

# movements

Journal for Critical Migration and Border Regime Studies

Vol. 4, Issue 2/2018

[transcript]

ISSN 2509-8322

Juliane Karakayali, Bernd Kasperek (Hg.)

movements.

Journal for Critical Migration and Border Regime Studies

Vol. 4, Issue 2/2018

Our journal is dedicated to the movements of migration as well as the attempts to control and govern them. *movements* aims at promoting interdisciplinary migration and border regime studies intervening into the knowledge field of migration in a self-reflexive fashion and critical of power relations. As a forum for critical social research, *movements* wishes to contribute to the development of an adequate understanding of the complex realities and power structures of migration and a substantiated critique of the current patterns of the government of migration. The content and strategic focus of the journal is closely related to that of the Network for Critical Migration and Border Regime Studies (kritnet). Its editorial work builds upon this relationship and the established structures of a collective knowledge production. *movements* features academic papers subjected to a collaborative peer review, but also early research reports, political, conceptual and methodological debates and interventions. The majority of its contributions are usually in German language. The journal is published in print with *transcript* as well as on our open access website (CC BY-SA 4.0).

Unsere Zeitschrift widmet sich in zwei Ausgaben pro Jahr den Bewegungen der Migration sowie den Versuchen, diese zu kontrollieren und zu regulieren. *movements* verfolgt das Ziel, eine interdisziplinäre 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, machtförmigen Realitäten der Migration und eine fundierte Kritik an den gegenwärtigen Formen der Regierung von Migration zu entwickeln. Die redaktionelle Arbeit baut auf die seit Langem im *Netzwerk kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (kritnet)* etablierten Strukturen und Erfahrungen kollektiver Wissensproduktion auf. *movements* umfasst 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 Beiträge sind überwiegend in deutscher Sprache. Die Zeitschrift erscheint als Druckausgabe bei *transcript* sowie parallel dazu auf unserer open access Webseite (CC BY-SA 4.0).

<https://movements-journal.org>

Vol. 4, Issue 2/2018

# movements

Journal for Critical Migration and Border Regime Studies

[transcript]

## **Herausgeber\_innen der Ausgabe**

Juliane Karakayali, Bernd Kasperek

## **Redaktion *movements***

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

Die Zeitschrift *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* erscheint zweimal jährlich. Wir senden Ihnen Ihr Exemplar gerne portofrei zu (innerhalb Deutschlands). Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.transcript-verlag.de/movements>. Selbstverständlich ist *movements* auch über jede Buchhandlung erhältlich.

© Juliane Karakayali, Bernd Kasperek sowie die Autor\_innen der jeweiligen Beiträge  
Printversion erschienen im transcript Verlag 2018

*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

Korrektur Deutsch: Simon Noori

Korrektur Englisch: Matt Rees

ISSN 2509-8322 | Print-ISBN 978-3-8376-4474-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

# Inhalt

---

Der NSU-Komplex und das Prozess-Ende im Kontext aktueller Migrationspolitiken. Editorial <i>Juliane Karakayali, Bernd Kasperek</i>	9
--	---

Leros: Island of Exile <i>Beth Hughes, Platon Issaias, Yannis Drakoulidis</i>	21
--	----

## Aufsätze

Arbeit, Migration und Logistik. Vermittlungsinfrastrukturen nach dem Sommer der Migration <i>Moritz Altenried, Manuela Bojadžijev, Leif Höfler, Sandro Mezzadra, Mira Wallis</i>	35
--	----

Grenzkontrollen als ›dauerhaftes Provisorium‹? Renationalisierungsprozesse im Schengenraum am Beispiel der Brennerroute <i>Matthias Schmidt-Sembdner</i>	57
---	----

Die Entmenschlichung der Grenze. Zur Bedeutung von Technisierung im Europäischen Migrations- und Grenzregime <i>Maria Schwertl</i>	77
--	----

