkish Policy Quarterly 12 (1). 161–172.

---

6 | Die Türkei hat diese Art der auf Abschottung zielenden Politik inzwischen selbst übernommen und forciert ihrerseits, auch mit dem Bau einer Grenzmauer, die Etablierung einer ›Pufferzone‹ in Syrien (vgl. hierzu beispielsweise Fiedler 2016).

- Europäischer Rat (2003): Beschluss des Rates vom 19. Mai 2003 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei. 2003/398/EG. Brüssel.
- Europäischer Rat (2016): Pressemitteilung: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016. URL: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [31.01.2017].
- European Commission (1998): 1998 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession.
- European Commission (2008): Turkey 2008 Progress Report. COM(2008) 674.
- European Commission (2012): Turkey 2012 Progress Report. COM(2012) 600.
- European Commission (2013): Joint statement by Commissioners Štefan Füle and Cecilia Malmström on the adoption by the Turkish Parliament of the Law on Foreigners and International Protection. MEMO/13/297. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [31.01.2017].
- European Commission (2014): Turkey 2014 Progress Report. COM(2014) 700.
- European Commission (2015a): Flüchtlingsströme auf der Westbalkanroute: Staats- und Regierungschefs einigen sich auf 17-Punkte-Plan. IP/15/5904. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [31.01.2017].
- European Commission (2015b): EU-Turkey joint action plan. MEMO/15/5860. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [31.01.2017].
- European Council (2015): Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting of 15 October 2015. URL: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [31.01.2017].
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2013): NGOs, UNHCR and European Commission welcome Turkey's new asylum law. URL: [www.ecre.org](http://www.ecre.org) [31.01.2017].
- Fiedler, Mathias (2016): Turkey: Negotiating the »Harmonization«. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [31.01.2017].
- Hess, Sabine / Karakayali, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld. 39–56.
- İçduygu, Ahmet (2011): Europe, Turkey, and International Migration: An Uneasy Negotiation. URL: [www.eui.eu](http://www.eui.eu) [31.01.2017].
- IOM Turkey (2014): About the IOM Mission in Turkey. URL: [www.turkey.iom.int](http://www.turkey.iom.int) [03.07.2014].
- Kirişci, Kemal (2012): Reforming Turkey's asylum policy: Is it Europeanization, UNHCR-ization or ECHR-ization? Paper prepared for »Turkish Migration in Europe: Projecting the Next 50 Years« 7-9 December 2012, Regent's College, London.
- Pro Asyl (2016): Abgeschobene Asylsuchende in der Türkei: Eingekerkert und von weiterer Abschiebung bedroht. Pro Asyl vom 22.04.2016. URL: [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de) [31.01.2017].
- Pross, Jennifer (2016): »Flüchtlinge sind auf sich allein gestellt«. Interview mit Cavidan Soykan. Mediendienst Integration vom 10.06.2016. URL: [mediendienst-integration.de](http://mediendienst-integration.de) [31.01.2017].
- Rickert, Fritz (2016): »Niemand weiß, was genau passiert« – zur Situation von Abgeschobenen in der Türkei. Interview mit Irem Somer. Pro Asyl vom 06.06.2016. URL: [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de) [31.01.2017].
- Soykan, Cavidan (2012): The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey. In: Oxford Monitor of Forced Migration 2 (2). 38–47.

- Soykan, Cavidan (2017): Turkey as Europe's Gatekeeper. Recent Developments in the Field of Migration and Asylum and the EU-Turkey Deal of 2016. In: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd / Kron, Stefanie / Rodatz, Mathias / Schwertl, Maria / Sontowski, Simon (Hg.): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin. 52–60.
- Today's Zaman (2010): UNHCR's Guterres: Turkey should not be treated as buffer. Today's Zaman vom 26.11.2010. URL: [www.todayszaman.com](http://www.todayszaman.com) [22.12.2016].
- UNHCR (2009): Global Report 2008. Funding UNHCR's Programmes. URL: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) [31.01.2017].
- UNHCR (2013): UNHCR welcomes Turkey's new law on asylum. URL: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) [31.01.2017].
- UNHCR (2016): Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean. Daily Estimated Arrivals per Country. URL: [data.unhcr.org](http://data.unhcr.org) [03.11.2016].

## INTERVIEWS

- Anonyme Quelle (2014a): Interview von Fritz Rickert. Februar 2014. Türkei.
- Anonyme Quelle (2014b): Interview von Fritz Rickert. Februar 2014. Türkei.
- Çorabatur, Metin (2014): Interview von Fritz Rickert. Februar 2014. Ankara.
- Helsinki Citizens' Assembly (HCA) (2014): Interview von Fritz Rickert. Februar 2014. Istanbul.
- IOM (2014): Interview von Fritz Rickert. Februar 2014. Ankara.
- Mülteci-Der (2014): Interview von Fritz Rickert. Februar 2014. Izmir.

# Aus den Kreisläufen des ›Schweinesystems‹

## Die Fleischindustrie im Oldenburger Münsterland als Regime von Mobilität und Ausbeutung

---

MATHIAS FIEDLER, LEE HIELSCHER

**Abstract:** While hegemonic discourses are constantly conceptualizing migration movements as a threat for the national welfare state, the German economy has largely profited from migration and bilateral agreements on temporary labour migration. This was possible due to restrictions of migrant workers' residence permits, freedom of movement and access to social rights. Based on an early-stage research on the meat industry of the Oldenburg Münsterland the authors assume that this situation is persistent even after the EU enlargement and the promised higher distribution of EU-citizenship rights.

**Keywords:** labour migration, EU, meat industry, EU internal migration, exploitation

Migrationsbewegungen von EU-Bürger\_innen durch Europa wurden in den letzten Jahren in der Medienöffentlichkeit vermehrt als Problem dargestellt. Insbesondere die Ost-Erweiterungen der EU in den Jahren 2004, 2007 und 2013<sup>1</sup> skandalisierten zahlreiche Medien, Gewerkschaftsvertreter\_innen und konservative politische Kreise als drohenden ›Ansturm der Armen‹. Die EU-Erweiterung verstanden diese Akteure als neue Möglichkeiten für Lohndumping, was eine Verdrängung deutscher Arbeitnehmer\_innen aus ihren Jobs zur Folge haben würde (vgl. Oster 2005; Ewels 2008). Der Zugang von neuen Unionsbürger\_innen zur Erwerbsarbeit wurde in den ersten sieben Jahren nach EU-Beitritt stark eingeschränkt, so dass ihnen nur wenige Vorteile der EU-Erweiterung blieben.

Der Diskurs um ›wirtschaftlich bedrohliche‹ Arbeitsmigration verschränkte sich zunehmend mit rassistischen Figuren wie den ›Pleitegriechen‹ oder ›Bettelroma‹ (vgl. Sinn 2010; Vöhringer/Schindler/Witte 2011; Gezer 2012). Ausgehend von der Debatte um ›Sozialtourismus‹ und ›Armutsmigration‹ deklarierte der damalige Innenminister Hans-Peter Friedrich die EU-Freizügigkeit zur Bedrohung und initiierte mit

---

1 | 2004: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und die Republik Zypern; 2007: Bulgarien und Rumänien; 2013: Kroatien.

mehreren seiner EU-Kolleg\_innen eine stärkere Abhängigkeit der Freizügigkeit von den ökonomischen Verhältnissen der EU-Bürger\_innen.

Zwei konkrete Konsequenzen beschäftigen uns daher in unserer Forschungsarbeit: wie sich sozialstaatliche Behörden zu Wächtern der Freizügigkeit entwickeln<sup>2</sup> und wie Diskurse um eine ›falsche Nutzung‹ des Freizügigkeitsrechts Arbeitsverhältnisse von EU-Bürger\_innen nicht nur kaschieren, sondern die Formen der Ausbeutung auch intensivieren.

Mit dieser Arbeit begannen wir im Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (kritnet) in Form eines eigens gegründeten Themenknotens und darauf aufbauender Vernetzungsprojekte.<sup>3</sup> Da sich die Debatte z.T. über alle Parteien hinweg auf Rumän\_innen und Bulgar\_innen als generelle Bedrohung des deutschen Sozialstaates zuspitzte (Apostolova 2013), interessierte es uns, den Blick auf die Konkretisierung des innereuropäischen Grenzregimes und der Ökonomisierung von Mobilität und Bürgerschaft zu richten. Dabei fokussierten wir unsere Aufmerksamkeit auf Werkvertragsarbeit in migrationsgeprägten Branchen.

Die für EU-Bürger\_innen verbriefte Freizügigkeit wird beständig neu ausgehandelt. Dabei sind in Folge der von der Politik beschworenen Bedrohungsszenarien Rückschritte hinter die Grundlegungen der Freizügigkeit festzustellen. EU-Bürger\_innen, die entsprechend den ihnen zustehenden Rechten ihren Arbeits- und Lebensort frei wählen, werden weiterhin als Migrant\_innen<sup>4</sup> behandelt, die sich den Aufenthalt außerhalb ihres Heimatlandes erst verdienen müssen. Die Zugänge in den Arbeitsmarkt bleiben auf mehreren Ebenen restringiert. Im Gegensatz dazu stellen Leiharbeit und Werkvertragsarbeit Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt außerhalb des Herkunftslandes dar. Doch dies hat nicht nur weitreichende Konsequenzen für die Form der Arbeit an sich, sondern prägt die gesamten Lebensverhältnisse. Deshalb sprechen wir von einem Regime der Werkverträge, welches das ganze Leben der Arbeiter\_in durchzieht und darauf Einfluss nimmt.

## DER FLEISCHINDUSTRIE-KOMPLEX

In Form eines Werkstattberichts unserer aktuellen Forschung über Arbeits- und Ausbeutungsverhältnisse im Kontext binneneuropäischer Werkvertragsarbeit berichten

---

2 | Siehe das Urteil im Dano/BRD Prozess 2014. URL: [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) [29.12.2016].

3 | Siehe die Webseite von Europa für alle. URL: [europafueralle.net](http://europafueralle.net) [29.12.2016].

4 | In diesem Zusammenhang ließe sich auch von einem ›Re-Migrantisierungsprozess‹ innerhalb der EU sprechen.

wir von einem Ort, an dem sich Migration und Ökonomie in transnationalen Strukturen massiver Ausbeutung verdichten: dem fleisch-industriellen Komplex im Oldenburger Münsterland. Das heutige Potenzial der wirtschaftsstarken Agrarregion südlich von Oldenburg wurde in dieser Form erst durch Migration möglich. Trotzdem spielt die Situation von Migrant\_innen in der öffentlichen Wahrnehmung keine größere Rolle.

Erst Konflikte in Folge struktureller Vernachlässigung des Arbeitsschutzes und der Unterbringung von Arbeiter\_innen in gesundheitsgefährdenden Unterkünften führten ab 2015 zu einer größeren Aufmerksamkeit für die Situation von Arbeitsmigrant\_innen in der Region (vgl. Öchsner 2010; Kunze 2014). Diese Konflikte machten zwar auch uns auf den Landstrich aufmerksam, konnten als situative Auseinandersetzungen jedoch kaum einen Zugang zum Feld eröffnen. Stattdessen bekamen wir über verschiedene Anlaufstellen für Arbeits- und Sozialrechtsberatung Einblicke in diese bestehenden Ausbeutungspraktiken. Eine Hospitation bei der Arbeitslosenselbsthilfe (ALSO) bot uns die Möglichkeit für eine teilnehmende Beobachtung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse. Trotz der Vielzahl an persönlichen Berichten bleibt im Beratungsalltag jedoch meist keine Zeit, diese zu systematisieren und als ein Gegenwissen zu den Entwicklungen kapitalistischer Reproduktion<sup>5</sup> zu nutzen. An dieser Stelle wollen wir mit unserer Forschungsarbeit anknüpfen.

Seit den 1990er Jahren ist in der Fleischwirtschaft des Oldenburger Münsterlands – dessen Landkreise Vechta und Cloppenburg auch ›Schweinegürtel‹ genannt werden – im nördlichen Niedersachsen eine weitreichende Industrialisierung zu beobachten. Schlachthöfe wurden von Konzernen wie Wiesenhof/PHW, Westfleisch oder Danish Crown sukzessive aufgekauft und in Folge neuer technischer Entwicklungen zu großen Fabriken mit Fließbändern und automatisierter Verpackung umgebaut. Heute ist die Region durch die weltweit größten Fleischkonzerne geprägt. Allein im Kreis Vechta gab es 2010 fast 800 Schweinemastbetriebe, in denen 1,06 Millionen Tiere gehalten werden konnten. In den Jahren 2013 und 2014 wurden 87.000 neue Plätze genehmigt (vgl. BUND 2016: 10).

Sowohl Mastanlagen und Schlachthäuser als auch Wohnraum für die Unterbringung von Arbeiter\_innen gehören zum Erscheinungsbild der Region. Um die Produktionsraten zu steigern, war ein Mensch wie Tier betreffender Strukturwandel erforderlich (ebd.: 8f.). Forschungen im Bereich der Gentechnik und ein gezieltes Anpassen von Tieren auf die Massentierhaltung durch Züchtung sind ausschlaggebend für die Entstehung und den Erfolgskurs des fleisch-industriellen Komplexes (vgl. Rohwetter

---

5 | Der Begriff meint an dieser Stelle die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Systems.



2004). Dabei unterläuft die Fleischbranche massenhaft und systematisch Tierschutz-Gesetze, etwa indem Federn und Schnäbel weggezüchtet und Ferkelschwänze entfernt werden (vgl. Göbel/Rohde 2016).

Die Industrialisierung der Fleischindustrie und die Ausweitung der Produktion ist Resultat der durch kapitalistische Dynamik geschaffenen Konkurrenz, auf die die Unternehmen reagieren müssen. Um Kosten zu sparen, wird das Lohnniveau niedrig gehalten. Gezielt werden hierfür Arbeiter\_innen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten zu schlechten Konditionen angeworben. Neben den Schlachter\_innen und Hilfsarbeiter\_innen in den Fleischfabriken sind es Fahrer\_innen und Spediteure aus EU-Staaten und dem Nicht-EU-Ausland, die den Erfolg der fleischproduzierenden Betriebe auf dem globalen Markt ermöglichen.

## **LEIHARBEIT UND WERKVERTRÄGE IN DER FLEISCHINDUSTRIE**

Werkverträge spielen seit den 1980er Jahren eine entscheidende Rolle, um Produktionskosten zu senken. Zu diesem Zweck spalten Unternehmen der Fleischindustrie die Arbeitsschritte innerhalb der Tieraufzucht, -schlachtung und -zerlegung in separate Aufträge bzw. ›Werke‹ auf und schreiben diese international aus. So erledigt eine Firma beispielsweise das Einstellen von Tieren, während Ausstattung und Transport zur Schlachtbank ein anderer Dienstleister durchführt. Schlachtbetriebe deklarieren Tätigkeiten wie das Aufhängen der Tierhälften an Fleischerhaken oder die Sortierung von Fleisch als einzelne Werke, welche eine andere Firma im Rahmen eines Werkvertrages verrichtet. Die Werkvertragsnehmer\_in ›verleiht‹ ihre Arbeiter\_innen an die Auftraggeber\_in. Somit entfallen Lohnnebenkosten für den Schlachtbetrieb, da lediglich das erfüllte Werk bezahlt wird, die Vergütung der Arbeiter\_innen jedoch Subunternehmen obliegt. Dies externalisiert nicht nur Kosten, sondern auch die Verantwortung für die Arbeiter\_innen. Eine weitere Reduktionsmöglichkeit von Kosten bietet sich durch Arbeiter\_innen aus Ländern mit niedrigeren Lohnniveaus. Mit dem Aufkommen von Werkverträgen in den 1980er Jahren wurden von der BRD zugleich mehrere bilaterale Abkommen mit vorwiegend mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossen. Beschränkt auf wenige Branchen konnten so geregelte Kontingente von Arbeiter\_innen als Leihbelegschaft eingesetzt werden. Im Gegensatz zu Gastarbeiter\_innen wurde festgesetzt, dass zeitliche Begrenzungen von vornherein geregelt waren und aus der Arbeitswerkerfüllung keine weiteren Ansprüche auf soziale Teilhabe entstanden (vgl. Riedner/Zehmisch 2009). Die bilateralen Abkommen wurden mittlerweile durch die EU-Osterweiterungen und die Ausweitung der Dienstleistungsfreizü-

gigkeit abgelöst. Durch die EU-Richtlinie zur Dienstleistungsfreizügigkeit<sup>6</sup> ist heute auch eine europaweite Leiharbeit möglich. Gesetzlich vorgeschrieben ist, dass das Kerngewerk des Betriebes nicht ausgelagert werden darf und dass der entleihende Betrieb eine tatsächlich vorhandene Belegschaft zu entleihen hat. Beides wird immer wieder unterlaufen. Die Segmentierung der industriellen Fleischproduktion lässt die Grenzen des Kerngewerks nicht mehr eindeutig erkennen.

Zudem verschleiert die Konstruktion sogenannter ›Hilfs- und Zuarbeit‹ das konkrete Arbeitswerk. Wenn ein Schwein nur hängend in seine Bestandteile aufgeteilt werden kann, dann ist das Anhängen des Schweinekörpers an den Fleischerhaken grundlegend für die Produktionskette. Das Aufhängen wird jedoch als Hilfsarbeit deklariert, da es keine Schlachttätigkeit im engeren Sinne ist. Sowohl die enge Begrenzung der Arbeitstätigkeit als auch die hochgradige Mechanisierung führen zu monotonen und repetitiven Tätigkeiten, für die keine Vorqualifikationen notwendig sind.

Zwischen den Subunternehmern, die sich für die Aufträge bewerben, herrscht harte, marktwirtschaftliche Konkurrenz. Sie sind gezwungen, sich gegenseitig zu unterbieten und senken somit zusätzlich die Produktionskosten der Auftraggeber. Der Bedarf an billiger Arbeitskraft hat sich zu einem eigenen Geschäft entwickelt, weshalb oftmals entsendende Schlachtbetriebe als solche gar nicht mehr bestehen oder auch nie existiert haben. Wie Recherchen des Europäischen Gewerkschaftsbundes und der Gewerkschaft für Nahrungsmittel, Gaststätten und Genuss (NGG) zeigen, handelt es sich bei den Unternehmen, die Arbeiter\_innen nach Deutschland entsenden, vielfach um Briefkastenfirmen (McGauran 2016: 21ff.). Die Subunternehmerkette erweitert sich durch Personaldienstleister, welche Aufträge zur Arbeitskräftebeschaffung annehmen und entweder direkt Arbeitskräfte akquirieren oder die Personalsuche im europäischen Ausland ausschreiben. Mit steigender Zahl beteiligter Firmen steigt auch die Undurchsichtigkeit bei den Verletzungen von Arbeitsrechten.

Zwar muss eine Bezahlung seit 2015 auf Basis des gesetzlichen Mindestlohns erfolgen, jedoch verringern Abzüge für Transportkosten, Unterkunft und Arbeitsausrüstung häufig den tatsächlichen Lohn. Wie die Erfahrungen zahlreicher Beratungsstellen verdeutlichen, existiert in diesem Subunternehmer\_innen-Milieu ein fließender Übergang zu kriminellen Praktiken, wie etwa dem Ausstellen falscher Papiere und gewalttätigen Übergriffen auf die Arbeiter\_innen (vgl. Redaktion Hallo Niedersachsen! 2003; Leyendecker 2013; Report Mainz 2015).

---

<sup>6</sup> | Geregelt in Art. 56 bis Art. 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Das Modell der Werkverträge erweitert die Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen noch aus einem weiteren Grund. Sie können kritische Stimmen innerhalb der Arbeiter\_innenschaft zum Schweigen bringen, indem sie die Werkverträge für ihre Subunternehmen nicht verlängern. Ein Bericht der Gewerkschaft NGG führt dies anschaulich vor Augen:

»Als die NGG versuchte, bei einem Subunternehmer einen Betriebsrat zu gründen [...], kündigte Danish Crown dem Subunternehmer sofort. Zwar nahm ein Gericht die Kündigung zunächst zurück. Das hinderte [Danish Crown] aber nicht, sofort statt 7.000 Schlachttieren nur noch 2.000 bis 2.500 Schlachttiere pro Tag auszuliefern.« (Doelfs 2012)

Nicht nur interne Kritik und Proteste von Arbeiter\_innen gegen einzelne Subunternehmen können so geschwächt und umgelenkt werden. Auch wenn Gewerkschaften oder Medien Arbeitsverhältnisse öffentlich skandalisieren, verweisen die Fleischkonzerne immer wieder auf die Verantwortung der Subunternehmen. Durch den Wechsel der Werkvertragsnehmer\_innen ziehen sie oberflächlich Konsequenzen, ohne an der Durchsetzung des Preis- und Leistungsdrucks etwas zu ändern (vgl. Hirsch/Peter 2015).

## **MOBILITÄTEN UND WIDERSTÄNDE – HOSPITATION IN DER ANLAUFSTELLE**

Seit 2014 hat eine kritische Berichterstattung über das Oldenburger Münsterland zugenommen (vgl. Epler 2014; Kunze 2014). Die Praktiken der Fleischindustrie, massiv Löhne zu drücken und elementare Rechte von Arbeiter\_innen zu verletzen, sind bundesweit bekannt. Mit Ausnahme eines Modellprojektes in Sögel<sup>7</sup>, zweifelhafter Selbstverpflichtungen (vgl. Krogmann 2016) und Imagekampagnen sind keine Veränderungen festzustellen. Der Landtag richtete zwar Fördertöpfe für die Beratung ausländischer Arbeitskräfte ein, diese Mittel decken jedoch den tatsächlichen Bedarf kaum ab. Im Rahmen dieser Maßnahmen ist das DGB-Projekt ›Faire Mobilität‹ in der Region ebenso aktiv wie die Oldenburger Arbeitslosenselbsthilfe (ALSO), die

---

7 | Für 1000 Frauen und Männer aus Osteuropa, die im Schlachthof Weidemark arbeiten, wurde eine Sozialcharta mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro vereinbart. Ein Kolping-Europabüro in Sögel bietet Beratung und Hilfestellung an. Dieses wird durch die beteiligten Werkvertragsfirmen monatlich mit fünf Euro für jeden ihrer Beschäftigten unterstützt.

Anlaufstellen für mobile EU-Arbeitskräfte bieten. Bedarf besteht jedoch noch weit über diese Gruppe hinaus.

Seit November 2015 berät die ALSO auch in Ahlhorn (Landkreis Oldenburg) und Lohne (Landkreis Vechta). Nach vorheriger Vereinbarung wird die Beratung auch flexibel an anderen Orten angeboten. Trotz der staatlichen Förderung reicht hier das Geld gerade einmal aus, um die Beratungsangebote zu finanzieren. In Ahlhorn wird ein Kellerraum der Diakonie genutzt, da kein Budget für eigene Räumlichkeiten vorhanden ist. Im Raum gibt es mehrere Sitzgruppen aus Stühlen und einer Couch. Durch diese Raumeinrichtung sollen hierarchische Situationen zwischen Berater\_innen und Arbeiter\_innen/Klient\_innen vermieden oder abgebaut werden. Statt sich zur Konsultation vor den Schreibtisch einer Berater\_in zu setzen, kommen die Besucher\_innen der Beratungsstelle mit den Beratenden an runden Tischen zusammen und besprechen die aktuelle Situation. So werden die Hilfeleistungen schrittweise enthierarchisiert, auch wenn die Zeit stets knapp bemessen ist. Die ALSO-Aktivist\_innen sind jeweils nur ein paar Stunden in der Woche an den einzelnen Beratungsstellen aktiv. Doch die Vorortpräsenz ist wichtig, da die Arbeiter\_innen kaum Zeit haben, um nach Oldenburg in die reguläre Beratung zu kommen.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht das Ziel, das Beratungsangebot immer mehr Arbeiter\_innen zugänglich zu machen. In zwölf Sprachen, darunter Rumänisch, Französisch, Spanisch, Litauisch, Ungarisch, Russisch, Türkisch und Arabisch wurde Beratungsmaterial produziert. Dies zeigt, dass die Arbeiter\_innenschaft transnationaler zusammengesetzt ist, als es das bisherige öffentliche Bild vermuten lässt. Mit unserem zunächst auf rumänische und bulgarische Arbeiter\_innen zugespitzten Forschungsinteresse wirkten wir im Gespräch mit den Aktivist\_innen der ALSO etwas anachronistisch. Zwar suchen Arbeiter\_innen aus Polen, Rumänien und Bulgarien die Beratungsstellen aktuell am häufigsten auf, mittlerweile stehen aber auch arabischsprachige Menschen, oft mit einer Fluchtgeschichte, stärker im Fokus von Ausbeutung und damit auch der Beratungstätigkeit. Denn nicht allein die Akquisition von Arbeitskräften durch die Unternehmen ist mobil und orientiert sich an den aktuell profitabelsten Möglichkeiten. Für Arbeiter\_innen, die mit Restriktionen und Praktiken des Ausschlusses konfrontiert sind, bieten Branchen mit großem Bedarf an (ungelernter) Arbeitskraft die Möglichkeit, Zugänge in den Arbeitsmarkt zu finden.

Die von der ALSO gesammelten Berichte der hilfeschendenden Arbeiter\_innen geben einen Einblick in ihre Probleme und Auseinandersetzungen am Arbeitsplatz, aktuelle Entwicklungen in den Subunternehmerketten und insbesondere in die Lebensverhältnisse der Arbeiter\_innen. Die Beratungsstellen können Probleme nur selten direkt lösen, da oft keine einzelne und konkrete Ursache der Problemlage festzustellen ist. Stattdessen setzt sich das prekäre Arbeitsverhältnis in einer Prekarisierung der

Lebensverhältnisse fort: Arbeiter\_innen werden angewiesen, in verschimmelte Wohnungen zu ziehen; Familien wird es verboten, ihre Kinder ebenfalls in den Mietwohnungen unterzubringen; ein Arbeitsunfall führt zum Jobverlust, tausende Kilometer vom eigenen Zuhause und der zuständigen Krankenkasse entfernt. Die Fragestellungen in den Beratungen gehen weit über eine Arbeitnehmer\_innenberatung hinaus und betreffen grundlegende sozialrechtliche Aspekte. Im Kontext der nationalen Grenzbeziehungen des Sozialstaates (vgl. Voigt 2016; Riedner in diesem Heft) werden diese Fragen immer schwieriger zu beantworten.

Auch bei konkreten Problemen auf der Arbeitsstelle ist es schwierig, Verantwortliche für die Misere zu finden, in denen sich die Arbeiter\_innen befinden. So berichtet ein Arbeiter während unserer Hospitation, dass Schutzkleidung für ihn fehlt. Er arbeitet zwar nicht durchgängig im Kühlbereich, muss jedoch von dort immer wieder Ware transportieren. Insbesondere seine Hände schmerzen zunehmend durch die ständige Arbeit in einer sehr kalten Umgebung. Weder das Unternehmen, über das er bezahlt wird, noch die Putenschlachtereier, in der er arbeitet, fühlen sich für das Bereitstellen der Schutzkleidung verantwortlich. Das beständige Hin- und Herschieben von Verantwortung spart Kosten für die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards für das Generalunternehmen und geht insgesamt zu Lasten der Arbeiter\_innen.

Ein weiterer Arbeiter beklagte, wie seine Arbeit ihn körperlich beeinträchtigt. Er ist dafür verantwortlich, bereits zerteilte Schweinehälften an die Fleischerhaken zu hängen, wodurch diese in die weitere Zerlegekette überführt werden können. Dies ist eine jener Tätigkeiten, welche bisher noch nicht sinnvoll maschinell gelöst werden kann. Die Arbeiter\_in arbeitet dem weiteren maschinellen Zerlegeprozess zu. Wie der Arbeiter berichtete, ist er selbst wie eine Maschine tätig und muss die schweren Schweinehälften in kürzester Zeit hochstemmen und anhängen. Die höchst monotone und repetitive Tätigkeit ist eine stetige körperliche Belastung und mit vielen Schmerzen verbunden. Eine Versetzung wurde jedoch mehrmals abgelehnt und eine Kündigung ist keine Option, da Arbeit und Unterkunft miteinander verknüpft sind. Medizinische oder physiologische Versorgung kommt ebenfalls nicht in Frage, da diese Leistungen nur im Herkunftsland übernommen werden.

Im Jahr 2014 untersuchte Cindy Thommerel von der französischen Gewerkschaft »La Confédération Paysanne« bereits die Arbeits- und Lebensverhältnisse von Arbeiter\_innen in Niedersachsen. Die körperlichen Schäden und die täglichen Belastungen, hielt sie in mehreren Artikeln fest, wobei sie anmerkt:

»[Die Arbeiter\_innen] wissen wenig darüber, auf welche Arbeitsbedingungen sie hier einen Anspruch haben. Sie verlassen ihre Heimatlän-

der aus der Not und sie sind bereit viele Zumutungen zu akzeptieren.«  
(Thommerel 2014)

Die Arbeit wird für die Lohnarbeiter\_in in der Fleischindustrie unter diesen Bedingungen zum Eigenrisiko. Im Arbeitsverhältnis sind häufig noch nicht einmal eine Kranken- oder Unfallversicherung enthalten. Werkvertragsarbeiter\_innen entsprechen somit weitgehend dem kapitalistischen Ideal der disponiblen Arbeitskraft, die flexibel im Sinne des Unternehmens funktioniert und buchbar ist.

## AUSHANDLUNGSEBENEN DER EU-BÜRGERSCHAFT

Die oben beschriebenen Verhältnisse kommen nicht aus heiterem Himmel zustande, sondern sind durch den Druck neoliberal deregulierter Märkte und ihrer entscheidenden Akteur\_innen gestaltet. Werden konkrete Missstände aufgezeigt, wechseln die Haupt-Unternehmen zwar die Werkvertragsdienstleister\_in, verändern ihre Geschäftspraktiken aber meist nicht. Während die offiziellen Anbieter\_innen wechseln, arbeiten in den Betrieben oft dieselben Leute, da diese schnell an einen anderen Anbieter vermittelt werden. Dabei fällt oftmals unter den Tisch, dass es nicht allein Unternehmen sind, welche Nutzen aus der aktuellen Rechtslage ziehen. Die ausbeuterischen Praktiken werden in der Öffentlichkeit immer wieder so verhandelt, als würden sie sich in einem abgeschlossenen Bereich abspielen. Jedoch funktionieren sie nur, indem sie Widerhall in der beständigen Nachfrage nach billigem Fleisch erhalten. Zwar appellieren kritische Medienbeiträge über die Fleischindustrie immer wieder, ›fair‹ produziertes – und damit teureres – Fleisch zu konsumieren. Sie folgen dabei jedoch einem Duktus, als ob jede Konsument\_in in der Lage sei, diese Praktiken zu kontrollieren und auf sie Einfluss zu nehmen. Dies übersieht klassenspezifische Unterschiede<sup>8</sup>, die sich innerhalb der wechselseitigen Beziehung zwischen Marktregulation und individueller Kaufkraft offenbaren.

In diesem Artikel haben wir verschiedene Schlaglichter auf die Lebens- und Arbeitsverhältnisse in der Fleischindustrie im Oldenburger Münsterland geworfen und herausgearbeitet, wie die europäische Bürgerschaft mit nach marktwirtschaftlicher Produktivität gestaffelten Rechten versehen ist und somit Arbeits- und Aufenthalts-

---

<sup>8</sup> | Konsument\_innen mit geringer Kaufkraft können sich teurere Produkte häufig nicht leisten und greifen deswegen zu den billigeren Angeboten, die in den beschriebenen Produktionsverhältnissen produziert werden. De facto wird so Armut durch Armut produziert (vgl. Grüner 2014b).

möglichkeiten differenziert (vgl. Riedner 2015). Die aufgezeigten Funktionsweisen der Werkvertragsarbeit sind ein gutes Beispiel dafür, dass das Arbeitsprodukt bzw. dessen Tauschwert und der damit erzielbare Profit in der kapitalistischen Arbeitswelt mehr zählt, als die sozialen Belange der Arbeiter\_innen. Auf einer migrationspolitischen Ebene bedeutet dies eine Binnendifferenzierung von EU-Bürgerschaft über die individuelle Einbindung in soziale Sicherungssysteme. Wie Sonja Buckel (2013) bereits ausführte, verläuft die Differenzierung von europäischer Bürgerschaft entlang ökonomischer Kriterien. In der Fleischindustrie verdeutlicht sich zudem, dass die sozialen Differenzierungen, die Migrant\_innen betreffen, nicht nur von Grenz- und Aufenthaltsrechten per se abhängig sind, sondern auch in Betrieben und Beschäftigungsmodellen ausgehandelt werden.

Das europäische ›Schweinesystem‹, das sowohl Mensch als auch Tier zur Massenware nivelliert, weist darauf hin, dass die Zwänge kapitalistischer Produktion viel häufiger im Zentrum von antirassistischer Aufmerksamkeit stehen müssten. Unsere Hospitation in der ALSO Beratungsstelle und die Gespräche mit Arbeiter\_innen sowie Aktivist\_innen machten deutlich, dass eine tiefergehende, den Arbeits- wie Beratungsalltag begleitende Forschung notwendig wäre, um die Komplexität und die Verflechtungen von Ausbeutungsverhältnissen und Migrationsregimen in der Fleischindustrie aufzuzeigen.

## LITERATUR

- Apostolova, Raia (2013): The German Greens: Or how they learned to stop worrying and game the ›poverty migrants‹. LeftEast. URL: [www.criticatac.ro](http://www.criticatac.ro) [30.12.2016].
- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe«. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«. Bielefeld.
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (2016): Fleischatlas Deutschland Regional 2016. URL: [www.bund.net](http://www.bund.net) [08.06.2016].
- Doelfs, Guntram (2012): 1,02 Euro pro Schwein. Werkverträge. In: Mitbestimmung 12/2012. URL: [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) [05.08.2016].
- Epler, Jakob (2014): Überzogene Mieten für Werkverträger: Arbeiter in Bruchbuden. die tageszeitung vom 15.11.2014. URL: [www.taz.de](http://www.taz.de) [05.08.2016].
- Ewels, Andreas (2008): Billiglohnland Deutschland: Fleischbranche Deutschland ruiniert seine Nachbarn. ZDF Reporter. URL: [www.youtube.com](http://www.youtube.com) [30.12.2016].
- Gezer, Özlem (2012): Hilferufe, Wut, Empörung. Welten treffen aufeinander, seit Bulgaren und Rumänen nach Deutschland strömen. Verarmte EU-Migranten überfordern die Politik. Der Spiegel vom 07.05.2012.
- Göbel, Jörg / Rohde, Christian (2016): Tierfabrik Deutschland. ZDF Frontal 21. URL: [webstory.zdf.de](http://webstory.zdf.de) [18.07.2016].

- Grüner, Guido (2014a): Migrantische Arbeit und Fleischproduktion in Niedersachsen. Ergebnisse zweier Untersuchungen im Auftrag französischer Bäuerinnen und Bauern in Oldenburg. Publikation des Linken Zentrums Oldenburg vom 31.08.2014. URL: [www.also-zentrum.de](http://www.also-zentrum.de) [05.08.2016].
- Grüner, Guido (2014b): Warum Hartz IV EmpfängerInnen gezwungen sind Landarbeiter auszubeuten. Interview mit Guido Grüner. In: Focus Europa. URL: [rdl.de](http://rdl.de) [07.12.2016].
- Hirsch, Swantje / Peter, Adrian (2015): Die neuen Tricks der Fleischmafia. Trotz Selbstverpflichtung geht die Ausbeutung weiter. Report Mainz. URL: [www.swr.de](http://www.swr.de) [07.08.2016].
- Krogmann, Karsten (2016): Die Lohnabrechnung? – Die stimmt nie. Werkverträge in der Fleischindustrie. Nordwestzeitung vom 01.07.2016.
- Kunze, Anne (2014): Fleischwirtschaft: Die Schlachtordnung. Die Zeit vom 17.12.2014.
- Leyendecker, Hans (2013): Lohnsklaven in Deutschland. Süddeutsche Zeitung vom 23.06.2013. URL: [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de) [07.08.2016].
- McGauran, Katrin (2016): The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue. Four case studies in the use of letterbox companies and conduit entities to avoid labour laws, social premiums and corporate taxes. URL: [www.etuc.org](http://www.etuc.org) [07.08.2016].
- Öchsner, Thomas (2010): Fleischindustrie – Sauerei im Schlachthof. Süddeutsche Zeitung vom 10.11.2010.
- Oster, Annegret (2005): EU Billiglohn. ZDF Reporter. URL: [www.youtube.com](http://www.youtube.com) [30.12.2016].
- Redaktion Hallo Niedersachsen! (2003): D+S Fleisch. Rumänen in Quakenbrück. URL: [www.youtube.com](http://www.youtube.com) [18.12.2015].
- Report Mainz (2015): Fleischfabrikant Danish Crown trennt sich von Subunternehmer. Reaktion auf Recherchen von Report Mainz. Report Mainz. URL: [www.swr.de](http://www.swr.de) [29.12.2015].
- 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) [29.12.2015].
- Riedner, Lisa / Zehmisch, Philipp (2009): Widerstand auf der Baustelle: Ein ethnographisches Fallbeispiel zur Aushandlung transnationaler Realitäten der Werkvertragarbeit in München und Istanbul. In: Crossing Munich Ausstellungsgruppe (Hg.): Crossing Munich. Beiträge zur Migration aus Kunst, Wissenschaft und Aktivismus. München.
- Rohwetter, Marcus (2004): Und bist du nicht billig... Die Zeit vom 07.04.2004. URL: [www.zeit.de](http://www.zeit.de) [18.12.2015].
- Sinn, Hans-Werner (2010): EU Freizügigkeitsrichtlinie: Freifahrt in den Sozialstaat. Süddeutsche Zeitung vom 19.05.2010.
- Thommerel, Cindy (2014): Ausbeutung von migrantischen Arbeitskräften in Deutschland: zwischen Containern, Spargelfeldern und Schweinehälften. URL: [www.agricultures-migrations.org](http://www.agricultures-migrations.org) [08.06.2016].
- Vöhringer, Hendrik / Schindler, Malte / Witte, Stefan (2011): Die Invasion der Hoffnungslosen. Armutstouristen erobern den Westen. Spiegel TV Magazin vom 29.08.2011.
- Voigt, Claudius (2016): Stütze nur für Deutsche. Jungle World vom 12.05.2016.





# **Interventionen**



# Den globalen Süden mitdenken!

## Was Migration mit imperialer Lebensweise, Degrowth und neuem Internationalismus zu tun hat

---

MIRIAM LANG

**Abstract:** Against the background of the severest migration crisis in history, which is only one dimension of a broader civilizatory crisis, this article argues that antiracist movements should not focus solely on issues of human mobility rights, but build new paths of solidarity with societies in the geopolitical Global South. Problematizing the dominant notions of what really is a good life, thinking social welfare globally and linking up with movements like ecofeminism or degrowth could not only open new possibilities to address the fears of social relegation through immigration in the Global North; it also would make possible a new internationalism, where people of the North and the South cooperate to overcome the current colonial division of Nature and labour and what has been called the imperial mode of living.

**Keywords:** global south, imperial mode of living, antiracism, global social welfare, degrowth

Die Ausblendung des geopolitisch globalen Südens aus einem Großteil der kritischen, deutschen Debatten zu Migration ist irritierend. Es fühlt sich ein wenig so an, als sei die Erde wieder eine Scheibe, und die Grenzen Europas seien deren Ränder – wahlweise erweiterbar durch die Weltregionen, die als Wächterstaaten unmittelbar in die Pflicht genommen werden können, wie die Türkei oder der Maghreb und die virulentesten Kriegsregionen im Nahen und Mittleren Osten. Sowohl der globale Süden als solcher als auch die vielfältigen Verbindungslinien dorthin sind in den meisten Debatten inexistent. Auch angedachte gegenhegemoniale Projekte scheinen sich auf nationale Kontexte und bestenfalls auf Europa zu beziehen. Das ist problematisch angesichts der gegenwärtigen multiplen Krise, die globale Dimensionen hat und mit den Migrationsprozessen historischen Ausmaßes, die Europa in jüngster Zeit erlebt, in einem engem Zusammenhang steht.

Eine eingehendere Auseinandersetzung aus kritischer Perspektive mit Fluchtursachen im globalen Süden ist dringend notwendig und darf nicht dem politischen Establishment überlassen werden. Anstatt jedoch ›Entwicklungshilfe‹ als potentielle Lösung zu sehen, sollte das Paradigma der ›Entwicklung‹ grundlegend problemati-

siert werden. Dagegen bieten der Begriff der imperialen Lebensweise und die darin enthaltene Kritik an hegemonialen Alltagspraxen und Wohlstandsvorstellungen des globalen Nordens Ausgangspunkte für einen neuen Internationalismus, der soziale Absicherung nicht als Standortprivileg, sondern global zu denken vermag. Gegen Wohlstandschauvinismus und Angst vor sozialem Abstieg, die als Argumente gegen MigrantInnen ins Feld geführt werden, schlägt dieser Artikel eine Annäherung an die Postwachstumsbewegung und ökofeministische Strömungen vor, die die hegemonialen Vorstellungen von Lebensqualität hinterfragen. Denn wo ein gutes Leben jenseits von Akkumulation und Konsum möglich ist, können auch die materiellen und kulturellen Lebensgrundlagen der Menschen im globalen Süden respektiert werden.