Local Responses to the Syrian Refugee Movement. The Case of District Municipalities of Istanbul, Turkey <i>Gülçin Balamir Coşkun, Ash Yılmaz Uçar</i>	103
---	-----

## Essay

- Die Urbanität des Jungle.  
Calais und die Möglichkeit einer migrantischen Stadt  
*Thomas Müller, Sascha Zinflou* 129

## Forschungswerkstatt

- Better Migration Management.  
Die GIZ im Euro-Afrikanischen Grenzregime  
*Naemi Gerloff* 163

- In Gewahrsam von Dokumenten.  
Eine ethnographische Untersuchung der Abschiebungshaft  
*Therese Lerchl* 185

- Urban Informality and the Boundaries of Belonging.  
Notes on Ethnicity, Nationality and Class in Nouakchott, Mauritania  
*Hassan Ould Moctar* 201

## Interventionen

- Life, Journey, Migration. Enforced mobilization of an academic  
*Mine Gencel Bek* 225

- Über das Recht, komplex zu sein  
*Ria Prilutski* 233

- Autor\_innen 243







# Der NSU-Komplex und das Prozess-Ende im Kontext aktueller Migrationspolitiken

Editorial

---

JULIANE KARAKAYALI, BERND KASPAREK

Gewöhnlich führt das Editorial der *movements* in den jeweiligen Themenschwerpunkt der Ausgabe ein. Von dieser Tradition weichen wir für dieses Mal ab, denn die aktuelle Ausgabe ist die erste, die aus einem offenen Call heraus entstanden ist. Wir freuen uns, damit aktuelle und auch internationale Forschungsarbeiten präsentieren zu können, die u.a. aus polit-ökonomischer, feministischer, urbanistischer und ANT-Perspektive argumentieren und deren Gegenstände beispielsweise die Produktion von Grenze, Kämpfe der Migration und die institutionelle Bearbeitung von (Flucht-)Migration sind. Damit ist die kritische Rassismus-, Migrations- und Grenzregimeforschung in ihrer ganzen Breite abgebildet.

Ein aktuelles Thema allerdings findet sich nicht unter den eingereichten Beiträgen, nämlich eine Auseinandersetzung mit dem am 11. Juli 2018 zu Ende gegangenen NSU-Prozess. Das ist zum einen der Zeitökonomie der Heftproduktion geschuldet — der Call endete bereits Anfang 2018, verweist aber außerdem auf eine strukturelle Leerstelle. Denn wissenschaftliche Beiträge, die sich mit dem NSU-Komplex auseinandersetzen, gibt es nach wie vor nur wenige (Ausnahmen sind z.B. Greif/Schmidt 2018; Grittmann et al. 2015; Karakayali et al. 2016; Quent 2016). Darum wollen wir dieses Editorial für eine Analyse des NSU-Komplexes nutzen. Dabei verstehen wir den NSU-Komplex nicht als singuläres Ereignis, sondern, so unsere These, der gesellschaftliche Umgang mit dem NSU-Komplex gibt Hinweise auf vergangene und aktuelle Konfigurationen des Rassismus sowie des Antirassismus, wie wir im Folgenden nachzeichnen werden.

Zunächst gehen wir dafür auf die gesellschaftliche Rezeption der Taten ein, indem wir der Frage nachgehen, wie sich das Nicht-Erkennen der Mordserie als rassistische Verbrechen mit der Migrationspolitik der beginnenden 2000er Jahre erklären lässt. Hier führen wir Überlegungen weiter, die wir bereits 2013 begonnen haben. In einem zweiten Schritt analysieren wir den gesellschaftlichen Umgang mit der Enttarnung

der Mordserie als rassistisch als Ausdruck der aktuellen postmigrantischen gesellschaftlichen Situation.

## **DER NSU-KOMPLEX IM KONTEXT DER MIGRATIONS POLITIK: 2000 UND DANACH**

Vor fünf Jahren argumentierten wir bezüglich des NSU-Komplexes, dass die Rezeption der Morde — nämlich als Bandenkriminalität und nicht als rassistisch motiviert — im Kontext der bundesdeutschen Migrationspolitiken und der Rekonfigurationen des Rassismus in den 2000er Jahren zu analysieren sei (Karakayali/Kasperek 2013). Denn damals wurde in verschiedenen gesellschaftlichen Arenen erbittert um die Neudefinition von Deutschland als Einwanderungsland gerungen, wobei beachtliche Veränderungen im Feld der Politik, des Rechts und der Repräsentation stattfanden: das Staatsangehörigkeitsrecht wurde modifiziert und damit eine Möglichkeit zur Einbürgerung bereits in Deutschland lebender Migrant\_innen und ihrer hier geborenen Kinder geschaffen; erstmals wurde ein Einwanderungsgesetz verabschiedet und Rassismus als Problem von Regierungsseite durch die Initiierung von Bundesprogrammen dagegen anerkannt; Kulturproduktionen, die Migration und Rassismus thematisierten wurden breit rezipiert und die deutsche Fussballnationalmannschaft der Männer bestand zur Weltmeisterschaft 2006 aus lauter »Multi-Kulti-Zauber-Jungs« (ein leider erst 2010 von Deniz Yücel gefundener Begriff). Die faktisch längst schon bestehende plurale Gesellschaft fand endlich, und quasi nachholend, die Anerkennung breiter Teile von Politik und Gesellschaft.

Eben diese Entwicklung war es, die der NSU mit Mord und Terror attackierte und zu stoppen versuchte. Warum aber wurde die rassistische Motivation der Taten gerade in einer Zeit migrationsgesellschaftlicher Öffnung nicht erkannt? Weil diese Öffnungsprozesse mit aggressiven politischen Gegenbewegungen konfrontiert waren, für die konservative Politiker\_innen oft genug den vorhandenen gesellschaftlichen Rassismus bewusst mobilisierten.<sup>1</sup> Die erbitterten Auseinandersetzungen um die doppelte Staatsbürgerschaft und ein Zuwanderungsgesetz Anfang der 2000er Jahre stellten dafür nur den Auftakt dar. Dies führte dazu, dass die zunächst weitreichend anmutenden Maßnahmen der gesellschaftlichen Öffnung in der tatsächlichen Umsetzung stark

---

1 | Diese insbesondere von den konservativen politischen Parteien intentionell verfolgte Strategie darf nicht vergessen werden bei den aktuellen Klagen über die Polarisierung der Gesellschaft.

aufgeweicht wurden, wobei einige dieser Begrenzungen in spezifischer Weise Menschen mit einem türkischen *background* bzw. Muslim\_innen<sup>2</sup> trafen und immer noch treffen. So wurde in der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts keine Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit eingeräumt, ein Umstand, der insbesondere die in Deutschland lebenden Menschen aus der Türkei traf. Als deutlich wurde, dass einige diesen Ausschluss damit umgingen, indem sie den zweiten Pass irregulär erwarben, wurde dies 2005 von dem damaligen Innenminister Otto Schily (SPD) öffentlichkeitswirksam skandalisiert. Türkische Einwander\_innen wurden als irgendwie unzuverlässige Staatsbürger\_innen stigmatisiert und vielen wurde der gerade erst erworbene deutsche Pass wieder entzogen. Aus dem Einwanderungsgesetz wurde das *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung*. Und die geschaffenen Möglichkeiten der Partizipation wurden durch einen neuen Integrationsimperativ, der insbesondere Muslim\_innen unter Verdacht stellte, eingeschränkt.