## **DIE BEKÄMPFUNG VON FLUCHTURSACHEN NICHT DEN ETABLIERTEN AKTEUREN ÜBERLASSEN**

Die Bekämpfung von Fluchtursachen ist heute vornehmlich ein Diskurs etablierter politischer Akteure, also von Parteien, Staatsapparaten und großen, internationalen NGOs. Hier dominiert der Blick auf Kriege, Katastrophen, Waffenhandel und Terror, also Formen internationaler Beziehungen, die diskursiv als Ausnahmezustand eingestuft werden. Da diesbezügliche, gangbare Lösungsansätze nicht vorhanden sind bzw. gar nicht im Interesse der Akteure liegen, wird entweder auf instabile, politisch fatale Modelle wie den Rücknahmedeal mit der Türkei zurückgegriffen oder aber ›Entwicklungshilfe‹ als Allheilmittel ins Feld geführt, wie zum Beispiel beim europäisch-afrikanischen Migrationsgipfel in Malta im November 2015 (vgl. European Commission 2015).

In den wenigen Beiträgen, die die globalen Nord-Süd Beziehungen überhaupt erwähnen, bemängelt die linke kritische Migrationsforschung zu Recht, Entwicklungshilfe sei »längst in den Dienst des Migrationsmanagements gestellt worden: Während die Übernahme migrationspolitischer Maßnahmen mit der Gewährung von Entwicklungsgeldern belohnt wird, wird die Nicht-Erfüllung durch deren Entzug bestraft« (Hess/Tsianos 2007: 36). Die Fokussierung auf diese Kritik am innerdeutschen Mainstreamdiskurs über Fluchtursachen führt jedoch leicht zu einer Haltung, die Migration tendenziell positiv bewertet und nach den Lebensbedingungen im globalen Süden gar nicht mehr fragt. So schreiben beispielsweise Helge Schwiertz und Philipp Ratfisch:

»Des Weiteren wird mit dem Schlagwort der Bekämpfung von Fluchtursachen eine Politik fortgesetzt, welche die in ihrer derzeitigen Form ohnehin fragwürde ›Entwicklungshilfe‹ mit Migrationskontrollen ver-

knüpft, sie für diese instrumentalisiert und darauf abzielt, Migration bereits in ihrem Entstehen zu verhindern.« (Schwiertz/Ratfisch 2015: 8)

Johannes Krause kritisiert, dass in der Debatte um Migration häufig auch von linken oder liberalen Positionen »die primäre Zugehörigkeit jedes Individuums zu seinem Heimatland« hochgehalten wird und sieht in einer Auseinandersetzung mit Migrationsursachen von links eine »Reproduktion dieser orthodoxen territorialen Norm [. . .]. Die ›Bekämpfung der Migrationsursachen‹ findet innerhalb eines diskursiven Feldes statt, in dem Migration bereits grundsätzlich als etwas Problematisches, zu Vermeidendes oder zumindest zu Reduzierendes verstanden wird« (Krause 2012: 191).

Ist Migration denn im Umkehrschluss grundsätzlich etwas Unproblematisches, zu Begrüßendes oder zu Erweiterndes? Muss die Verteidigung des Rechts auf Migration auf die Ausblendung des Zwangs zur Migration hinauslaufen? Hätte das nicht verhängnisvolle Auswirkungen auf die kollektive Entwicklung eines gegenhegemonialen Projekts? Fabian Georgi beschreibt in der Zeitschrift LuXemburg, wie es zu derartigen Standpunkten kommt:

»[I]n Debatten des Netzwerks für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (kritnet) [wird] argumentiert, eine Analyse, die Fluchtursachen maßgeblich in kapitalistischen Krisenprozessen verorte, würde ›die Pluralität und Heterogenität von Migrationsbewegungen und -motiven auf die altbekannten Größen eindampfen‹, die relative Autonomie der Migration unterschätzen und Gefahr laufen, durch die Unterscheidung verschiedener Ursachen die Spaltung in ›gute Flüchtlinge‹ und ›böse WirtschaftsmigrantInnen‹ zu reproduzieren. ›Warum‹, so eine in diesen Debatten geäußerte Frage, ›müssen wir denn sagen, warum sich Menschen in Bewegung setzen, [ob] aus Liebe, Abenteuer, Arbeit etc.?« (Georgi 2016)

Richtig ist, dass der Unterscheidung zwischen ›guten‹ und ›bösen‹ Flüchtlingen entgegengewirkt werden muss. Aber anstatt zu diesem Zweck die globalen Kräfteverhältnisse schlicht auszublenden oder gar Flucht ganz naiv als positiv besetzte, selbstbestimmte Lebensentscheidung zu beschönigen, sollte die internationale Arbeitsteilung in den Mittelpunkt der Argumentation gestellt werden, die für den Süden die Vernutzung von Natur und billiger Arbeitskraft vorsieht, um die Konsummöglichkeiten im Norden zu gewährleisten. Es ist eben radikal nicht dasselbe, ob jemand aus Deutschland beschließt, doch lieber in den USA zu leben, oder ob jemand aus Nigeria die Gefahren der Flucht in Richtung Europa auf sich nimmt. Angesichts des historischen Rekords von 65 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht Ende 2015

(UNHCR 2016) ist es genauso dringend, dafür zu streiten, dass die Lebensgrundlagen im globalen Süden nicht weiter zerstört werden, wie für offene Grenzen und dafür, dass die bereits Geflüchteten ein neues Leben in Würde aufbauen können.

Im geopolitischen Süden<sup>1</sup> finden derzeit, aufgrund der nach wie vor geltenden kolonialen globalen Arbeitsteilung, heftige Kämpfe im Kontext von Akkumulation durch Enteignung (Harvey 2005)<sup>2</sup> statt, um den Rohstoffhunger des Nordens und der neuen Mittel- und Oberschichten in den Schwellenländern zu befriedigen. Dieser Rohstoffhunger hat im Süden zu einer massiven Ausdehnung des Extraktivismus geführt – der Export von Öl, Mineralien oder *cash crops* stellt oft die einzige Möglichkeit dar, die südlichen Ökonomien in den Weltmarkt einzugliedern. Dadurch verlieren immer mehr Menschen ihre Lebensgrundlage und werden zur Migration gezwungen. Die Vertreibung kann vielerlei Ursachen haben: Die Zwangsräumung ganzer Dörfer, wie im September und Dezember 2015 im ecuadorianischen Tundayme geschehen, wo Bulldozer mit dem Einverständnis der Polizei die Häuser zerstörten und die betroffenen Familien ohne alle Habe, ohne ihr Vieh und ohne jegliche Entschädigung einem im Bau befindlichen Goldtagebau weichen mussten. Aber auch die Umleitung des gesamten zur Verfügung stehenden Wassers zur Durchspülung abgebauter Erze, die Vergiftung des Wassers durch Chemikalien im Bergbau oder beim Fracking, oder die Vernichtung der Ernte von Kleinbauern durch Glyphosat, das Flugzeuge eigentlich auf benachbarte Sojamonokulturen ausbringen. All dies beraubt die Menschen nicht nur ihrer materiellen Lebensgrundlage, sondern auch ihrer sozialen Beziehungsgeflechte und kulturellen Zusammenhänge. Zahlreiche Menschenrechtsorganisationen stellen in ihren Berichten einen direkten Zusammenhang zwischen Extraktivismus und Migration bzw. Vertreibung her (für Lateinamerika vgl. Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos 2014: 12f.; Burchardt et al. 2013). Auch die sogenannte grüne Ökonomie, also Windkraft, Photovoltaik oder Elektroau-

---

1 | Ich verwende das Konzept des geopolitischen Südens, da spätestens seit dem Aufkommen der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) die Unterteilung in Süden und Norden geografisch nicht mehr eindeutig zu vollziehen ist. Der geopolitische Süden ist im kapitalistischen Weltsystem überall dort, wo massiv Rohstoffe zum Export abgebaut werden, ohne dass ihre Verarbeitung vor Ort Mehrwert erzielt bzw. wo extrem billige Arbeitskraft vernutzt wird.

2 | Mit dem Begriff »Akkumulation durch Enteignung« beschreibt David Harvey (2005) unter Bezugnahme auf Rosa Luxemburg, wie die oft gewaltsame »ursprüngliche Akkumulation« nicht nur in einer bestimmten frühen Phase des Kapitalismus relevant war, sondern zu den konstanten territorialen Expansionsstrategien gehört – insbesondere angesichts der Überakkumulationskrisen seit den 1970er Jahren.

tos, benötigt Rohstoffe wie seltene Erden, Kobalt, Lithium oder Kupfer, die in ihrer Gewinnung anderswo zu starken sozial-ökologischen Konflikten führen (vgl. Blume et al. 2011). Der globalisierte Weltmarkt sorgt dafür, dass diese in Konsumgüter eingeschriebenen Produktionsketten und Gewaltverhältnisse abstrakt und anonym bleiben, also systematisch unsichtbar gemacht werden. Sie bilden jedoch den direkten Zusammenhang zwischen imperialer Lebensweise im Norden und Fluchtursachen im Süden. Diese Perspektive auf Fluchtursachen, die das Recht aller Menschen auf ein Leben in Würde unterstreicht, dürfte für liberale oder konservative Positionen schwerlich anschlussfähig sein.

Migration ist *meistens* keine freigewählte, emanzipierte Entscheidung, sondern die Reaktion auf ein Zusammenwirken von Zwängen, beispielsweise kapitalistischen, geschlechtsspezifischen, ökologischen und/oder (neo)kolonialen. Und sicher wären viele derjenigen, die heute mit dem europäischen Grenzregime Katz und Maus spielen, lieber in ihrem kulturellen und sozioökonomischen Kontext geblieben, wenn das denn eine gangbare Perspektive gewesen wäre.

## **IMPERIALE LEBENSWEISE UND SOZIALSTAAT: TRÄUME, DIE DER NORDEN UND DER SÜDEN TEILEN**

Ich will in diesem Zusammenhang nicht nur eine grundlegende Entwicklungskritik, sondern auch den von Ulrich Brand und Markus Wissen (2011) geprägten Begriff der *imperialen Lebensweise* stark machen. Bisher wurde dieser von der kritischen Migrationsforschung nur am Rand aufgenommen. Meines Erachtens bildet er einen Ausgangspunkt, um Perspektiven auf ein anderes Nord-Süd-Verhältnis zu öffnen, das zu gegenhegemonialen Gesellschaftsentwürfen rund um Migration dazugehört.

Imperiale Lebensweise meint nicht einfach einen von unterschiedlichen sozialen Milieus praktizierten Lebensstil, sondern herrschaftliche Produktions-, Distributions- und Konsummuster sowie damit verbundene kulturelle Vorstellungswelten und Subjektivitäten, die tief in die Alltagspraktiken der gesellschaftlichen Mehrheiten im globalen Norden eingelassen sind, aber zunehmend auch in die der Ober- und Mittelschichten in den Schwellenländern des globalen Südens (vgl. Brand und Wissen 2011: 88). *Imperial* ist diese Lebensweise insofern, als sie für eine kleine – privilegierte – Minderheit der Weltgesellschaft einen unbegrenzten Zugriff auf die Ressour-



cen, den Raum, die Arbeitskapazität und die Senken<sup>3</sup> des gesamten Planeten voraussetzt. Diese Lebensweise ist nur insofern möglich, als dieser Zugriff entweder mit politischen oder rechtlichen Mitteln, oder aber militärisch und gewaltförmig abgesichert wird. Die imperiale Lebensweise verbindet den geopolitischen Norden und Süden insofern, als sie das von beiden geteilte, hegemoniale Ideal von erfolgreichem, gutem Leben unter den derzeitigen kapitalistischen Bedingungen darstellt. Andererseits trennt sie aber den Norden vom Süden, weil der Wohlstand des einen historisch auf der Ausplünderung der Lebenswelten des anderen gewachsen ist.

Wie Brand und Wissen darlegen, hat sich diese Lebensweise erst mit dem Fordismus, also in der Nachkriegszeit, in den Alltagspraktiken einer breiten Mehrheit des globalen Nordens verankert – in derselben Zeit also, in der die globalen Nord-Süd-Verhältnisse rund um das Begriffspaar Entwicklung/Unterentwicklung neu geordnet wurden: Während bis dahin die Ausbeutung der Kolonien zugunsten Europas mit rassistischen Weltanschauungen legitimiert wurde, war in der Nachkriegszeit ein neuer Legitimationsdiskurs vonnöten, der jedoch im Kern auf dieselbe internationale Arbeitsteilung und Aufteilung der Naturgüter hinauslief. Der Süden liefert Rohstoffe und billige Arbeitskraft, der Norden erzielt den Mehrwert. Doch jetzt geschah dies im Namen von Armutsbekämpfung und ›Entwicklungshilfe‹. Die Einführung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens als universeller Maßstab für den ›Entwicklungsstand‹ von Gesellschaften blendete in seiner zahlenmäßigen Abstraktion schlicht aus, dass große Teile der Ökonomien der Welt damals nicht kapitalistisch organisiert waren und also nicht vergleichbar. Im Zuge dessen wurden alle nichtkapitalistischen Lebensweisen, Ökonomien und gesellschaftlichen Organisationsformen, die nicht in die monetarisierten kapitalistischen Parameter passten, auf einen Schlag als ›arm‹ abqualifiziert, und damit auch ihre Wissensformen, ihre Kulturproduktion etc. in den Bereich des ›Rückständigen‹ und zu Überwindenden verbannt. Das Ergebnis war ein ganz neues Bild von einer Welt, in der ungläubliche Armut herrschte. Es entstand die Subjektposition der Unterentwicklung, die nicht einfach bestimmte Mängel erlebt, sondern vor allem von sogenannten ExpertInnen über Mängel definiert wird und sich letztlich dann auch selbst so definiert (vgl. Speich 2011; Escobar 2011).

Parallel dazu entstand in wenigen Teilen der Welt der Sozialstaat. Wie die feministische Ökonomin Amaia Pérez-Orozco (2014: 263f.) bemerkt, war das ein Sonderfall der Geschichte. Dennoch gehört auch dieser Typ von Sozialstaat bis heute zu den Idealen, die dem geopolitischen Norden und Süden gemeinsam sind. Dabei werden jedoch die besonderen historischen Bedingungen übersehen, die ihn erst ermöglicht

---

3 | In diesem Zusammenhang versteht man unter Senken Ökosysteme, die Umweltverschmutzung oder bestimmte Substanzen wie CO<sub>2</sub> absorbieren können.

haben: Erstens, der Kalte Krieg, in dem das Kapital angesichts der sozialen Kämpfe der organisierten ArbeiterInnenbewegung Zugeständnisse machen musste, um die soziale Ordnung zu gewährleisten und zu verhindern, dass weitere Teile der Weltbevölkerung sich dem realsozialistischen Lager anschlossen. Und zweitens, die koloniale und imperiale geopolitische Grundlage, auf der über Jahrhunderte hinweg die materiellen Reichtümer des Planeten auf extrem ungleiche Weise von den zentralen kapitalistischen Ländern angeeignet worden waren. Das, und ein unbegrenzter Zugang zu billigem Öl, waren die Möglichkeitsbedingungen für die Errichtung der Sozialstaaten der Nachkriegsjahrzehnte (vgl. Lang/Lander 2015: 457). Im Kontext des fordistischen Akkumulationsmodells war der Sozialstaat das Vehikel, durch das Massenkonsum und somit die imperiale Lebensweise im Norden breitenwirksam wurde. Infolge der Krise des Fordismus in den 1970er Jahren erodierte jedoch seine politischen wie ökonomischen Grundlagen, die neoliberale Staatsdoktrin wurde durchgesetzt und mit dem Ende des Kalten Kriegs auf den ehemaligen Ostblock ausgeweitet. Allerdings bedeutete das Ende des Fordismus keineswegs das Ende der imperialen Lebensweise, im Gegenteil: neoliberale Subjektivierungsprozesse, die Ausweitung globaler Produktionsketten und das Diktat des Freihandels haben sie intensiviert. Der Zugang zu unbegrenzten, billigen Konsumgütern und billiger Arbeitskraft ist den Menschen im globalen Norden immer selbstverständlicher, und nicht nur das: Der wirtschaftliche Aufstieg einiger Schwellenländer wie Chinas und Indiens haben auch zu einer Ausdehnung dieser Lebensweise auf die dortigen Mittel- und Oberschichten geführt und so zu einer globalen Konkurrenz um die Nutzung von Ressourcen und Senken, die in sozialer und ökologischer Hinsicht krisenverschärfend wirkt (vgl. Wissen 2014) und wiederum Menschen zu Migrationsentscheidungen zwingt.

## **WER HAT EIN RECHT AUF DIE IMPERIALE LEBENSWEISE?**

Was bedeutet vor diesem Hintergrund die Forderung nach offenen Grenzen und globaler Bewegungsfreiheit? Bedeutet sie, für alle Menschen auch aus dem globalen Süden das Recht einzufordern, an der imperialen Lebensweise teilzuhaben, notfalls durch Migration? Das ist aus zwei Gründen unmöglich: Einmal – wie oben bereits erwähnt – weil die damit verbundene ökologische Zerstörung noch ausgeweitet und intensiviert würde, die umfassende ökologische Krise aber jetzt schon die materiellen Bedingungen für die Reproduktion des Lebens auf unserem Planeten bedroht. Aber auch, weil die imperiale Lebensweise ja immer ein Außen braucht, das sie vernutzen und zerstören kann. Und wenn sie für alle gälte, könnte es ein solches Außen nicht mehr geben. Zweifellos kommen viele MigrantInnen in der Hoffnung nach Europa,

an der imperialen Lebensweise teilhaben zu können.<sup>4</sup> Das ist aufgrund der vielfältigen Mechanismen für eine ›selektive Inklusion‹ in den meisten Fällen illusorisch. Doch eigentlich sollte die Frage lauten: Haben sie, oder haben wir, hat überhaupt irgendjemand ein *Recht* auf diese Lebensweise, die die Lebensgrundlage anderer Menschen vernutzt und zerstört?

Buckel et al. (2014) verwenden in ihrem Buch *Kämpfe um Migrationspolitik* das Konzept der imperialen Lebensweise, um staatliche Grenzsicherungspolitiken als Abschottung und erfolgreiche Externalisierung der sozialen und ökologischen Kosten dieser Lebensweise gegenüber dem globalen Süden zu kritisieren. Doch richten auch sie den Blick nicht auf ihre alltägliche Dimension, den Massenkonsum billiger Waren und Arbeitskraft, der sie erst hegemonial macht – also auf den Anteil, den *wir alle* mit unseren Alltagspraktiken und Vorstellungswelten an der erzwungenen Migration von anderen haben. Hierzu gehört beispielsweise die Selbstverständlichkeit, ein Smartphone zu besitzen oder mit dem Flugzeug zu reisen, anstatt die Gewaltverhältnisse sichtbar zu machen, die in darin enthaltenen Rohstoffen eingeschrieben sind.

Ich erinnere mich noch gut an das Unbehagen, das ich als antirassistische Aktivistin in Deutschland angesichts dessen empfand, was wir in den 1990er Jahren als Wohlstandschauvinismus der deutschen Gesellschaft bezeichneten. Unbehagen deshalb, weil antirassistische Politik als Strategie gesellschaftlicher Veränderung demzufolge notgedrungen *gegen* die Interessen der Bevölkerungsmehrheit gerichtet zu sein schienen, demokratische Transformation aber auf eine Mehrheit von Akteuren angewiesen ist. Aus heutiger Perspektive denke ich, dass es vielleicht doch Möglichkeiten gibt, dieses Dilemma offensiv aufzulösen.