Markierte bis 2005 der Satz »Deutschland ist ein/kein Einwanderungsland« die politische Haltung zu Migration, so wird er 2006 abgelöst durch den Satz »der Islam gehört/gehört nicht/gehört unter Umständen zu Deutschland«. Statt der notwendigen Debatte über häusliche Gewalt gegen Frauen und der flächendeckenden Schaffung von Unterstützungsangeboten wurde die Ermordung der Berlinerin Hatun Sürücü durch ihre Familie (Stichwort »Ehrenmord«; vgl. kritisch Yurdakul/Korteweg 2012) zum Anlass genommen, das Einreisealter für nachziehende Ehegatten hochzusetzen und in Rheinland-Pfalz spezielle Fragen in den Einbürgerungstest für Menschen aus muslimischen Ländern einzuführen (vgl. den »Muslimtest«; Cetin 2015). Mit Murat Kurnaz, der 2001 in Guantanamo inhaftiert wurde, vermeinten Konservative, eine direkte Verbindung zwischen der türkischen Bevölkerung in Deutschland und dem islamistischen Terror, der sich am 11. September 2001 in das Bewusstsein der westlichen Welt bombte, identifiziert zu haben — auch wenn Kurnaz' Unschuld bereits wenige Monate später fest stand (Tsianos 2010). Die gesellschaftliche Situation der 2000er Jahre zeichnete sich also durch eine Gleichzeitigkeit von weitreichenden politischen Maßnahmen der migrationsgesellschaftlichen Öffnung einerseits und der massiven Mobilisierung gegen eine Pluralisierung, inklusive einer spezifische Problematisierung von Migrant\_innen aus der Türkei bzw. Muslim\_innen andererseits aus. Und eben Menschen aus der Türkei waren es, die der NSU zu ermorden trachtete. Da türkische/muslimische Männer im öffentlichen Diskurs nur als Täter erschienen, konn-

---

2 | Wir verweisen hier auf den Begriff der natio-ethno-kulturellen Zugehörigkeit, der nach Mecheril (2004) die Amalgamierung von Nation, Ethnizität und Kultur in rassistischen Diskursen bezeichnet. Die Gleichsetzung von Religionszugehörigkeit, Ethnizität, Nationalität und Kultur im antimuslimischen Rassismus weist Shoomann (2014) nach.

ten sie nicht als Opfer (an)erkannt werden. Erst mit der Selbstenttarnung des NSU im November 2011 fand diese fatale Zuschreibung im Bezug auf die Opfer ein Ende. Wie nun lässt sich der gesellschaftliche Umgang mit der Enttarnung als rassistische Mordserie beschreiben und verstehen?

## URTEILSVERKÜNDUNG IM NSU-PROZESS

Der NSU-Prozess ist am 11. Juli 2018 nach 438 Prozesstagen vor dem Oberlandesgericht München zu Ende gegangen. Während die lebenslange Haftstrafe mit Feststellung der besonderen Schwere der Schuld für Beate Zschäpe erwartet worden war, fielen die Urteile für die weiteren Angeklagten mehr als nur überraschend aus. Carsten Schulz, der einzige der Angeklagten, der sich einigermaßen glaubwürdig von der Neonaziszene losgesagt hatte und deutlich zur Aufklärung der Verbrechen beitrug, erhielt mit drei Jahren nach Jugendstrafrecht eine auffällig hohe Haftstrafe. Holger Gerlach wurde ebenfalls zu drei Jahren Haft verurteilt. Schockiert waren Prozessbeobachter\_innen und die durch den NSU Geschädigten von den milden Urteilen, die gegen André Eminger und Ralf Wohlleben verhängt wurden: Eminger, für den die Staatsanwaltschaft im Sommer 2017 zwölf Jahre Haft gefordert hatte und der seither in Untersuchungshaft saß, erhielt nur zwei Jahre und sechs Monate. Ralf Wohlleben wurde zu zehn Jahren Haft verurteilt. Diese niedrigen Urteile wurden von den im Publikum anwesenden Neonazis mit Jubel aufgenommen (Hansen/Schneider 2018). Die Verurteilten warten nun in Freiheit auf ihren Haftantritt — falls die Urteile überhaupt noch vollstreckt werden. Eminger und Wohlleben sind unterdessen bereits wieder in ihren angestammten Neonazizirkeln aktiv (vgl. taz vom 03.11.2018). Und längst hat es seit der Urteilsverkündung verschiedene rassistische Angriffe gegeben, die sich explizit auf den NSU beziehen, so z.B. eine Neonazizelle in der Frankfurter Polizei, die vermutlich die Anwältin der Nebenklage im NSU-Prozess, Seda Basay-Yildiz bedrohte.<sup>3</sup>