## NEUE VORSTELLUNGEN VON EINEM GUTEN LEBEN

Eine kritische, linke Perspektive auf Flucht und Migration, welche die Solidarität gegenüber dem globalen Süden ernst nimmt, erfordert einen umfassenden Paradigmenwechsel. Die hegemoniale Vorstellung von einem guten, erfolgreichen Leben beruht auf einer ganzen Reihe problematischer Vorstellungen: Dass das Leben in der westlichen Welt gleichsam die höchste Entwicklungsstufe der menschlichen Zivilisation darstellt, von der ausgehend es nur noch Dinge zu verlieren gibt; dass Zufriedenheit unweigerlich mit Massenkonsum und der Anhäufung materieller Güter zusammen-

---

4 | Bernd Kasperek und Sabine Hess (2010: 8) beziehen sich hierauf wenn sie schreiben, MigrantInnen forderten »mit ihren grenzüberschreitenden Schritten, ganz im postkolonialen Sinn, ihren Anteil an Glück und Wohlstand ein«.

hängt; dass andere, weniger kapitalistisch strukturierte Lebensweisen, die auf anderen Weltanschauungen basieren, auf dem linearen Pfad der Geschichte notgedrungen rückständig und unterentwickelt sind; dass Technologieentwicklung nur durch multinationale Konzerne möglich ist; dass es zwangsläufig der Staat sein muss, der auf zentralisierte Weise für Wohlfahrt sorgt; und dass es – wie der Sozialismusgedanke im 20. Jahrhundert suggerierte – erst einen universell gültigen, allumfassenden Masterplan für gesellschaftlichen Wandel geben muss, bevor mit diesem Wandel begonnen werden kann.

Der Schlüssel liegt meiner Ansicht nach in der Verbindung antirassistischer Kämpfe der Migration mit solchen für ein anderes, weniger entfremdetes, weniger beschleunigtes und individualisiertes Leben. Solche Kämpfe existieren in Europa durchaus und haben in den vergangenen Jahren an Stärke gewonnen. Kämpfe wie die Postwachstumsbewegung oder der Ökofeminismus entziehen Wohlstandschauvinismus und Abstiegsängsten insofern die Grundlage, als sie anzweifeln, ob das, was in Westeuropa existiert, tatsächlich Wohlstand *ist*. In den Worten von Veronika Bennholdt-Thomsen:

»Wir Menschen der nördlichen Halbkugel mögen stofflich-materiell gut versorgt sein, vielfach auch eindeutig üerversorgt, dennoch leiden wir Mangel. [...] Die großen Probleme unserer Zeit sind Vereinzelung, Einsamkeit und Existenzangst, sowie, aus Mangel an emanzipatorischen Konzepten, der Rückgriff auf rassistische, völkische Vorstellungen von Gemeinschaftlichkeit.« (Bennholdt-Thomsen 2006)

Es handelt sich dabei um Bewegungen, die die herrschaftlichen Produktions-, Distributions- und Konsummuster der imperialen Lebensweise nicht nur als Kritik an staatlicher Politik und ökonomischen Eliten, sondern auch von unten und in ihrer Alltagsdimension in den Blick nehmen und dadurch die Möglichkeit eröffnen, dass auch Deutsche zu aktiven Subjekten der Transformation werden. Bewegungen, die vermitteln, dass ein Weniger im Materiellen nicht unbedingt als Entbehrung erfahren werden muss, sondern als Bereicherung erlebt werden kann – sofern man bereit ist, die eigenen Vorstellungen von Armut und Reichtum vom kapitalistischen Mainstream-Diskurs zu entkoppeln, der sie nach wie vor eindimensional in Geld und Konsumgütern fasst und damit dem Primat der Akkumulationslogik Rechnung trägt.

Es geht hier nicht darum zu leugnen, dass unsere Reproduktion und die Erfüllung unserer Bedürfnisse eine materielle Dimension haben. Sondern darum, dass diese materielle Dimension a) nicht unbedingt über Geld vermittelt sein muss – siehe beispielsweise die Debatte und Praxis rund um Commons und Commonismus (vgl. z.B. Baier et al. 2013) – und b) nicht die einzige Dimension von Armut oder Reichtum

ist. Vorstellungen von Fülle, Wert und Reichtum, die mit der Qualität von Beziehungen, mit Selbstbestimmung, Selbstversorgung und der Fähigkeit zur Umverteilung, aber auch mit der Erfahrung von Lebenssinn und Handlungsmacht zu tun haben – all das wird durch die im Entwicklungsdiskurs dominierenden Armutsindikatoren unsichtbar gemacht; Lebensqualität wird auf Geld, Konsum und bestenfalls Zugang zu staatlichen Dienstleistungen reduziert (vgl. N’Dione et al. 2007). Gutes Leben, wenn es von unten und vor allem demokratisch entwickelt werden soll, wird in verschiedenen Kontexten zwangsläufig verschieden ausfallen, weshalb in den emanzipatorischen Debatten in Lateinamerika auch zunehmend von *los buenos vivires* im Plural die Rede ist.

Bewegungen wie *Degrowth* – die linke Variante (vgl. z.B. Muraca 2014) – oder Commonismus vermögen es, an Kämpfen um Postextraktivismus und Post-Development im globalen Süden anzuknüpfen und so eine Perspektive zu eröffnen, in der im Norden und im Süden *gemeinsam* an der Überwindung der Hegemonie der imperialen Lebensweise gearbeitet wird (vgl. Kliemann 2016). Mit diesen Ansätzen wird Verantwortung für imperiale Alltagspraktiken übernommen und an den Fluchtursachen angesetzt, die durch kompensatorischen Massenkonsum andernorts geschaffen werden, sowie auch an den Ursachen der globalen ökologischen Krise.

Ansätze hierfür finden sich in den vielfältigen Gemeinschaften und Netzwerken, die im Verlauf des ›Sommers der Migration‹, aber auch als Reaktion auf die schweren Wirtschafts- und Schuldenkrisen z.B. in Spanien und Griechenland entstanden sind und gesellschaftliche Veränderung unmittelbar erlebbar machen: Zeitbanken, peer-to-peer-Produktion, Gemeinschaftsgärten, Aktionen gegen Zwangsräumungen, komunitäre und kostenlose Gesundheitsversorgung etc. (siehe für Griechenland Bekridaki/Broumas 2016). Geflüchtete können in den so entstehenden Communities vielleicht eine für sie sinnvolle Betätigung und Wertschätzung finden, während sie den Mühlen des Migrationsmanagements ausgeliefert sind.

## **SOZIALE ABSICHERUNG GLOBAL DENKEN**

Und der durch Migration angeblich bedrohte Sozialstaat? Wer konsequent soziale Gerechtigkeit anstrebt, kann Wohlfahrt oder soziale Absicherung heute nur global denken. Auch wenn das zunächst bedrohlich klingt, hat meines Erachtens niemand qua Geburtsort das Recht auf bestimmte Sozialleistungen. Hier können bestimmte feministische Debatten um Care und Commons wegweisend sein (vgl. Vega 2015; Federici 2011). Wenn der Sozialstaat, wie er in einem kleinen Teil der Welt für ein paar Jahrzehnte real existiert hat, nicht verallgemeinerbar ist, dann ist es notwendig,

die Utopie des Sozialstaats durch Alternativkonzepte zu ersetzen. Vielleicht ist eine Vergemeinschaftung von Care ein möglicher Weg, bei gleichzeitiger Arbeitszeitverkürzung und ohne gänzlich auf den Staat zu verzichten, der hierfür die Bedingungen gewährleisten müsste.

Kritische Migrationsforschung kann sich somit nicht damit begnügen, dem europäischen Grenzregime die Forderung nach offenen Grenzen entgegenzusetzen. Sie sollte, als offensive Strategie gegen Wohlstandschauvinismus, gleichzeitig die imperiale Lebensweise sowie die damit verbundenen Nord-Süd-Verhältnisse und hegemonialen Vorstellungen von einem guten Leben in den Blick nehmen und kritisieren. Eine internationalistische Perspektive auf der Höhe der Zeit müsste also Fluchtursachen klar analysieren und zugleich Ansätze zu einer global gedachten und nicht als Standortprivileg verstandenen sozialen Sicherung entwickeln.

## LITERATUR

- Baier, Andrea / Müller, Christa / Werner, Karin (2013): Stadt der Commonisten. Neue urbane Räume des Do it yourself. Bielefeld.
- Bekridaki, Georgia / Broumas, Antonis (2016): The Greek Society in Crisis and in Motion – Building the Material Bases for an Alternative Society from the Bottom Up. URL: [ssrn.com](http://ssrn.com) [15.12.2016].
- Bennholdt-Thomsen, Veronika (2006): Subsistenzwirtschaft, Globalwirtschaft, Regionalwirtschaft. In: Jochimsen, Maren / Knobloch, Ulrike (Hg.): Lebensweltökonomie in Zeiten wirtschaftlicher Globalisierung. Bielefeld. 65–88.
- Blume, Jutta / Greger, Nika / Pomrehn, Wolfgang (2011): Oben hui, unten pfui? Rohstoffe für die ›grüne‹ Wirtschaft. Berlin. URL: [power-shift.de](http://power-shift.de) [01.08.2016].
- Brand, Ulrich / Wissen, Markus (2011): Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zur Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse. In: Demirovic, Alex et al. (Hg.): VielfachKrise. Im finanzdominierten Kapitalismus. Hamburg. 79–94.
- Buckel, Sonja / Georgi, Fabian / Kannankulam, John / Wissel, Jens (2014): Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik. Bielefeld. 15–86.
- Burchardt, Hans-Jürgen / Dietz, Kristina / Öhlschläger, Rainer (Hg.) (2013): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika. Baden-Baden.
- Escobar, Arturo (2011): Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World. New Jersey.
- European Commission (2015): The EU-Africa Partnership. Fact Sheet. MEMO/15/4808. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [20.06.2016].
- Federici, Silvia (2011): Feminism and the politics of the commons. In: The Commoner. A web journal for other values. URL: [commoner.org.uk](http://commoner.org.uk). [02.08.2016].

- Georgi, Fabian (2016): Offene Grenzen als Utopie und Realpolitik. In: *LuXemburg* 1/2016. 72–77.
- Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2014): El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. URL: [dplf.org](http://dplf.org) [01.08.2016].
- Harvey, David (2005): *Der neue Imperialismus*. Hamburg.
- Hess, Sabine / Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas. In: *Transit Migration Forschungsgruppe* (Hg.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld. 23–40.
- Kasperek, Bernd / Hess, Sabine (2010): Einleitung. In: Dies. (Hg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin/Hamburg. 7–22.
- Kliemann, Christiane (2016): Budapest Degrowth Conference opens with clear solidarity message with refugee struggles. URL: [degrowth.de](http://degrowth.de) [15.12.2016].
- Krause, Johannes (2012): Das Sterben an den EU-Aussengrenzen. Die Normalität in der Abnormalität. In: *Netzwerk MiRa* (Hg.): *Kritische Migrationsforschung? Da kann ja jedeR kommen*. Berlin. 189–200.
- Lang, Miriam / Lander, Edgardo (2015): ¿Cómo avanzar en la transformación social? Un debate abierto. In: Lang, Miriam / Cevallos, Belén / López, Claudia (Hg.): *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa*. Quito. 439–481.
- Muraca, Barbara (2014): *Gut leben. Eine Gesellschaft jenseits des Wachstums*. Berlin.
- N'Dione, Emmanuel Seni et al. (1997): Reinventing the Present: The Chodak Experience in Senegal. In: *Rahnema, Majid / Bawtree, Victoria* (Hg.): *The Post-Development Reader*. New Jersey. 364–376.
- Pérez-Orozco, Amaia (2014): Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Madrid.
- Schwartz, Helge / Ratfisch, Philipp (2015): Antimigrantische Politik und der ›Sommer der Migration‹. *Rosa Luxemburg Stiftung Analysen* 25. Berlin.
- Speich, Daniel (2011): The use of global abstractions: national income accounting in the period of imperial decline. In: *Journal of Global History* 6 (1). 7–28.
- UNHCR (2016): *Global Trends 2015. Zahlen und Fakten zu Flüchtlingen*. URL: [uno-fluechtlingshilfe.de](http://uno-fluechtlingshilfe.de) [15.12.2016].
- Vega, Cristina (2015): Comunidades políticas en el cuidado. Un aporte desde el Norte y desde el Sur. In: *Periódico Diagonal*. URL: [diagonalperiodico.net](http://diagonalperiodico.net) [20.06.2016].
- Wissen, Markus (2014): Auf dem Weg in einen ›grünen Kapitalismus‹? Die ökologische Modernisierung der imperialen Lebensweise. URL: [ifg.rosalux.de](http://ifg.rosalux.de) [20.06.2016].

# The Valletta Process and the Westphalian Imaginary of Migration Research

---

AINO KORVENSYRJÄ

**Abstract:** In this intervention, I aim to unsettle a geopolitical imaginary of sovereignty that seems to dominate European (Critical) Migration Studies' accounts of the externalisation of the EU border regime. In the wake of the so-called refugee crisis, the EU has intensified its efforts to outsource and displace the control of its borders. In relation to Africa, this is today taking place within the Valletta process and the related Migration Partnerships. I briefly introduce some aspects of these policy frameworks in the first section of the text. I then point to an omission in the scholarly analyses of externalisation. The geographical displacement of European borders tends to be presented as a new phenomenon, even as an unprecedented or ›post-Westphalian‹ transformation of territorial sovereignty. Hereby Europe's colonial past is ›forgotten‹. Drawing on authors committed to decolonisation as well as on migrant and citizen movements' critiques, I argue that we should question the Westphalian imaginary of (Critical) Migration Studies. This imaginary of sovereignty tends to produce flawed analyses and reproduce imperialist complexities. I also briefly suggest some alternative lines of analysing the current ›drawing of European borders‹ on the African continent.

**Keywords:** border externalisation, sovereignty, critical migration studies, colonialism, EU-Africa relations

»We hear, including from French government sources, that the solution would be to eradicate the causes of immigration; that is to say, to help developing countries in such a way that the people of these countries can find the jobs they need where they are. It's a good idea. But it is not at all what France is doing in Africa.« (Cissé 1997)

To illegalise and deport those who arrived and to keep others out who possibly plan to come to Europe – these have been the EU's proposed solutions to a problem it perceives as a refugee or migrant crisis. Africa is in a special focus for the EU for several reasons. In migration policy, the EU perceives Africa as a principal origin of ›irregular‹ migration to Europe (European Commission 2015a, 2015b). In November 2015, the Union launched a negotiating process at the EU-Africa summit in Valletta



on Malta in an attempt to outsource the policing of its southern border and containment of would-be migrants to African countries.

In this so-called Valletta process, continuing the Rabat and Khartoum processes, and in the related Migration Partnerships, announced in June 2016, the EU blackmails African governments with development aid to accept the European externalisation agenda. In doing so, the EU pledges to eradicate ›the root causes of irregular migration‹, to fight ›criminal networks‹ and ›smugglers‹ and promises development as an antidote for migration.

The vacuity of this discourse has long been obvious. As early as the 1990s, the *Sans-Papiers* in France denounced Europe's neo-colonial investments in Africa and the increasing criminalisation of migration and mobility by the EU border regime (Cissé 1997, 1999). Today, African civil society actors restate that »the deep causes of irregular migration lie in restrictive migration policies developed by the EU over the last years« and question the kind of ›development‹ the EU is really after in Africa (West African Civil Society Organisations 2016; Diarra 2016). It seems as if the EU never stops talking of the urgency to fight the »root causes of irregular migration and forced displacement« (European Council 2015; European Commission 2015a), yet creates these at every corner. The attempts to move EU border controls to Africa but also the trade and investment policy objectives of the EU seem to treat lightly the sovereignty of its Southern ›partners‹.

In migration research, there is a growing body of scholarship on the outsourcing and displacement of the EU border regime. In this text, I point to a certain geopolitical imaginary of sovereignty that seems to dominate this research. Many accounts of the current EU border externalisation in Africa portray it as something new. The attempt to ›draw European borders‹ on the African continent tends to be presented as some sort of unprecedented transformation of territorial sovereignty. This is certainly not limited to academic research: the narrative of newness is reproduced in critical journalism and NGO reports. However, it is European (Critical) Migration Studies' colonial ›amnesia‹ and its implications that are my focus in the second section of this text. In the first section, I summarise elements of the political economy underpinning the ongoing Valletta process and the Migration Partnerships, in as much as these are embedded in neo-colonial international and economic relations with historical predecessors.<sup>1</sup> Lastly, I briefly suggest some alternative or complementary lines of analysis.

---

1 | European journalism has covered the current Euro-African deals in much more detail than I can do in this text. See particularly the online platform of the German newspaper *die tageszeitung* (2016) and the many articles published in *die tageszeitung* on the topic. *Der*

## FROM LA VALLETTA TO BERLIN – PLANS AND SCRAMBLES FOR AFRICA

»All the Powers exercising sovereign rights or influence in these territories pledge themselves to watch over the preservation of the native populations and the improvement of their moral and material conditions of existence, and to work together for the suppression of slavery and the slave trade.« (Article VI of the General Act of Berlin 1885; cited in Grovogui 1996: 79)

The maze of different policy processes, ›partnerships‹, ›compacts‹, summits and new networks associated to EU's new Africa strategy seems confusing. For African critics the big picture of EU policies is however clear: The Union wants to secure its share of Africa's resources and markets. It wants to keep borders open for its capital and its goods, but close them from people travelling in the ›wrong‹ direction – with the exception of a desirable kind of ›human capital‹ (Diarra 2016; Cissé 1997, 1999; Amin 2011: 136–138; Organisations de la société civile africaine 2016).

The European migration policy debate of the last years, under the lead of Germany, has centred on the question of asylum. This seems to have strengthened a binary classification of migrants into ›economic‹ and ›political‹ ones. People migrating to Europe from third countries for ›economic‹ reasons have been increasingly casted as ›irregular‹ in relation to people ›in need of protection‹ for ›political‹ reasons (European Commission 2015a, 2015b). This EU Commission schema puts African nationals generally in the first category and has made their deportation from the member countries a priority. Worries about the particularly low ›rate of return‹ of African migrants underpin these efforts. According to the Commission, less than 30% of deportation orders for African nationals result in an effective ›return‹, either forced or ›voluntary‹ (European Commission 2015b: 10–12). This racist calculus conceals a circularity: the progressive illegalisation of African migrations.

Whereas the EU has used economic incentives to push for readmission agreements in the past (Rigo 2007), in the Valletta process and the related deals, bargaining seems to have become the overall strategy. Negotiations for ›tailor-made‹ ›migration compacts‹ with individual African countries include a bundling of different interests and instruments of leverage in order to put pressure on ›partners‹ to readmit deportees and contain (potential) migrants. Development assistance, foreign policy,

---

Spiegel also published several articles on externalisation deals in 2016 (e.g. Dahlkamp/Popp 2016). See also URL: [afrique-europe-interact.net](http://afrique-europe-interact.net).

trade and security are now all arenas of migration control (European Commission 2016b, 2015b: 13–14) in which the mobility of African citizens can potentially be exchanged against other goods. Whether the ›partners‹ rule their populations in a more or less democratic way, or even constitute a coherent state, is not important for the EU (Dahlkamp/Popp 2016; die tageszeitung 2016).<sup>2</sup> Deals to contain migrants and build detention camps have been made or are under negotiation across the continent with countries such as Libya, Tunisia, Sudan or Niger.

The flagship of the Valletta process, the Emergency Trust Fund for Africa funds with EUR 1.8 billion of initial capital projects which look like conventional development projects, but also others, which are more close to policing, such as the biometric identification of citizens, repatriation of deportees, police and border guard training, and anti-›smuggling‹ as well as anti-›trafficking‹ operations.<sup>3</sup> The problematic coupling of development and border control objectives was tested for instance in the Spanish Plan Africa in West Africa in 2006–2008 (Andersson 2014) and now appears attractive for the EU as a whole.

The External Investment Plan (EIP), introduced as part of the EU’s strategy to manage migration and bring development to Africa, seems equally questionable (European Commission 2016a). With support from the EU budget and the European Development Fund, the EIP aims to mobilise up to EUR 44 billion or even up to 88 billion of private investments in Africa (European Commission 2016b, 2016c). To provide public incentives for European companies and investors and to ›improve the business environment‹ in Africa (European Commission 2016d: 16), or to give the European Investment Bank a greater role in a combined migration and development package do not seem first and foremost aimed at improving African populations’ lives. The ›rate of return‹, which private investors put over everything else, in fact acquires a double signification in these hybrid programs (see Jeune 2016; Antonowicz-Cyglicka et al. 2016).

In the 19<sup>th</sup> century, Europe went to Africa to organise a new regime of labour compulsion, this time to colonise directly instead of kidnapping and shipping Africans to European colonies elsewhere (Mamdani 1996: 37–38). Thereby, Europe also tapped into invaluable natural resources on the African continent, which it would soon be exploiting nearly without competition. The Berlin Conference 1884–1885 provided the institutional and legal framework for this plundering, agreed upon exclusively

---

2 | It would of course be wrong to suggest that the European indifference to democracy in Africa is new.

3 | See the website of the EU Emergency Trust Fund for Africa: URL: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [31.01.2017].

among members of the European club, who decided how to best cut the African continent into ›protectorates‹. The fight against the slave trade, the European duty to liberate Africans, was used as a legitimization. According to Europeans, slavery was an unfortunate Arab-African practice (Grovoogui 1996: 79–81).

Today's fight against ›smugglers‹, ›criminal networks‹ and the ›root causes of irregular migration‹ is not too different as an ideological operation. Concerning the geopolitical situation, however, the EU finds itself in a new situation of competition over African resources and markets with the so-called BRICS countries, particularly China, in what has been called the New Scramble for Africa (Carmody 2015). Yet, the EU still wishes to see Africa as its backyard and as a solution to its crises, as it did in the 19<sup>th</sup> century, and after the formal decolonisation of Africa (Hansen/Jonsson 2014; Diouf 2016; Cissé 1997, 1999; Fietz 2017).

Interestingly, after years of dominance of French interests in Africa, Berlin has acquired a new significance in Europe's African policy. Angela Merkel's Germany is both the dominant economic power, the export ›miracle‹ of the Union, and a leading architect of its asylum and migration policy – also in Africa. In military terms, the Germans are now increasingly joining the French, having augmented their presence in Mali and building a base in Niger. What is the role of European armies ›eradicating the causes of immigration‹? »They are there to protect the very real economic interests which are at the same time the interests of French neocolonialism and of the African bourgeoisies« (Cissé 1997).

And in trade policy, where competition for African markets, particularly with China, is prevalent, the EU is pushing for Economic Partnership Agreements (EPA) with African states. When entered in vigour, the EPAs will guarantee the duty free entrance for European products to African markets. This will significantly reduce African states' budgets and threaten the survival of local agriculture and small and medium-sized enterprises in West Africa. The deterioration of living conditions on the countryside could produce ›economic migrants‹ en masse in a manner comparable to the migration wave following the experiments with structural readjustment policies of the 1980s and 1990s (Korvensyrjä 2017).

## **THE WESTPHALIAN IMAGINARY OF (CRITICAL) MIGRATION STUDIES**

»Westphalia, Vienna, Versailles, Potsdam, Maastricht ... if the history of Europe's formation as, and within, a space of territories, sovereignties, economies, and cultures can be evoked in terms of such symbolic

place names then perhaps we can add to that series the name of Schengen.« (Walters 2002: 561)

Both African critics of the Valletta process and African-diasporic migrant movements in Europe tend to refer to the Berlin Conference 1884–1885 when they criticise Europe’s more recent agendas for Africa. Indeed, without suggesting any simple continuities of domination, the way in which the EU today attempts to control African mobility even in Africa bears resemblance to colonial schemes of mobility control. The latter restricted Africans to certain areas yet allowed for Europeans to circulate freely between colonies and continents (see also Rigo 2007).

The Valletta plan divides Africa into countries of ›transit‹ and ›origin‹ of migration in an unapologetically Eurocentric manner. At first, Niger, Nigeria, Senegal, Mali and Ethiopia were chosen as ›priority countries‹ (European Council 2015). Later on, collaboration was intensified, also with Libya, which even if internally in chaos, should now prevent migrants from taking the Central Mediterranean route to Italy, for instance by putting them under detention. Other North African countries have been pressured, such as Tunisia, to hold migrants in camps. Niger has been casted as a sort of clearing house for repatriates and transit migrants. Existing ›processing centres‹ in Agadez have been enlarged with EU and IOM funding (M’Bow 2015).

African civil society has denounced the increasing restrictions of inter-African mobility in the wake of the new EU policies as a chain reaction of border controls or outcome of direct European demands to a certain country. Border checks between neighbouring countries, deportations, and detention violate the space of free circulation within the West African ECOWAS (Diouf 2016; Diarra 2016; Touré 2016; M’Bow 2015). Massive deportations of Sub-Saharan Africans have ensued also from Algeria. Even if the overall effectivity of the deals might be questionable (Siegfried 2017; Dünwald 2015), the violation of both migrants’ and states’ self-determination is evident. The standard European travel document for deportation (European Commission 2015b: 9, 10) has been criticised by African governments. The EU is pushing for the general acceptance of this so-called *laissez-passer*. This travel document for deportation can be issued by any EU member state for a supposed national of an African country, identified by the EU member state. It clearly puts the sovereignty of African states in question. Mali has categorically refused to readmit persons traveling with it (Allincluded 2017; see also Eberl 2016; Diarra 2016).

All of these policies belong to what European migration scholars have studied since the mid-1990s as border externalisation (Bigo 1995). With this term, research more or less refers to the outsourcing of border control tasks to other actors than EU member states, such as third states’ agencies as well as to institutions not normally responsi-

ble for policing, such as consulates or embassies, or private actors such as airline and shipping companies. Externalisation is understood to imply a geographical displacement or territorial expansion of border controls beyond (the EU's) territorial limits. This is suggested for instance by terms such as ›remote control‹ (Zolberg 2001) or border ›police at distance‹ (Guild/Bigo 2003).

Many of these accounts understand the current externalisation of (European) borders as an unprecedented transformation of territorial sovereignty of the nation state: The border is no longer a dividing line between two sovereign states (e.g. Guild/Bigo 2003). Sometimes this supposed transformation, connoted as or explicitly called ›post-Westphalian‹, is related with other post-war developments of the international state system (Guild 2001: 3). Staging externalisation as ›post-Westphalian‹ or otherwise genuinely unprecedented development seems to require that European colonialism is not mentioned. Indeed, both the analytical or theoretical formulations as well as empirical contributions of European (critical) migration scholars are characterised by a ›forgetting‹ of Europe's colonial past as they employ a narrative of novelty in accounting for the expansion of the European border regime towards the south.

»By rethinking borders beyond the dividing line between nation states and extending the idea of the border into forms of dispersed management practices across several states, externalisation is an explicit effort to ›stretch the border‹ in ways that multiply the institutions involved in border management and extend and rework sovereignties in new ways. In this way, the definition of the border increasingly refers not to the territorial limit of the state but to the management practices directed at ›where the migrant is.‹ (De Genova/Mezzadra/Pickles 2015: 19)

Casas, Cobarrubias and Pickles also discern a novel »stretching of the border« without mentioning European colonialism and ask:

»If borders are what we have come to assume as the limit of legal sovereignty in international law, with border externalisation and the shift to seeing borders as itineraries, where does state jurisdiction and sovereignty begin and who exercises each? Or as Sidaway suggests, ›what is sovereignty?‹ (Casas/Cobarrubias/Pickles 2011: 77–78)

Siba Grovogui has exposed a particular imaginary of sovereignty that dominates the discipline of International Relations (Grovogui 2002). This ›Westphalian common sense‹ is situated close to the interests of the Northern states. It represents the world or the international system of states as consisting of homogenous, equal and uniform

units, sovereign nation states limited by their respective borders. The common sense argues or implies that this system emerged in the 17<sup>th</sup> century West Europe and afterwards gradually expanded over the globe. The essentially colonial, imperialist and violent dimension of state building is thus concealed, so are imperialism's contemporary forms.

A quick survey of border externalisation scholarship makes evident that Grovogui's critique is relevant also for migration researchers. Particularly when presenting diagnoses of alleged transformations of territorial sovereignty, the analyses of externalisation seem completely unaware of the fact that African colonisation was in fact a crucial context for the formation of the international system of states as well as for formulating the very concept of sovereignty in International Law. The latter was defined against ›others‹ who by definition were not sovereign and thus could and should not be ruled by themselves but instead by members of the European club of sovereigns. If sovereignty was never meant for Africans, in the postcolonial international order, according to Grovogui, things do not look all that different (Grovogui 1996, 2002; Anghie 2004; Koskenniemi 2004).

In particular, the population policy of the territorially delimited 19<sup>th</sup> century sovereign European nation state is not fully comprehensible in isolation from the colonial context. National citizenries were formed, not only by separating them from ›aliens‹, but also from the ›natives‹. The continuous ›inside‹ of European national borders could only be constructed with the help of colonial racial hierarchies and dual legal systems. In this process, the modern-colonial state in fact transferred its borders onto a global scale (Rigo 2007; Nagl 2007; El-Tayeb 2000).

These historical critiques complicate migration researchers' assumptions of a past of neatly limited territorial nation states contrasting with a current transformation that confuses the ›inside‹ and the ›outside‹, or in which borders are detached from geographical state boundaries (for instance Bigo 2005: 69; Guild 2001: 3).

The narrative of novelty is often enabled by the chosen time frame. With the exception of Rigo (2007), the most distant reference point for these analyses is the tightening of West-European policies in the 1970s following the oil crisis and economic downturn (Paoletti 2011). Many see a shift after the 1970s in European governance of migration from a national to an international frame (Paoletti 2011: 269; Lavenex 2006; Boswell 2003; but also e.g. Karakayali 2008) hereby neatly leaving the colonial complexities of territorially delimiting the ›national‹ out of the picture. The role of the Schengen Agreement and the harmonisation of visa regulations in displacing the control of the external community border are a focus for many, whereby some emphasise the Eastern enlargement of the Union (Bigo/Guild 2003; Guild 2001; Rigo 2007). Some accounts begin as late as in the mid-2000s with the Spanish-Moroccan

and Spanish-Senegalese collaborations (Carrera et al. 2016), or with the Italian government's collaboration with Libya (Paoletti 2011).

This time frame of analysis tends to more or less neatly fit the dominant narrative of official EU historiography. The EU is portrayed as an initially benevolent local economic actor which only later starts to acquire trans-regional or even imperialist influence. That the EEC first emerged as a colonial player in 1957 with a substantial part of its territories located in Africa, is systematically ›forgotten‹ (Hansen/Jonsson 2014). The official EU historiography omits the central objective of the Treaty of Rome founding the EEC, namely the collective European management of the colonised territories, which was a key motive also in the post-colonial association treaties with the newly independent African states of Yaoundé in 1963 and Lomé in 1975 (Hansen/Jonsson 2014). After formal decolonisation, Europeans thus in no way did stop taking the control of African resources and labour for granted.

The disturbing narrative of novelty in accounts of European borders expanding to Africa is in fact not limited to academia but also reproduced in European journalism and activism.<sup>4</sup> Some aspects of the Westphalian imaginary and its functions should be questioned within these fields, too. On the other hand, when we pursue this critique within (Critical) Migration Studies, we should not stop at the most obvious topics such as externalisation. A general tendency of (Critical) Migration Studies towards colonial – and postsocialist – ›amnesia‹ has been pointed out repeatedly in the recent years (El-Tayeb 2011; 2016).

---

4 | For instance, the online platform of the German tageszeitung, migration-control.taz.de, otherwise a very timely contribution of investigative journalism on the European border regime, barely mentions Europe's colonial past when describing »Europe's new contours« drawn in Africa. A report on externalisation for the Italian NGO Arci condemns EU's and Italian government's intent to »draw up our borders in Africa« (Prestianni 2016: 5), but does not mention Rodolfo Graziani's camps in Libya or colonialism in general. The German pro-refugee organisation Pro Asyl names the externalisation deals with African dictators as a »betrayal of European values«, seemingly ignorant of the dominant historical uses of ›European values‹ in Africa (Pro Asyl 2016).



## WHAT KIND OF ANALYSES DO WE NEED?

»Indebtedness drives Africans to exile. And with a charter plane the rich creditors send back their debtors who had arrived here [in Europe] in search of work, in order to nourish their families who stayed at home.«  
(Cissé 1999: 47; translated from French by the author)

Unsettling the Westphalian imaginary in migration research does not mean demanding that migration sociologists and anthropologists should start writing historical treaties on European colonialism in Africa, much less should journalists or NGOs. Nor is this critique about asserting any simple historical continuities. My objective is simply to point out some of the stakes in a history politics that prefers to omit all references to the colonisation of Africa and its legacy when analysing the displacement of European borders to Africa. First, presenting this as an unprecedented situation is simply not correct. Diagnoses of presupposed transformations of European or African sovereignty remain partial, or rather flawed, when the colonial genesis of contemporary sovereignty is not at least acknowledged. Second, the dominant geopolitical imaginary of sovereignty reproduced in the accounts of border externalisation risks following EU's official historiography, which in turn serves the current interests of European imperialism (El-Tayeb 2011; Hansen/Jonsson 2014). It effaces the past of imperialism and makes its present look new, accidental or exceptional – or often as not imperialist at all (e.g. Paoletti 2011). The narrative of European innocence is reproduced.

Recently, there fortunately have been calls for revision, not only in Postcolonial and Critical Race Studies (e.g. El-Tayeb 2011, 2016), but even within Critical Migration Studies, if we should stick to the disciplinary definitions (e.g. Walters 2015 has shifted his perspective from Walters 2002). Particularly valuable in this regard is Enrica Rigo's rereading of the modern continental theory of sovereignty from a post-colonial perspective and her analysis of the displacement of EU's external borders as reminiscent of colonial legalities (Rigo 2007).

The Westphalian imaginary of sovereignty matters because it keeps us from seeing that European borders were never neat geographical lines (cf. De Genova/Mezzadra/Pickles 2015: 19) but in fact instruments to produce asymmetric relations, even after decolonisation. This imaginary prevents us from understanding how borders and the state control the movement not only of people but also of goods and capital in global racial capitalism (Robinson 2000 [1983]). This imaginary is rather insensitive to ways in which the development of certain regions has been inseparable from the

underdevelopment of others, as Southern political economists used to put it in the 1960s and 1970s.

In the mid-1990s, it was clear to Madjiguène Cissé that accounting for borders between Africa and Europe was not possible without accounting for the global economic downturn with the so-called oil crisis, for the increased indebtedness of the South to Northern or Northern-dominated financial institutions, for the structural readjustment policies dictated by these, for the subsequent destruction of national economies and public sectors, as well as for the crisis of agriculture and climate change (Cissé 1999, 1997). European capital and industries kept using Africa as a resource for its own development, both African raw materials and markets, as well as African labour force until the 1970s after which European economies had been rebuilt. Europe then began to criminalise migration by making it ›illegal‹ (see also Diouf 2016). All of this can be understood in the context of a failure of decolonisation to attain practical sovereignty – or as the failure of an international order hinging on the colonial model of sovereignty.

There is in fact a whole line of critique of European policies in Africa after decolonisation, which has tried to account for this failure. It derives on the one hand from academic scholarship emerging in connection to decolonisation and as a response to the work of anticolonial critics and political leaders. On the other hand, a substantial critique has been formulated within self-organised migrant and citizens' struggles both in Africa and in the diaspora in Europe. Rereading the analyses developed by migrant movements of the European border regime during the 1990s or for that matter those of the anticolonial leaders and theorists such as Nkrumah or Cabral on European neocolonialism and imperialism, will not only bring us to a sharper analysis of the current externalisation of European borders to Africa, but also help us to build more powerful intercontinental alliances to fight this process.

## LITERATURE

- Allincluded (2017): Le Mali refuse le laissez-passer européen et appelle les compagnies aériennes à ne pas les accepter. URL: [www.allincluded.nl](http://www.allincluded.nl) [31.01.2017].
- Amin, Samir (2011): *Ending the Crisis of Capitalism or Ending Capitalism?* Cape Town/Dakar.
- Andersson, Ruben (2014): *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. Berkeley.
- Anghie, Antony (2004): *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge.

- Antonowicz-Cyglicka, Aleksandra / Green, Kadri / Roggenbuck, Anna / Seman, Ana-Maria / Sol, Xavier (2016): Going Abroad. A Critique of the European Investment Bank's External Lending Mandate. CEE Bankwatch Network / Counterbalance.
- Bigo, Didier (1995): Les Etats face aux flux transfrontières de personnes: enjeux et perspectives. In: Cahiers de la sécurité intérieure 19. 115–125.
- Bigo, Didier (2005): Frontier Controls in the European Union: Who is in Control? In: Bigo, Didier / Guild, Elsbeth (Eds.): Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe. Aldershot. 49–99.
- Boswell, Christina (2003): The ›external dimension‹ of EU immigration and asylum policy. In: International Affairs 79 (3). 619–638.
- Carmody, Pádraig (2015): The New Scramble for Africa. Jacobin Magazine 19. 28.12.2015. URL: [www.jacobinmag.com](http://www.jacobinmag.com) [24.01.2017].
- Carrera, Sergio / Cassarino, Jean-Pierre / El Qadim, Nora / Lahlou, Mehdi / den Hertog, Leonhard (2016): EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe. Brussels.
- Casas, Maribel / Cobarrubias, Sebastian / Pickles, John (2011): Stretching borders beyond sovereign territories? Mapping EU and Spain's border externalization policies. In: Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder 2 (1). 71–90.
- Cissé, Madjiguene (1997): The Sans-Papiers – A woman draws the first lessons. The New Movement of Asylum Seekers and Immigrants without papers in France. London. Orig. published in 1996 in Politique, la revue n°2 October 1996.
- Cissé, Madjiguene (1999): Parole de sans-papiers. Paris.
- Dahlkamp, Jürgen / Popp, Maximilian (2016): Questionable Deal: EU to Work with African Despot to Keep Refugees Out. Der Spiegel of 13.05.2016. URL: [spiegel.de](http://spiegel.de) [24.01.2017].
- De Genova, Nicholas / Mezzadra, Sandro / Pickles, John (Eds.) (2015): New Keywords: Migration and Borders: Externalisation. In: Cultural Studies 29 (1). 55–87.
- Diarra, Ousmane (2016): Interview with Ousmane Diarra – AME Bamako. 29.5.2016. URL: [vimeo.com](http://vimeo.com) [24.01.2017].
- die tageszeitung (2016): migration control – eine taz-Recherche. URL: [migration-control.taz.de](http://migration-control.taz.de) [25.02.2017].
- Diouf, Mignane (2016): Entrevue avec Mignane Diouf. 16.10.2016. URL: [vimeo.com](http://vimeo.com) [24.01.2017].
- Dünwald, Stephan (2015): Remote control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali. In: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 1 (1). URL: [movements-journal.org](http://movements-journal.org) [24.01.2017].
- Eberl, Hans-Georg (2016): Valetta-Aktionsplan: Das Neokoloniale Projekt des europäischen Migrationsregimes. URL: [afrique-europe-interact.net](http://afrique-europe-interact.net) [24.01.2017].
- El-Tayeb, Fatima (2000): Schwarze Deutsche. Der Diskurs um »Rasse« und nationale Identität 1890–1933. Frankfurt am Main.
- El-Tayeb, Fatima (2011): European Others. Queering Ethnicity in Postnational Europe. Minneapolis/London.
- El-Tayeb, Fatima (2016): Undeutsch. Die Konstruktion des Anderen in der postmigranti-schen Gesellschaft. Bielefeld.
- European Commission (2015a): European Agenda on Migration. COM(2015) 240. 13.05.2015.

- European Commission (2015b): EU Action Plan on Return. COM(2015) 453. 09.09.2015.
- European Commission (2016a): Commission announces New Migration Partnership Framework: reinforced cooperation with third countries to better manage migration. Press release. 07.06.2016.
- European Commission (2016b): Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. COM(2016) 385. 07.06.2016.
- European Commission (2016c): State of the Union 2016: Strengthening European Investments for jobs and growth. Press release. 14.09.2016.
- European Commission (2016d): Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. COM(2016) 960. 14.12.2016.
- European Council (2015): Valletta Summit. 11–12 November 2015. Action Plan. URL: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [25.01.2017].
- Fietz, Martina (2017): Müller will Marshall-Plan für Afrika: »Sonst kommen die Probleme zu uns«. Fokus Online of 18.01.2017. URL: [www.fokus.de](http://www.fokus.de) [25.01.2017].
- Grovogui, Siba (1996): *Sovereigns, Quasi Sovereigns and Africans. Race and Self-Determination in International Law*. Minneapolis & London.
- Grovogui, Siba (2002): Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition. In: *European Journal of International Relations* 8 (3). 315–338.
- Guild, Elspeth (2000): *Intersecting Worlds? The European Community and the International Framework of Labour Migration*. International Studies Association Conference, Los Angeles.
- Guild, Elspeth (2001): *Moving the Borders of Europe*. Nijmegen.
- Guild, Elspeth / Bigo, Didier (2003): *Le visa Schengen: expression d'une stratégie de >police< à Distance*. In: *Cultures & Conflits* 49. URL: [conflits.revues.org](http://conflits.revues.org) [25.01.2017].
- Guild, Elspeth / Bigo, Didier (2010): *The Transformations of European Border Controls*. In: Mitsilegas, Valsamis / Ryan, Bernard (Eds.): *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*. Leiden. 252–273.
- Hansen, Peo / Jonsson, Stefan (2014): *Eurafrica. The Untold History of Integration and Colonialism*. London.
- Jeune, Hilary (2016): *The New European Consensus: can the European External Investment Plan be pro-poor when it comes to growth and jobs?* 28.11.2016. URL: [oxfameu.blogactiv.eu](http://oxfameu.blogactiv.eu) [25.01.2017].
- Karakayali, Serhat (2008): *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld.
- Korvensyrjä, Aino (2017): *Interview with Guy Marius Sagna, Non Aux APE's*. Dakar, 20.01.2017.
- Koskenniemi, Martti (2004): *The Gentler Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge.
- Lavenex, Sandra (2006): *Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control*. In: *West European Politics* 29 (2). 329–350.
- Mamdani, Mahmood (1996): *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton.
- M'Bow, Amadou (2016): *>Processing centre< d'Agadez au Niger : outil d'externalisation au service de l'Union européenne*. URL: [vimeo.com](https://vimeo.com) [24.01.2017].