Die Angehörigen der Ermordeten verließen den Gerichtssaal entsetzt. Das Urteil sei ein Schlag ins Gesicht aller, deren Angehörige durch den NSU ermordet wurden, ließ Elif Kubaşık auf einer Kundgebung vor dem Gerichtsgebäude in München erklären. Und auch die Anwält\_innen der Nebenklage formulierten Wut und Enttäuschung über das Urteil und forderten etwa eine Abkehr von der Trio-These, die Untersu-

---

<sup>3</sup> | Siehe auch die verschiedenen Kleinen Anfragen der Linksfraktion im Bundestag, Bundestagsdrucksachen 18/9541, 18/5634, 18/4004, 18/2166, 19/3736.

chung der Neonazistrukturen um das Trio sowie die Aufklärung der Involvierung der Sicherheitsbehörden (NSU-Nebenklage, 11.07.2018).<sup>4</sup> Offensichtlich wurde, dass es nicht gelungen war, den systematischen Rassismus, der hinter den Morden steckt, justitiabel zu machen.<sup>5</sup>

Selbstverständlich passen die milden Urteile gegen rechte Terrorist:innen in den allgemeinen rassistischen *rollback* nach dem »Sommer der Migration« (Kasperek/Speer 2015), in dem die Bewegungen der Migration eine neue, offenere Migrationspolitik zumindest temporär erzwungen hatten. Zu nennen wäre die Schaffung von weiteren sicheren Drittstaaten und die Erweiterung der Abschiebegründe im Zuge der zahlreichen sexuellen Übergriffe von Migranten auf Frauen in der Silvesternacht 2015/16 (vgl. Dietze 2016), der EU-Türkei-Deal (vgl. movements 2 (3)), das Seehefische Grenzschutzpolitiktheater (zur Renationalisierung der Grenze vgl. Schmidt-Sembdner in diesem Heft), die pogromartigen Überfälle in Freital, Heidenau, Chemnitz und Köthen, unzählige Brandstiftungen in Sammelunterkünften, einen Anstieg antisemitischer Angriffe, den Einzug der AfD in alle Landesparlamente und nicht zu-

---

4 | Die Verstrickung von Sicherheitsbehörden und neonazistischen Organisationen (vgl. das Konzept der »Collusion«; Holder 2017) wurde bereits von Anwält:innen der Nebenklage, Journalist:innen und Rechercheur:innen nachgewiesen (Burschel 2018). Verschiedene Ereignisse der Monate nach dem Prozess-Ende lassen erahnen, wie diese Verstrickung konkret ausgesehen haben könnte. So hat die Polizei in Berlin 2014 den Mord an einem Mitglied der Hells Angels, von dem sie im Vorhinein Kenntnis hatte, nicht verhindert, um gesuchte Hintermänner festnehmen zu können (vgl. Spiegel Online vom 27.07.2018). Der Bundesverfassungsschutz hatte wiederum offensichtlich einen V-Mann in unmittelbarer Nähe von Anis Amri, dem Attentäter vom Breitscheidplatz 2015 platziert, obgleich Verfassungsschutzpräsident Maaßen das immer dementiert hatte (vgl. Spiegel Online vom 30.08.2018). Die gewaltvollen rassistischen Ausschreitungen in Chemnitz im September 2018 erklärte eben jener Verfassungsschutzpräsident Maaßen zu gezielten Falschinformationen, die gestreut würden, um vom »Mord an einem Deutschen« abzulenken (vgl. Zeit Online vom 12.09.2018). Hier werden die Prinzipien geheimdienstlichen Handelns sichtbar, wie sie vermutlich auch im NSU-Komplex zur Anwendung kamen: das mörderische Treiben nazistischer Terrorist:innen wird im Namen geheimdienstlicher Operationen beobachtet und gleichzeitig zugelassen, während der Verfassungsschutz eine Agenda der Stärkung der Rechten verfolgt. Die Treffen Maaßens mit den AfD-Abgeordneten Gauland und Petri erhärten diesen Verdacht.