- Nagl, Dominik (2007): *Grenzfälle. Staatsangehörigkeit, Rassismus und nationale Identität unter deutscher Kolonialherrschaft*. Bern.
- Organisations de la société civile africaine (2016): *Declaration de la Société Civile Africaine sur le Sommet de L'Union Africaine sur la Sécurité Maritime*. Lomé, 14.10.2016. URL: [pejedsite.wordpress.com](http://pejedsite.wordpress.com) [03.02.2017].
- Paoletti, Emanuela (2011): *Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya*. In: *Political Studies* 59 (2). 269–289.
- Prashad, Vijay (2012): *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. London/New York.
- Prestianni, Sara (2016): *Steps in the process of externalisation of border controls to Africa, from the Valletta Summit to today*. ARCI analysis document. June 2016. URL: [www.migreurop.org](http://www.migreurop.org) [25.02.2017].
- Pro Asyl (2016): *Deals mit Despoten: Wie Europa seine Werte opfert, um Fluchtbewegungen zu verringern*. Press release of 15.04.2016. URL: [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de) [24.01.2017].
- Rigo, Enrica (2007): *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*. Rome.
- Robinson, Cedric (2000 [1983]): *Black Marxism. The Making of the Black Radical Tradition*. Chapel Hill/London.
- Siegfried, Kristy (2017): *EXCLUSIVE: EU migrant policy in Africa built on incorrect Niger data*. URL: [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org) [31.01.2017].
- Touré, Inna (2016): *Interview with Inna Toure*. 29.5.2016. URL: [vimeo.com](http://vimeo.com) [24.01.2017].
- Walters, William (2002): *Mapping Schengenland: Denaturalizing the border*. In: *Environment and Planning D: Society and Space* 20 (5). 561–580.
- Walters, William (2015): *Reflections on Migration and Governmentality*. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (1). URL: [movements-journal.org](http://movements-journal.org) [25.01.2017].
- West African Civil Society Organisations (2016): *Declaration from the West African Civil Society after the Meeting on the Implementation of the La Valletta Action Plan by the ECOWAS Member States*. Accra, 09.–11.02.2016. URL: [afrique-europe-interact.net](http://afrique-europe-interact.net) [03.02.2017].
- Zolberg, Aristide (2001): *Guarding the Gates in a World on the Move*. Social Science Research Council: *After September 11*. URL: [essays.ssrc.org](http://essays.ssrc.org) [25.01.2017].

# Subjektivierungsgefüge Grenzkontrolle

Warten, sich ausweisen, weitergehen?

---

ANJA BRELJAK

**Abstract:** A border can be dangerous and deadly, but that is not necessarily due to the natural barriers surrounding it. The border, in order to keep people from crossing, needs to be ›secured‹ persistently – by installing fences and patrols, boxing in paths and possibilities of crossing, checking documents, identities and baggage, surveilling the territory with cameras, watch towers and drones, and by using military forces when needed. The border can only be ›secured‹ when it is active. Thus, with regard to this activity, we need to focus on the practices and arrangements of control as the active micro-devices of the border, and on what it does to the subjects passing it or being stopped by it. This has been mainly an issue in literary texts and autobiographic reports on the crossing of borders. With reference to the descriptions of Heinrich von Kleist, Sara Ahmed and Shahram Khozravi, this essay traces down the effects and affects of border control as a subjectification device. Two questions will be discussed in this essay: What does border control do to the people it stops or prevents from crossing? And how does this relate to the alleged elimination of border controls in the Schengen Area?

**Keywords:** border, control, activity, subjectification, affect, trace, smart border

Eine Staatsgrenze ist manchmal ein Hindernis, ein Berg etwa oder ein Fluss, ein Meer, eine Mauer, ein Zaun. Und manchmal ist die Grenze bloß eine Markierung, eine Linie auf der Karte, ein verwaarloster Kontrollposten. Diese beiden Arten von Grenzen zeichnen sich dadurch aus, dass sie grundsätzlich (und mit den entsprechenden Mitteln) passierbar, überschreitbar, überwindbar sind. Das, was das europäische Grenzregime (wie so viele andere auch) so gefährlich und so tödlich macht, ist nicht das vermeintlich-natürliche Hindernis, sondern vielmehr die *Grenzkontrollen*. Denn damit eine Grenze Menschen tatsächlich vom Passieren oder Überwinden abhalten kann, müssen diesen die Hilfsmittel genommen, die Umgehungsmöglichkeiten versperrt werden. Und das funktioniert nur, wenn die Grenze beständig »gesichert« wird. Die Grenze muss also *aktiv* sein. Aktiv wird eine Grenze aber erst dann, wenn sie kontrolliert wird: zum Beispiel mit Visabestimmungen und Genehmigungsvorschriften, mit Identitätsprüfungen, Passkontrollen und Durchsuchungen, mit Strafandrohungen, mit Überwachungskameras, Wachtürmen und Drohnen, mit Patrouillen entlang der

Trennlinien, Zäune und Mauern, mit polizeilichen oder militärischen Mitteln, mit Schiffen, Beamt\*innen und Soldat\*innen.<sup>1</sup>

Geht also die Grenze mit einer Kontrolle einher, wird sie zu einem *aktiven Gefüge*, welches mit Hilfe verschiedener Technologien überwacht, identifiziert, differenziert, welches zudem in Haft nehmen, abweisen und auch schießen kann<sup>2</sup>.

## DIE GRENZKONTROLLE ALS SITUATION

In Heinrich von Kleists 1810 publizierter Novelle *Michael Kohlhaas* widerfährt dem Pferdehändler Kohlhaas in der Eingangsszene folgendes, die weitere Handlung los-tretendes Ereignis:

»[...] und damit gab er ihm [dem Zöllner, A.B.] das Geld und woll-te reiten. Er war aber noch kaum unter den Schlagbaum gekommen, als eine neue Stimme schon: halt dort, der Roßkamm! hinter ihm vom Turm erscholl, und er den Burgvogt ein Fenster zuwerfen und zu ihm herabeilen sah. Nun, was gibt's Neues? fragte Kohlhaas bei sich selbst, und hielt mit den Pferden an. Der Burgvogt, indem er sich noch eine Weste über seinen weitläufigen Leib zuknüpfte, kam, und fragte, schief gegen die Witterung gestellt, nach dem Paßschein. – Kohlhaas fragte: der Paßschein? Er sagte ein wenig betreten, daß er, soviel er wisse, kei-nen habe; daß man ihm aber nur beschreiben möchte, was dies für ein Ding des Herrn sei: so werde er vielleicht zufälligerweise damit verse-hen sein. Der Schloßvogt, indem er ihn von der Seite ansah, versetzte, daß ohne einen landesherrlichen Erlaubnisschein, kein Roßkamm mit Pferden über die Grenze gelassen würde.« (Kleist 2011: 3)

Schon Kleist beschrieb damit die Grenzkontrolle als Gefüge, in dem sich eine spe-zifische räumliche Anordnung mit Praktiken verkoppelt, die die Zeitlichkeit des Pas-sierens bestimmen. Dabei schreibt die Grenzkontrolle nicht nur den Ort des Durch-gangs vor, sie bestimmt auch, *wie* der Durchgang funktioniert. Die Architektur, die

---

1 | Olivier Razac sieht bereits in den Stacheln des Stacheldrahtzauns ein aktives Prinzip. Aber auch der Stacheldrahtzaun muss »gesichert« werden, bedarf der beständigen Reparatur und der Patrouille (vgl. Razac 2003: 69).

2 | Dass immer wieder Schüsse fallen an den Grenzen (auch der EU), zeigen zum Beispiel zwei Fälle an der slowakischen (ZEIT Online 2016a) und türkischen Grenze (ZEIT Online 2016b).

die Grenzkontrolle ermöglicht, also der Schlagbaum, der Zaun, der Kontrollposten, der Wachturm, die Sicherheitskamera, etc. sind die materiellen Elemente der Grenzkontrolle, die sich mit den Praktiken des Anhaltens, Identifizierens, Durchsuchens verbinden. All diese Elemente haben eine *aktive Wirkmacht*, sie produzieren nicht nur Schlangen, Staus, Trauben und Kolonnen von Wartenden, ein ökonomisches System und einen Lebensraum um eben diese herum.<sup>3</sup> Sie produzieren damit auch einen spezifischen Typus von Situation. Und darin ist die Grenzkontrolle vor allem auch *affektive Mikropolitik* – sie wirkt ebenfalls im »Inneren« der sie passierenden Subjekte.

Von der Warte des kontrollierten Subjekts her gedacht ist die Grenzkontrolle ein Ort der *Unterscheidung*, wo zwischen In- und Ausländern, zwischen Berechtigten, Verdächtigen und Abgewiesenen, zwischen Eigenem und Fremdem unterschieden wird. Die Grenzkontrolle ist aber auch und vor allem ein Moment der *Entscheidung*: Darf ich, dürfen wir passieren oder werde ich, werden wir gestoppt, festgehalten, abgewiesen? Dieser Moment der Entscheidung wiegt umso mehr, je nachdem, wer das kontrollierte Subjekt ist – und was für Papiere es bezeugen. Und, eben diese beiden Momente der Unterscheidung und der Entscheidung machen manche Subjekte, manche Körper und Identitäten sichtbarer als andere, je nach Papier, je nach Herkunftsland, Geschlecht, religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit, Hautfarbe, je nach Status oder gar Name:

»I arrive in New York, clutching my British passport. I hand it over. He looks at me, and then looks at my passport. I know what questions will follow. ›Where are you from?‹ My passport indicates my place of birth. ›Britain‹, I say. I feel like adding, ›can't you read. I was born in Salford‹, but I stop myself. He looks down at my passport, not at me. ›Where is your father from?‹ It was the same last time I arrived in New York. It is the question I get asked now, which seems to locate what is suspect not in my body, but as that which has been passed down the family line, almost like a bad inheritance. ›Pakistan‹, I say, slowly. ›Do you have a Pakistani passport.‹ No, I say. Eventually, he lets me through. The name

---

3 | Siehe dazu z.B. Shahram Khosravi ›*Illegal Traveller* (Khosravi 2010: 19), der immer wieder auch die entscheidende Rolle des Schmiergeldes in der Grenzkontrolle thematisiert, aber auch die entstehenden Lebensformen und -räume um potentiell aussichtsreiche Transitorte herum. Auch Erich Kästners *Der kleine Grenzverkehr* thematisiert das mit der Grenzkontrolle einhergehende ökonomische System, auch wenn hier die Problematik des Grenzübergangs auf das Mitführen von Devisen eingeschränkt ist.



›Ahmed‹, a Muslim name, slows me down. It blocks my passage, even if only temporarily. I get stuck, and then move on.« (Ahmed 2007: 162)

So beschreibt die Phänomenologin Sara Ahmed ihre wiederholt gemachte Erfahrung des Gestopptwerdens bei einer Grenzkontrolle: Zum einen verweist sie darauf, wie problematisch Grenzkontrollen für bestimmte Körper oder Identitäten sein können: Manche werden eher gestoppt als andere. Sie sind, aufgrund ihrer Herkunft oder eines Merkmals, sichtbarer als andere – und damit verdächtig. Während manche problemlos passieren, sich unbemerkt oder unangehalten bewegen können, bleiben andere hängen, werden aufgehalten, oder abgewiesen. Aber, so Ahmed, auch jene, die nicht passieren können, werden bewegt: »[they] are moved in a different way« (ebd.). Die Grenzkontrolle hat also gerade dort ihre Wirkung, wo sie stoppt oder abweist – und dadurch die Grenze selbst immer wieder markiert. Kontrolle ist also auch dann kein Stillstand, wenn sie anhält, sondern eine zweifache Bewegung: Darin bestätigt sich die Grenze performativ als Grenze und bewegt die angehaltenen Subjekte vor allem affektiv. »Being stopped is not just stressful: it makes the ›body‹ itself the ›site‹ of social stress« (Ahmed 2007: 161). Die Situation der Grenzkontrolle ist der Ort, an dem diese leiblichen Erfahrungen des Gestopptwerdens sicherheitspolitisch gerechtfertigt und institutionalisiert sind.

Die Grenzkontrolle hat allerdings nicht nur eine leibliche Wirkmacht, sie geht auch auf das, was wir Subjektivität nennen – sie hat auch Wirkung im Inneren und für das Selbstverständnis, sie gräbt sich in die Tiefe der Subjekte, die sie passieren, und zwar gerade dadurch, dass sie den Körper und seine Identität, seine Merkmale und seine Herkunft an die Oberfläche treten lässt. Verbieht und bezeugt durch den Ausweis, den Pass, das Dokument, wird das Subjekt abgeglichen, zum Einzelnen gemacht und auf seine Identität hin überprüft (»He looks down at my passport, not at me.«). Diese Prüfung und ihre Konsequenzen haben existentiellen Charakter, nicht nur darin, dass sie den weiteren (Lebens-)Weg bestimmen, sondern auch das Subjekt darin was es ist (unverdächtig, brauchbar, berechtigt – oder eben nicht). Die Grenzkontrolle setzt, was relevant ist, was über das Passieren, Verdächtig-Sein oder Abgewiesen-Werden entscheidet. Indem die Grenzkontrolle das Ausweisdokument auffaltet, faltet sie sich zugleich in das kontrollierte Subjekt hinein, dringt in es ein, um seine Motive, Gründe, Erfahrungen, seine Herkunft, sein Vermögen, seine Absichten und auch seine Identität für wahr oder falsch zu halten, es andernfalls auf- oder mit Abschreckungsmaßnahmen fernzuhalten.

Diese intrusive Seite der Grenzkontrolle und ihre existentielle Dimension gehen allerdings nicht nur auf die Identität(en) des Subjekts, sie schneidet nicht nur potentiell den Weg ab, sie schneidet sich auch in die Empfindungswelt des kontrollierten

Subjekts ein: Ahmeds Schilderung deutet an, dass die Grenzkontrolle eine affektive Spur hinterlässt. Sie weiß schon, was kommt, noch bevor die Grenzkontrolle sie danach fragt: »I know what questions will follow.« Und die Art und Weise, wie diese gewohnten Fragen gestellt werden, ist vorprogrammiert, sie ist schon auf die Frage und den Ton, die Art dieser Frage vorbereitet (»clutching my passport«). Zu widersprechen, etwas anderes zu antworten, das geht hier höchstens in Gedanken, bleibt ungesagt, unterliegt der Selbstkontrolle, die den Job der Grenzkontrolle zu übernehmen beginnt (»but I stop myself.«). Damit setzt sich die Grenzkontrolle auch über Ort und Zeit der konkreten Kontrolle (und Grenze) hin fort, sie vertieft sich in die Subjekte hinein und verlängert sich zu anderen Kontrollsituationen hinzu, indem sie affektive Spuren und Traumatisierungen produziert.

Während bei Kleist das Motiv der Willkür und der verwaltungstechnischen Schikanierung der Kontrolle im Vordergrund steht – also das Subjekt als Untertan und Unterworfenes konstituiert –, rückt Ahmed mit ihrer Perspektive die Grenzkontrolle auch als rassistische Technik in den Vordergrund. Denn die Grenzkontrolle unterscheidet nicht einfach nur zwischen Bürger\*innen des eigenen Staates und anderer Staaten. Die Grenzkontrolle ist der Ort, an dem bestimmte körperliche Merkmale und Identitäten *per se* verdächtiger sind als andere. Die Grenzkontrolle unterscheidet und entscheidet nicht nur, sie *sondert* auch aus.<sup>4</sup> Nicht nur gilt ihr autoritär-interpellatives »Halt!« nicht allen, verschiedene Subjekte werden auch verschieden, mit anderen Untertönen, Unterstellungen, Gereiztheiten angesprochen. Während in der Interpellationssituation Louis Althusser das exemplarische »He, Sie da!« des Polizisten ein generelles Individuum zum Subjekt macht (vgl. Althusser 2010: 88; Ahmed 2007: 158), ist das generelle »Halt!« der Grenzkontrolle exemplarisch: Es statuiert ein Exempel, ist verschieden auf verschiedene Körper und ihre Zugehörigkeiten bezogen und meint die Einzelnen als Vertreter einer (vermeintlich problematischen) Gruppe. Die Grenzkontrolle ist der Ort, an dem sich rassistische und rassifizierende Zuschreibungen und Diskriminierungen mit staatlicher Gewalt und existentieller Bedrohung verbünden können – Herkunftsland, ethnische Zugehörigkeit, die Hautfarbe oder der Name können in Form des *racial* oder *ethnic profiling* zur Maßgabe einer Abweisung

---

4 | Die Rolle des Aussonderns findet sich sehr eindrücklich in Anna Seghers *Transit*, wo vor allem auch der bürokratische Apparat des Fluchtgeschehens im Zweiten Weltkrieg in Form der Visa- und Transitgewährung anhand der Situation in Marseille geschildert wird. Seghers macht darin auch deutlich, dass die Grenzkontrolle tief in die Botschaften, Ämter und staatliche Institutionen hineinreicht und keineswegs auf Checkpoints und Grenzübergänge beschränkt ist.

werden.<sup>5</sup> Die Grenzkontrolle differenziert verschiedene Körper, Merkmale und Zugehörigkeiten, und verknüpft diese mit dem jeweiligen Individuum. Und sie lässt es die vom *racial profiling* betroffenen Subjekte spüren: Aus einer Menge von Personen werden sie in der Grenzkontrolle ausgesondert, markiert und dem »border gaze« ausgesetzt – jenem Blick, der die Fremdheit, das Anderssein sichtbar macht und markiert (Khosravi 2010: 78ff.). Zugleich erfordert die Grenzkontrolle damit auch eine entsprechend souveräne »border performance«, wie es der Anthropologe Shahram Khosravi auf seiner eigenen Flucht aus dem Iran erfahren hat:

»Nour gave me some instructions for the border performance. The first rule was to stay cool and not to panic. If you are self-assured, you can cross any border even with the worst passport in your hand. But your body can betray you, and border guards can recognize the tell-tale signs at once.« (Ebd.: 63)

Auch das *affective profiling* ist Bestandteil der Grenzkontrolle, und fordert Selbstkontrolle über noch so kleine körperliche Regungen wie Zittern, Atmen oder Schwitzen ein (ebd.: 60f.). Und dieser Aspekt findet auch in den Technologien zur automatischen Gesichtserkennung Anwendung, wo längst nicht nur die Identifizierung, sondern auch die emotional-psychische Lage der Passierenden im Fokus ist (vgl. Grosso/Tistarelli 2010: 76f.). Aber Khosravi macht uns auf einen weiteren Aspekt der Grenzkontrolle aufmerksam: Es gibt Möglichkeiten, sie auszutricksen. Im Falle militarisierter Grenzen ist, unter Einsatz des eigenen Lebens, womöglich ein Tunnel möglich, ein Loch im Zaun und zwischen zwei Patrouillen, vielleicht sogar ein Sprung<sup>6</sup>. Die bürokratischen Grenzen hingegen fordern andere Mittel ein, das richtige Netzwerk, Schmiergeld, ein gefälschtes Visum oder einen gefälschten Pass (Khosravi 2010: 42f.).

---

5 | Von dieser Praxis, im Zusammenhang mit der sogenannten No-Fly-List in den USA, erzählt auch Sara Ahmed (vgl. 2007: 162). Die No-Fly-List und die Watchlist werden in den USA spätestens seit den 1980ern praktiziert und sollen vermeintliche Terrorist\*innen von der Einreise in die USA abhalten bzw. unter Beobachtung stellen. Seit den Anschlägen auf das World Trade Center 2001 wurde diese Praxis verschärft.

6 | Wie es beispielsweise in dem Film *Les Sauteurs* (2016) von Moritz Siebert, Estephan Wagner und Abou Bakar Sidibé deutlich wird, der den Alltag an der Grenze zur spanischen Exklave Melilla und deren Überwindung zeigt.

## ZUR EPISTEMISCHEN DIFFERENZ DER KONTROLLERFAHRUNG

Das systematische Ausweiswesen entstand im Grunde erst mit der französischen Revolution. Nicht mehr nur Reisende, sondern alle, Bürger\*innen wie »Fremde«, wurden 1791 zum Pass verpflichtet. Mit dieser Art der *égalité* ging also auch die *identité* einher: Eine Personenbeschreibung, das sogenannte *signalement*, sollte die sichere Identität schaffen, indem sie die Lücke zwischen Person und Dokument möglichst schließt.<sup>7</sup>

Während im revolutionären Frankreich das allgemeine Passwesen entstand, war es der preußische Staat, der die Kontrolle »von unten« erfand. Nicht nur waren Reisende in Preußen seit 1753 angewiesen, ihre Pässe oder Aufenthaltskarten bei jeder Ankunft in Polizei- oder Zollstationen visieren zu lassen. Auch wurden Herbergswirte in die Pflicht genommen, ihre Gäste zu melden. Diese Kontrollpolitik hatte im Groben drei Ziele: Spione ausfindig machen (vgl. Claes 2010: 36), desertierte Soldaten erwischen, sowie Bauern und Handwerker an der Auswanderung hindern (vgl. ebd.: 34). Die Grenzkontrolle hatte also lange Zeit vor allem die Raus-Bewegungen der eigenen Bevölkerung (und von Informationen) im Blick, sie war bis ins 19. Jahrhundert hinein vor allem nach Innen gerichtet, ein Instrument der Einhegung.

Als Mitte des 19. Jahrhunderts in Europa allmählich der Sozialstaat entstand, verschob sich die Kontrolllogik (vgl. ebd.: 43f.). Nicht mehr die Ausreise war das zentrale Problem an der Grenze, sondern die Einreise, die vielen Anderen. Und diese wurden dann zum Gegenstand einer sozioökonomischen Prüfung: Wer kein Vermögen und keine Arbeit nachweisen konnte bzw. wem das unterstellt werden konnte, der/die wurde abgewiesen (vgl. ebd.). Die Grenzkontrolle wurde also nicht nur mit der zunehmenden, Technologie bedingten Mobilität zunehmend ausgeweitet. Sie wurde gerade auch im Zuge sozialstaatlicher Entwicklungen zum Instrument einer xenophoben, rassifizierenden Prüfung oder Exklusion.

---

7 | Die »Sklaverei der Pässe« des ancien régime, wie es die Zeitung Le Moniteur 1790 beschrieb (vgl. Claes 2010: 24), war bereits in der revolutionären Nationalversammlung ein heikles Thema. 1791 wurde die Diskussion zugunsten der Passkontrolle entschieden, nachdem der flüchtige König Ludwig XVI. kurz vor der belgischen Grenze gefasst wurde. Die Nationalversammlung reagierte auf dessen fast gelungenen Fluchtversuch, bei dem er sich als Kammerdiener ausgegeben hatte, mit dem *signalement*, welches noch genauere Angaben zur Person enthalten sollte: Name, Alter, Geschlecht, Beruf, Adresse, aber auch besondere Merkmale (Narben, Muttermale), Gesichtsbeschreibungen und auch die Hautfarbe (vgl. Noiriel 1998: 90).

Durch die Geschichte der Kontrollen hindurch bis heute gilt: Wer ohne Komplikationen durchgelassen wird, merkt nicht, was es bedeuten kann, an einem Kontrollpunkt aufgehalten zu werden. Und eben diese Differenz in der Erfahrung hat die Reisefreiheit der Schengener Abkommen (1985-1995) für manche Bürger\*innen der EU (bzw. EWU) und bestimmter assoziierter Staaten noch verstärkt: Während einige nicht mehr von Grenzkontrollen aufgehalten werden, gilt für andere ein umso schwereres Vorbeikommen. Denn Schengen bedeutete keineswegs die Abschaffung nationaler Grenzen, sondern nur die *Abschaffung von stationären Kontrollen* an den Binnengrenzen.<sup>8</sup> Um das zu ermöglichen, wurden zugleich auch »Ausgleichsmaßnahmen« durchgesetzt: Neben einer »Harmonisierung« des Asylrechts durch die Dubliner Verordnungen war das vor allem eine Aufrüstung der EU-Außengrenzen, die Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit und der EU-weite Zusammenschluss von u.a. Datenbanken im Schengener Informationssystem (SIS). D.h. die Kontrolltechniken haben sich mit der neuen Freizügigkeit nicht etwa vermindert, sondern eher vervielfältigt. Nach Außen hin sind die EU-Grenzkontrollen verstärkt und strategisch militarisiert worden,<sup>9</sup> aber auch nach Innen haben sie weiterhin Bestand. Sie sind jedoch subtiler, dynamischer und differenzierender geworden: in Form von anlassbezogenen Personenkontrollen an Flughäfen, Bahnhöfen, Häfen, in Bussen und Zügen, in Form von Schleier- und Rasterfahndung, mithilfe der Einrichtung von mobilen Kontrolleinheiten und der Ausweitung des gemeinsamen Informationsaustauschs. Auch die im April 2016 wiederaufgelegten Pläne der EU-Kommission zur »smart border« weisen ebenfalls in diese Richtung: Durch Einsatz von biometrischer und digitaler Technik, durch die Bündelung von Datenbanken, Watch- und Fahndungslisten sowie Warnsystemen, durch den Einsatz von Drohnen, Satelliten und elektronischen Pässen soll der Grenzübertritt effizienter gestaltet werden und sich dynamisch an Risiken an-

---

**8** | Und auch innerhalb der Schengen-Staaten gibt es Abstufungen: Irland und Großbritannien wenden Sonderregelungen an und setzen Grenzkontrollen ein (auch Dänemark hält sich Grenzkontrollen via Sonderregelungen vor). Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern sind bis auf Weiteres auf Grenzkontrollen verpflichtet (vgl. Auswärtiges Amt 2016). Ansonsten ist innerhalb des Schengenraums die Einführung »temporärer Grenzkontrollen« möglich, wie in manchen Ländern in 2015/2016 auch geschehen (vgl. European Commission 2017).

**9** | Und das zum Teil schon lange vor dem »Sommer der Migration«: 1993 wurde z.B. die spanische Exklave Ceuta, die auf dem nordafrikanischen Festland liegt, mit einem Zaun gesichert. Dieser Zaun wurde in den letzten Jahren mehrfach und mit modernster Technologie aufgerüstet (vgl. Heck 2010: 49; Tagesanzeiger 2016).

passen können, indem die Informationsflüsse möglichst aller Individuen in den Blick genommen werden.<sup>10</sup>

Die »smarte Grenze« verstärkt die Erfahrungs- und Wahrnehmungsdifferenz der Grenzkontrolle weiter: Indem lokal reibungslose Bewegungsflüsse unter aktiver Mitwirkung der Passagiere und ihrer smarten Devices produziert werden. Indem nicht-stationäre Kontrollen – beispielsweise durch die Bundespolizei, aber auch durch Reiseunternehmen – punktuell vorgenommen werden und als faktische Grenzkontrollen unausgewiesen bleiben. Und auch, indem sie Hand in Hand gehen mit Strategien des Migrationsmanagements in den betreffenden Drittstaaten (vgl. Heck 2010: 44ff.). Die Grenzkontrolle ist also nicht nur differenzierend, sie funktioniert selbst über eine differentielle Flexibilität, setzt je nach Art der Grenze verschieden auf die Komplizenschaft der Passierenden. Nur, je weniger sichtbar die Grenzkontrolle dadurch wird, je stärker sie digitalisiert und nach Außen verschoben wird, desto weiter weg rücken auch die Toten, Verletzten, die Traumatisierten und die Wartenden entlang dieser Grenzen.

Und desto größer wird die Erfahrungslücke, desto schwieriger wird es, die Effekte und auch *Affekte* in der Grenzkontrolle nachzuvollziehen, das Subjektivierungsgefüge Grenzkontrolle heute zu fassen zu kriegen.

## LITERATUR

- Ahmed, Sara (2007): A phenomenology of whiteness. In: *Feminist Theory* 8 (2). 149–168.
- Althusser, Louis (2010): Ideologie und ideologische Staatsapparate (Anmerkungen für eine Untersuchung). In: *Ideologie und ideologische Staatsapparate*. Hrsg. von Frieder Otto Wolf. 1. Halbband. Hamburg.
- Auswärtiges Amt (2016): Schengener Übereinkommen. URL: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) [31.01.2017].
- Claes, Thomas (2010): *Passkontrolle. Eine kritische Geschichte des sich Ausweisens und Erkanntwerdens*. Berlin.
- European Commission (2016a): Temporary Reintroduction of Border Control. URL: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [31.01.2017].
- European Commission (2016b): Smart Borders. URL: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [31.01.2017].
- Grosso, Enrico / Tistarelli, Massimo (2010): Human Face Analysis: From Identity to Emotion and Intention Recognition. In: Ajay Kumar / David Zhang (Hg.): *Ethics and Policy of Biometrics*. Berlin/Heidelberg. 76–88.
- Heck, Gerda (2010): »Die beste Reise meines Lebens«. Migrationsmanagement und migrantische Strategien am Beispiel Marokkos. In: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd

---

10 | Zum neusten Entwurf der EU-Kommission siehe European Commission 2016b.

- (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg. 43–56.
- Khosravi, Shahram (2010): ›Illegal‹ Traveller. An Auto-Ethnography of Borders. Basingstoke.
- Kleist, Heinrich von (2011): Michael Kohlhaas. Aus einer alten Chronik. Stuttgart.
- Noiriel, Gérard (1998): Surveiller les déplacements ou identifier les personnes? Contribution à l'histoire du passeport en France de la I<sup>e</sup> à la III<sup>e</sup> République. In: Genèses 30 (1). 77–100.
- Razac, Olivier (2003): Politische Geschichte des Stacheldrahts. Prärie, Schützengraben, Lager. Zürich.
- Tagesanzeiger (2016): Grenzzäune: Hier hat Europa schon dichtgemacht. Tagesanzeiger vom 03.05.2016. URL: [www.tagesanzeiger.ch](http://www.tagesanzeiger.ch) [31.01.2017].
- ZEIT Online (2016a): Slowakische Polizei schießt auf Flüchtlinge. ZEIT Online vom 09.05.2016. URL: [www.zeit.de](http://www.zeit.de) [31.01.2017].
- ZEIT Online (2016b): Türkische Soldaten sollen Flüchtlinge erschossen haben. ZEIT Online vom 19.06.2016. URL: [www.zeit.de](http://www.zeit.de) [31.01.2017].

# Interviews





## »A Bridge between the Refugee Movements and the Feminist Movements«

An Interview with Bethi Ngari

---

NINA KULLRICH

Nina Kullrich (Hamburg) spoke for *movements* with Bethi Ngari from *Women in Exile* (Brandenburg) on the phone and via mail during the summer of 2016. *Women in Exile* is an initiative founded in Brandenburg in 2002 by refugee women to fight for their rights. Their fundamental political goal is the utopia of a just society without exclusion and discrimination, with equal rights for all, irrespective of where they come from and where they go to. In concrete terms of policy, they focus on the abolition of all laws discriminatory to asylum seekers and migrants and on the interconnections between racism and sexism. *Women in Exile* received the Human Rights Award of the Gerhart and Renate Baum Foundation in November 2016.

*Nina Kullrich: Judging from your own broad experience of 14 years of political activism: what are the general challenges of establishing a sustainable, growing, and powerful organisation of refugee women?*

Generally it is difficult to find refugee women who are politically active because either they do not have the capacities to engage in political issues or other problems are more pressing for them. Women are normally the ones who take care of the families. Even when it comes to other activities, like German classes, you find them absent.

*How do you reach and empower them despite all these difficulties?*

We visit the women in the camps. We talk to them. They tell us about their problems, and we try to find ways of dealing with these problems together. We provide them with information; offer workshops. Some of these women stay with us, get politically

involved and become part of our group. Most of them do not become active members, but we often stay in contact or go to demonstrations together.

*In 2013, you were part of a women's refugee conference organized by The Caravan, Youth without Borders (Jugendliche ohne Grenzen – JOG) and Socialist Women's Union (SKB) in Hamburg. The stated aim of the conference was the formation of a self-organised women's struggle. How far did you come with this process? Are you working together with (other) refugee women's groups sharing your political goals?*

During this conference, we networked with women refugee groups and groups working for refugee women and on refugee problems in general. At the moment, we have networks of women from different parts of the country who are organising themselves or want to start refugee women's groups. We pass our experience on, whenever we are asked. Examples of this are the group in Halle and another one, which is in Nuremberg. The people in Nuremberg have been trying to organise themselves since the end of 2014. Last weekend we made a workshop with some of the women who came to Berlin. You can find the report of the workshop on our blog.<sup>1</sup> The Halle/Magdeburg women started last year, though we have contact with them since 2014. They have come up with a manifesto recently.<sup>2</sup> The Nuremberg women group is working with the local ›Frauen Café‹ (Women Café) and is organising actions with other groups in town. Both groups are also very active in actions we organise in the whole of Germany and in Berlin/Brandenburg. They took part in our raft tour in 2014 and our last summer bus tour in 2016.

With our bus tours, we want to reach many refugee women and try to mobilise them to organise themselves or to join us on the tour. We want to demonstrate together, do workshops together, many different activities. But to encourage women to organise in their own cities, that is our main objective, and I really hope to achieve it. We also want to make political claims, to bring our issues into the open, as documented on our blog.<sup>3</sup>

*How do you evaluate the situation of the refugee women's movement(s) today?*

I would say, now there are women who are getting organised and who are talking for themselves. They have a voice without relying on men or other groups. For example,

---

1 | See URL: [www.women-in-exile.net/?p=3389](http://www.women-in-exile.net/?p=3389).

2 | See the November 2016 newsletter of Women in Exile. URL: [www.women-in-exile.net](http://www.women-in-exile.net).

3 | See URL: [www.women-in-exile.net](http://www.women-in-exile.net).

women are doing their own seminars now. Before, they were just present in mixed groups, but now they are talking openly about their own issues. Our empowerment workshops are mostly for refugee women: »From Personal Problems to Political Activism« or on »Women Health«. But recently we started to give workshops to mixed groups: »How Open Are My Political Structures to Refugee Women«. We started these workshops after many groups asked us how they could include refugee women in their activities and groups.

*On your website, one finds a self-description that says: »We perceive ourselves as a feminist organization and are one of the few links between the women's movement and the refugees' movement.« Can you tell us something about the challenges, difficulties, and achievements you experienced fighting from this particular position?*

The first difficulties we had were in 2002 when we broke from the mixed-gender refugee group we were working in. In the mixed group, women's issues were not considered being issues at all. Sexual harassment and lack of privacy, for example, were of no interest to them. So we started to fight from our own perspective. They were not happy that we wanted to form a women's group, so they accused us of being feminist and lesbian. This of course did not stop us from achieving our goals. We consider our group as a safe space for all women to discuss strategies and to bring issues, which oppress women, LGBT and other disadvantaged groups, into the open and fight for change.

Until recently, after hard work, our demands and we ourselves have not been taken very seriously by the authorities for years. Apart from a circular letter published in 2011 by the Minister for Family, Youth and Women of Brandenburg resulting from our activism and asking people working in the *Heim* (refugee shelter) to knock on doors before entering and to separate toilets and bathrooms for the women, other demands – e.g. removing women and children from the *Lagers* (camps) – were just brushed under the carpet. An online petition, which was signed by almost 3,000 people, »Against Violence Against Women« that we handed over to the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth in 2013, has up to now not been reacted to. The minister, after the happenings on New Year's Eve in Cologne, has now allocated a lot of money to improve or build new separate *Lagers* for women. Our demand is: »Women and children out of *Lagers*! Abolish all *Lagers*!«

We are in contact with other feminist groups. We support each other, and we do things together. But one difference to German feminist groups is that within our group not every refugee woman is a feminist. So, if we mix too much right now, these women might simply not understand certain issues, and we would lose our own

goals, our own perspectives. This is why I consider us being a bridge between the refugee movements and the feminist movements.

*In 2011, you formed the group ›Women in Exile & Friends‹ – what does the concept ›solidarity‹ mean to you? Within several antiracist movements, refugees refer to non-refugee activists as ›allies‹ or ›supporters‹ – why did you chose the term ›friends‹?*

Friends are not only supporting our work, but we also respect each other's contribution to the movement. From the beginning, we agreed that we are the experts of our situation and we are the only ones who could bring our issues to the public, but that we can work together and use each other's experiences to enrich our fight. The fact is that we have a common fight, and respecting each other's position and working together is more dynamic.

*In the beginning of 2016, you took part in organising the refugee conference in Hamburg titled »The Struggle of Refugees – How to Go on«, with more than 1,500 refugees and non-refugees attending. In the run-up of the conference, part of the organisers' team said that the important issues the conference was going to address involved violence against women, empowerment of women, and the silencing of women within refugee movements and protests.*

The Hamburg conference was a clear example of male dominated refugee groups. They took the stage and talked about women's issues while individual women and women's groups were present at this conference. I hope we have all learned something from this conference and have reflected on why there are so few women in the refugee movement. Initially, we took part in the conference because we wanted to network, to exchange experiences, to attend different workshops and give a workshop on health issues of refugee women.

During the conference, however, we had to make the experience that refugee women were not considered when the workshop rooms were being allocated. It was assumed that the women's workshops would take place at the women space. A space, which was supposed to be a safe room for women who had to take a break from the conference. Therefore, the first workshop took place with a lot of difficulties: The facilitator had to have someone to hold the laptop for us to see what they were talking about; there was absolutely no material for a workshop. It started quite late because women could not find their way to the room, which was partly hidden. The other workshop, which was being given by us, had the same problems, and we

all agreed that enough was enough and decided to let the organisers know it in our own way.

So, we went to another workshop that should also be on feminist issues, where one woman and two men were talking. For me, feminism does not mean that the largest part of a workshop is given by men. We went to the main hall, where we also found predominantly men on the stage talking and moderating. After entering the stage, some women apologised to us for the room problems, but most people accused us of weakening the movement. This intervention contributed to a lot of controversies, and refugee women were accused of being used by non-refugee women and non-refugee groups to sabotage the conference. This was a scandal because it seems that even our complaints were not taken seriously. But I don't remember any more details here and I also don't want to put my energy into that.

But I remember that all the women were in solidarity; they agreed on what should and should not have happened. They were happy that it was finally discussed why men are always moderating, why women do not have a voice, why it is that whenever they want to talk, there is somebody talking louder than them. At least, two of the men who were very critical about the women's protest in this Hamburg conference attended our »How Open Are My Political Structures to Refugee Women« workshop two weeks ago and said they understand that it is important to have a refugee women's group and that it would be good to sometimes meet and try to organise together.

*After the sexual assaults in Cologne and other German cities on New Year's Eve 2015/2016 sexist and racist debates on migration increased, whereas sexualised violence against refugee women (and the structural conditions facilitating them) are still silenced, marginalised, and disguised. You published an open letter on that issue, and have been documenting women's experiences for many years – what ways did you find for yourself to be heard?*

It is a pity that it took the Cologne incidence for the authorities to acknowledge that this problem – sexual and physical violence inside and outside the camps by refugee and non-refugee men – exists. On the other hand, we see this as a double standard, blaming foreigners especially from North African countries and soon after declaring these countries as ›safe‹. It is an open secret that this happens all the time in big festivals like the Munich Beer Festival – and no one talks about it. That is why we came up with our open letter<sup>4</sup>, which demands that the authorities should not

---

4 | See URL: [www.women-in-exile.net/?p=3017](http://www.women-in-exile.net/?p=3017).

legitimise deportations because of this incident. Sexualised and physical violence is not coming from refugee men only.

*What do you find missing from current public debates about sexualised violence?*

A clear policy for refugee women; how to protect them and not to isolate them in the name of protection; their cases to be treated like every other case of sexualised violence.

*Anti-feminists often refer to women as victims in need of protection by men, the police, or the state; feminist groups often reject this concept of ›safety‹ because it means restrictions of women's rights and leads to more surveillance and police presence in public spaces. Have you developed any critical concepts of the term ›safety‹? How does it relate to your concept(s) of ›empowerment‹?*

Refugee women should be considered as women living in this society and be treated as such. We don't want any special treatment, but we want that women can turn to the police in case of sexual harassment, that they can make a claim as any other woman can. Refugee women should not be discriminated as asylum seekers. I know that there are feminist groups fighting patriarchal and conservative concepts of ›security‹, but because our situation is different, we also have to call for legal rights, the state, even the police. But first and foremost, we fight to overcome the Lager isolation, the divisions among us. We do not want more protection by demanding more security guards, but rather ask for protection against the violence from the securities, because in the camps it is often they who are the perpetrators of sexual harassments. I think this issue again is a good example of where our group works as a bridge between feminists and refugee women's groups. Empowerment in this context for me means to educate women about their rights and fight for them.

# Mall of Shame – Pay your workers!

## An Interview with Bogdan Droma

---

EMAL GHAMSHARICK, LEILA SAADNA, NADIYE ÜNSAL

Together with the Berlin chapter of the Free Workers' Union (*Freie ArbeiterInnen Union*, FAU), Bogdan Droma and his co-workers are still leading a campaign against one of Berlin's largest shopping malls, the Mall of Berlin at Leipziger Platz in Mitte. The protest started just after the mall's grand opening in the fall of 2014, and the case is still being fought in court (FAU Berlin 2015, 2016; B.Z. 2014). Their struggle is notable for publicising Germany's position as an exploiter of ›mobile‹ European workers. It also shows the role of established unions in suppressing labour demands.

The interview was filmed in Berlin in December 2014, three weeks after the Free Workers Union (FAU) started the Mall of Shame pickets in front of Berlin's most debated new shopping centre.<sup>1</sup> On the day of the interview, an asylum rights rally<sup>2</sup> took place right across from the picket and the labour activists joined in on it.

The story started in summer 2014 when the Romanian workers were hired by Metatec Fundus GmbH and Openmallmaster GmbH to work on the construction site of the Mall of Berlin. These two intermediary firms worked for investor Harald G. Huth (HGHI Holding GmbH) and general contractor Andreas Fettchenhauer (FCL GmbH). The Berlin tabloids are full of reports about lavish parties they organize – and fraud charges against them (B.Z. 2015). In October 2014, the publicly funded Office for Mobile Workers (*Büro für entsandte Beschäftigte*) of the German umbrella trade union DGB advised the workers to go to court, after they had complained about wage theft.

The DGB office also arranged a fraudulent deal and announced it as a success (›We help the victims day by day« (DGB 2015, translation E.G.)). The contractor offered

---

1 | The interview was conducted by Nadiye Ünsal and filmed by Leila Saadna on 6 December 2014 (see Saadna/Ünsal 2015). The introduction and the edited and shortened version of the interview below were produced by Emal Ghamsharick.

2 | For more information about the refugee protest see URL: [www.oplatz.net](http://www.oplatz.net).



the workers a tiny bribe to travel back home – if they signed a waiver, i.e. gave up their claim for missing wages. Those who refused were intimidated and starved out. By November 2014, the remaining protesters were sleeping in an unheated cargo container on their former construction site. As EU citizens, in theory they have rights to social benefits – but only if they provide proof of employment. This state-imposed embargo is why all of the workers had to leave Germany before the case could even go to court.

After the DGB failure, the workers connected with the grassroots union FAU in November 2014 and organized small-scale protest rallies outside of the mall throughout the winter of 2014/2015. Shoppers and the media reacted supportively, but little else happened. After months of protest, with no social benefits, the workers had to return to Romania.

Since then, the FAU's lawyer has been representing them in court. In June 2016, the cases against the bankrupt subcontractors were closed without a settlement. Under German law, the workers are now allowed to directly sue HGHI Holding GmbH. It remains to be seen if the small union can defeat the big investor.

*Could you introduce yourself and tell us about your struggle?*

My name is Bogdan Droma. I'm from Romania, and I'm a part of a group of migrant workers who worked at the Mall of Berlin. I worked there for more than four months. When I arrived, I was promised a work contract and a place to sleep. A lot of people came to work there.

We didn't get a work contract, we didn't get a sleeping place, we couldn't afford to pay for ourselves. We found the worst conditions. They are exploiting people there. Our money is in their pockets. But we stopped working without papers. When we started protesting, using the name of the company, they threatened us to stop. The biggest part of our group stopped protesting and left. Now, we are eight guys and still protesting day by day for more than one month. We started protesting to defend our basic human right: *I work for you, you should pay me*. We will not stop fighting against the exploitation, because what they do, and how they develop Berlin – it's based on exploitation.

I have a question for these guys who lead Berlin and this country: Do you like to have the feeling that you're developing this country on exploitation? If you see this video, please answer in public: What opinion do you have? Maybe it will come out that you have no power to stop exploitation. There may even be solidarity with the government, and people will understand you have no power to make the mafia stop exploiting people. In this case, we will come to support you, and we'll protest in the

name of the government in order for this company to stop exploiting people. We will be there for you. If you understand this message, please answer, because thousands of people work in this country and develop it, and you take all the advantages. And now you're a proud country: ›We are so big, we are so developed!‹ But you're hiding slavery and exploitation.

Please, if you have the power, stop it and pay the people. Give them a work contract, and stop that six-months law<sup>3</sup>, because you are blackmailing workers. If you don't find a job, or you work informally for six months, and nobody gives you a work contract, you are forced, as a refugee or immigrant, to work for less. You will go to any company to get a work contract. Would you like that? It's blackmail from the government, open blackmail. We can't accept that. We will fight for this right. It's our basic human right to work. What did we receive? Only promises. We are in 2014, and slavery finished a long time ago.

I want to thank the FAU, because they support us in this struggle. Without the FAU, we couldn't have gotten this far. We fought a lot without the FAU, but after we joined them, we received a place to sleep, we received some normal food, we received some love and support. And I think there is no other place if you need support for your struggle – only the FAU. If you go to DGB, if you go to ver.di, if you go to another place to defend your rights, you will find a nice lady there. She will support you with a lot of paperwork, she will support you with the advice: ›You can go to court‹. But that road to the court, it's so long and so hard. Without money, it's not so easy to fight for your rights. It's not so easy to stand outside in the cold and struggle to defend your human rights. And these guys from the biggest syndicate, can they understand what is in our hearts when we have a struggle? Paperwork is good, but it takes too much time. When we reached out to the FAU, they came with us, and they protested with us in the cold, shoulder to shoulder. That's the meaning of a syndicate, that's dedicated support to a struggle. This is how we can fight. The court is good, but it is the second part.

We will not stop to demand our dignity. I am a father, and I'm a son, and I'm a brother, and I'm a husband and I failed to accomplish my duties. I said that ten times, and I will say it until they stop. I failed to accomplish my duties, because I worked in

---

<sup>3</sup> | He is referring to the rule that German authorities can stop benefit payments to EU citizens after six months of unemployment (if they have worked for less than a year). Furthermore, EU citizens receive no benefits at all for the first three months of their stay in Germany. To be entitled to the same unemployment benefits as German citizens, EU citizens must give proof of twelve months of official employment. This dependency on a work contract makes them severely vulnerable to fraudulent employers (see ZEIT Online 2015, 2016).

Berlin, and I cannot accept that. Please, come and show solidarity with this struggle. If you are from the government, if you are a syndicate, if you are normal people, if you are a worker, if you are Angela Merkel: Come and support human rights, because we lost our human rights in Berlin, in Deutschland.

*And today you joined the demonstration of the refugee struggle in Berlin? What do you think about the demo, and why is it important for you to be with the refugees in the street?*

I see the refugee struggle and the demo today, and I understand a small part of what's happening there. I don't have their life. I don't have their problems. I have my problems; they are easier to solve. What they have there, it's unimaginable to live in that way. Because I'm a human, and I have a heart, a normal heart, not a stone heart, I joined the group to support them. If you don't have a job, what happens next? You're exploited, because you don't want to leave the country, and you will work for less, for nothing. This country makes laws to exploit people, and in this way it will become a good and big country – full of exploitation. You like that? If you enjoy it, say it loud. Go make a public statement: ›Yeah, I like to exploit people, we are Deutschland, it's normal‹. Then we will understand you. But don't hide it, because people feel that, and if you push them and push them, they will go to demand their rights.

You know that story of the mouse? If it has no place to hide, the mouse will try to bite the cat. Now you, the government, you are that cat hunting the mouse. That mouse, it wants to defend himself. It's a human feeling. It's normal. Maybe you can break that hard stone, and not hide behind the laws. Just open your heart, and help the people to work. That's also a good way to develop this country. Don't force people to become your slaves. In the contract they will work part-time, a few hours a day, but in reality every day they will work ten to twelve hours for two, three Euros per hour. Are you comfortable with that? No employer will give you a job when you are a refugee or immigrant. Maybe for six months, and one week before the end of six months, they will give you a work contract: ›Yeah, I can give you the job, if you want to work for two Euros, you are welcome‹. If you have no interest in taking advantage of these people and their work, then change the laws, and give the people the right to normal, legal work.

*Why does the government exploit especially immigrants and refugees?*

Why they are exploited? For money. When you are caught in this struggle for making a lot of money, you have many rich friends, and you must be competitive. Who's

making more at the end of the year? For money, that's the reason. There is no other reason. You can't say we invaded your country. It's bullshit. If the government doesn't want to support illicit businesses, it should change the laws. It's my opinion as a European citizen and immigrant in this country.

## LITERATURE

- B.Z. (2014): Lohn für die betrogenen Rumänen von der Mall. B.Z. of 13.11.2014. URL: [www.bz-berlin.de](http://www.bz-berlin.de) [13.11.2016].
- B.Z. (2015): Warum ließ Baulöwe Harald Huth die eigene Firma pleitegehen? B.Z. of 11.07.2015. URL: [www.bz-berlin.de](http://www.bz-berlin.de) [13.11.2016].
- DGB (2015): Mall of Berlin: Rumänische Bauarbeiter wurden um Lohn geprellt. URL: [www.dgb.de](http://www.dgb.de) [18.07.2016].
- FAU Berlin (2015): Mall of Shame – Die Chronik. 18.06.2015. URL: [berlin.fau.org](http://berlin.fau.org) [18.07.2016].
- FAU Berlin (2016): Mall of Shame: Prozessmarathon gegen Subunternehmen erfolgreich beendet, aber immer noch kein Lohn. 12.06.2016. URL: [berlin.fau.org](http://berlin.fau.org) [01.10.2016].
- Saadna, Leila / Ünsal, Nadiye (2015): Mall of Shame interview with Bogdan Droma, 06.12.2014. Youtube of 30.01.2015. URL: [www.youtube.com](http://www.youtube.com) [18.07.2016].
- ZEIT Online (2015): Deutschland darf arbeitslosen EU-Bürgern Sozialhilfe verweigern. ZEIT Online of 15.09.2015. URL: [www.zeit.de](http://www.zeit.de) [01.10.2016].
- ZEIT Online (2016): Nahles will EU-Ausländern Hartz IV streichen. ZEIT Online of 18.04.2016. URL: [www.zeit.de](http://www.zeit.de) [18.07.2016].



## Autor\_innen

---

**Gabriella Alberti** is Lecturer in Work and Employment Relations at Leeds University Business School and researcher within the Centre for Employment Relations Innovation and Change. Her research interests include labour migration, migration policies, temporary/precarious employment, everyday strategies of resistance and the renewal strategies of trade unions organizing migrant workers. Lately she has participated in research on the tensions between EU economic freedoms and social protections funded by the European Parliament as well as on the struggles of migrant gig economy workers. *Her contribution is available online only at [movements-journal.org](http://movements-journal.org).*

**Katherine Braun** hat in ihrer Dissertation zu Alltagspraktiken illegalisierter Migrantinnen aus Bolivien in Genf geforscht. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der kritischen Methodologie, in poststrukturalistischen, dekolonialen und feministischen Ansätzen sowie in der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung. Derzeit untersucht sie Willkommenskulturen aus einer dekolonialen und assemblagetheoretischen Perspektive unter besonderer Berücksichtigung von Geschlechterverhältnissen.

**Anja Breljak** hat Philosophie und Volkswirtschaftslehre in Berlin, Paris und Sarajevo studiert. Sie arbeitet an der interdisziplinären Open-Topic-Professur für Rechts- und Verfassungstheorie der Technischen Universität Dresden und beschäftigt sich mit Macht, Transformationsprozessen, Digitalisierung und der politischen Geschichte von Kontrolle.

**Bogdan Droma** is a labour activist and construction worker.

**Mathias Fiedler** ist Soziologe und Kulturanthropologe. Er erforscht Migrationsmanagement und richtet sein Hauptaugenmerk auf die Überschneidungen von Humanitarismus, Arbeitsregimen und Asyl. Er ist ein aktives Mitglied bei der Forschungsassoziaton *[bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu)*.

**Fabian Georgi** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. Er ist Mitglied der Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ und arbeitet aus materialistischer Sicht zu Migrationspolitik und zur Eurokrise.

**Emal Ghamsharick** is a translator based in Berlin.

**Bue Rübner Hansen** is a postdoctoral fellow at the University of Aarhus, with a PhD from Queen Mary University, London. He researches the emergence of ideas of the good life in common, as well as questions of class composition, migration and economic crisis. @BueRubner

**Lee Hielscher** arbeitet ethnographisch und aktivistisch zu Mobilitäten von Arbeiter\*innen und struktureller Ausbeutung in der EU, dem Regieren von Migration in der Stadt sowie rassistischen Dynamiken, Figuren und Wissensarchiven.

**Aino Korvensyrjä** is an activist and researcher based in Berlin. She is researching the history of German and European migration control for her PhD at the University of Helsinki and collaborates with the activists Rex Osa and Claudio Feliziani on an archive of video interviews on the German ›culture of deportation‹ and its externalisation (to be launched soon: [cultureofdeportation.org](http://cultureofdeportation.org)). She is a member of the *Free Movement Network Finland* and *kritnet*.

**Nina Kullrich** is a junior fellow at Bayreuth University and pursues her PhD in Cultural Studies with a project on ›Skin Colour Politics and Social Stratification in India‹. Her work is affiliated with Delhi University (DU) and funded by the Heinrich Böll Foundation. She holds an M.A. in Comparative Literary and Cultural Studies, Indian Studies and Philosophy from Georg-August Universität Göttingen. She is involved in antiracist and queer feminist activities in Hamburg.

**Miriam Lang** ist Dozentin für soziale und globale Studien an der Universidad Andina Simón Bolívar in Quito, Ecuador. Sie hat an der Freien Universität Berlin Lateinamerikanistik studiert und in Soziologie promoviert. In den neunziger Jahren war sie in der antirassistischen Bewegung in Deutschland aktiv. Unter anderem hat sie das Büro für medizinische Flüchtlingshilfe in Berlin mitgegründet. Seit 2003 hat sie ihren Lebensmittelpunkt in Lateinamerika und seit elf Jahren in Ecuador.

**Jacob Lind** is a PhD student at Malmö University. His research is part of the project ›Undocumented children's rights claims‹ – a multidisciplinary project on agency and

contradictions between different levels of regulations and practice that reveals undocumented children's human rights, funded by The Swedish Research Council (grant number: 421-2012-683).

**Robert Matthies** ist Politikwissenschaftler und Kriminologe und arbeitet als Redakteur bei der »taz.die tageszeitung«. Derzeit promoviert er an der Universität Hamburg zu neuen Visualisierungstechnologien und Blickregimen im Kontext von Kriminalitätskontrolle und Sicherheitspolitiken.

**Bethi Ngari** is one of the founding members and activists of Women in Exile. They founded the group because they realized living in the isolated refugee camps that women and children were victims of double discrimination facing the racist and discriminating refugee laws of governments.

**Maria Persdotter** is a PhD student at Malmö University and Roskilde University, and a member of CRUSH: a strong research environment for urban and housing studies. Her PhD research is concerned with the governance of homeless Roma EU-citizens in Malmö, Sweden.

**Fiorenza Picozza** is a Ph.D. candidate at King's College London (Department of Geography). She holds an M.A. in Migration and Diaspora Studies from SOAS, University of London and a B.A. in Philosophy from the University of Rome, La Sapienza. She has been involved in migrant/refugee support and activism in Rome, London and Hamburg.

**Philipp Ratfisch** promoviert am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) an der Universität Osnabrück zum türkisch-europäischen Migrationsregime.

**Carole Reckinger**, MSc, arbeitete seit ihrem Studium in internationaler Politik, Südost-Asien-Studien und internationalem Recht (SOAS London) unter anderem in Osttimor, West-Papua und den Philippinen. Sie interessiert sich für die Realität derer, die von der internationalen öffentlichen Aufmerksamkeit systematisch ausgeblendet werden.

**Gilles Reckinger**, Europäischer Ethnologe, geboren und aufgewachsen in Luxemburg, Professor für Interkulturelle Kommunikations- und Risikoforschung an der Universität Innsbruck. Studierte und lebte in Österreich, der Schweiz und Kanada. Forschungsarbeit in diesen Ländern sowie in Luxemburg, Deutschland und Italien. Von 2009–2012 mehrfach ausgezeichnete ethnographische Forschung in Lampedusa. Zur



Zeit Forschung zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen der migrantischen Erntehelfer auf den Obstplantagen in Kalabrien ([www.bitter-oranges.com](http://www.bitter-oranges.com)).

**Diana Reiners** ist promovierte Europäische Ethnologin und freiberufliche Lehrbeauftragte an den Universitäten Graz, Wien und Innsbruck. Sie war Assistenzprofessorin für Soziologie an der Universität St. Gallen und forscht empirisch zu Migration, sozialer Ungleichheit und Ausbeutung.

**Fritz Rickert** hat Psychologie und Friedens- und Konfliktforschung in Darmstadt und Marburg mit dem Schwerpunkt Migrationsforschung studiert. Seit 2013 forscht er zum türkisch-europäischen Migrationsregime. Er ist in verschiedenen Bündnissen und Netzwerken der Geflüchtetenolidarität tätig und arbeitet hauptamtlich beim Hessischen Flüchtlingsrat.

**Lisa Riedner** hat zu der Frage promoviert, wie EU-interne Migration in München regiert wird. Derzeit arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in einem Forschungsprojekt zum Verhältnis von migrantischen Selbstorganisationen und Gewerkschaften an der Universität Göttingen. Sie ist Gründungsmitglied der *Initiative Zivilcourage* und der Gruppe *Workers' Center in München*, des kritnet und des Netzwerks e4a.

**Leila Saadna** is a documentary film maker based in Algiers. Her projects focus on issues of postcolonial migration, racism, feminism and struggles.

**Kiri Santer** holds a BA in Middle Eastern Studies and Anthropology from the Universities of Geneva and Neuchâtel. She completed an MA in Migration and Diaspora studies at SOAS, University of London. She is interested in the intersections between law and politics in practices of migration management as well as the resistance to them.

**Laura Scheinert** trained as a sociologist at Newcastle University, UK (MA), and Mannheim University, Germany (BA), with a focus on migration and integration, social inequalities and methods of social research. She completed her master's thesis on Germany's Temporary Humanitarian Admission Programmes for Syrian refugees, investigating the construction of the ›refugee‹ through definitions in international and national laws and regulations. She works at the German Institute for Development Evaluation (DEval). Her contribution was written in the author's private capacity and is not in any way an expression of opinion of DEval.

**Veit Schwab** promoviert am Centre for Applied Linguistics (CAL) und Department for Politics and International Studies (PaIS) an der University of Warwick (Groß-

britannien) und forscht zur Praxis konzeptueller Grenzziehungen, mit besonderem Fokus auf die Unterscheidung zwischen ›Arbeits-‹ und ›Fluchtmigration‹.

**Simon Sontowski** arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut der Universität Zürich. Er ist Gründungsmitglied der *movements*-Redaktion und forscht zu aktuellen Transformationen des europäischen Grenzregimes.

**Nadiye Ünsal** studied cultural anthropology and political science. She has recently started a PhD about the colonial legacies of the border regime between Europe and Turkey. Her work as activist and film maker focuses on the European border regime and self-organized anti-racist struggle.

**Vera Wriedt** holds a BA in Philosophy, Politics and Economics from Oxford University and obtained an LLM in Human Rights from Birkbeck, University of London. She is interested in critical perspectives on migration and refugee law, especially post-colonial theory and interventions at the overlap between law and politics.

**Manuela Zechner** is a researcher, cultural worker and facilitator. Her work revolves around migration, micropolitics, care and pedagogy, and mostly departs from social movements. She coordinates the Future Archive, Radical Collective Care Practices Project and Sounds of Movement Radio Show, as well as collaborating in the international working group of Barcelona en Comú.