5 | Dabei halfen auch die Erkenntnisse nicht, die in den insgesamt elf Landes- und zwei Bundesuntersuchungsausschüssen erzielt wurden. Sie blieben insofern in ihrer Tiefe begrenzt, als der Verfassungsschutz eine Offenlegung seiner Erkenntnisse mit dem Hinweis auf den Vorrang des Quellenschutzes verweigerte.

letzt die hämischen Angriffe auf die Fußballnationalspieler Mesut Özil<sup>6</sup> und Jérôme Boateng, die auch im Jahr 2018 noch eine wirksame völkisch-nationalistische Zugehörigkeitslogik offenbaren.

Richtet man den Fokus aber weg von der rassistischen Mobilisierung, und gehen wir stattdessen entsprechend der oben skizzierten Perspektive der Frage nach, wie die gesellschaftliche Rezeption des NSU nach seiner Enttarnung verlief und was das mit der aktuellen Migrationspolitik zu tun hat, so gerät etwas anderes in den Blick.

## **KONJUNKTUREN DES ANTIRASSISMUS: IN VERTEIDIGUNG DER POSTMIGRANTISCHEN GESELLSCHAFT**

Dann lässt sich sehen, dass neben der Mobilisierung rassistischer Kräfte, wie wir sie auch für die beginnenden 2000er skizziert haben, auch eine Mobilisierung von dem stattfindet, was mit dem Begriff der postmigrantischen Gesellschaft bezeichnet wird (vgl. Foroutan et al. 2018). Das Wachsen von Anerkennung und Akzeptanz der pluralen Migrationsgesellschaft und die neuen rechtlichen und repräsentativen Möglichkeiten der Artikulation zeigen durchaus Wirkung, wie sich exemplarisch an der gesellschaftlichen Reaktion auf den NSU-Komplex aufzeigen lässt.

Denn um den NSU-Prozess herum fand eine breite gesellschaftliche Organisation statt, die als *blueprint* für eine Vision davon taugt, wie ein breites, emanzipatorisches, gesellschaftliches Bündnis aussehen könnte. Ein bewegendes Bild dafür war die Demonstration am 11. Juli 2018 nach der Urteilsverkündung in München, an deren Spitze die Nebenkläger\_innen und ihre Anwält\_innen voranschritten und dabei Schilder mit den Bildern der Ermordeten trugen.<sup>7</sup>

Vor Gericht haben sich 24 der Anwält\_innen der Nebenklage zusammengetan und gemeinsam im Auftrag ihrer Mandant\_innen Recherchen zu Neonazi-Netzwerken, V-Leuten und deren Beziehungen zu den Sicherheitsbehörden vorgenommen. Unterstützt wurden sie dabei von investigativ arbeitenden Journalist\_innen und Antifa-

---

6 | Der wenig glaubwürdige Anlass — wann hat sich der deutsche Fußball jemals kritisch zu autoritären Regimen positioniert? — dieser Anfeindungen waren ein Treffen und ein Photo Özils mit dem türkischen Präsidenten Recep Tayip Erdoğan. In mancherlei Hinsicht lässt sich das Posieren Özils mit dem Autokraten Erdoğan ebenfalls als Ausdruck einer solchen nationalistischen Zugehörigkeitslogik im Kontext Türkei verstehen.

7 | Insbesondere aus repräsentationspolitischer Sicht ist hier anzumerken, dass es sich um gemalte Porträts der Ermordeten handelte. Damit wurde endlich das visuelle Stigma der Fahndungsphotos der Polizei, die meistens in der Berichterstattung genutzt wurden, gebrochen.

Recherchegruppen. Damit gelang es der Nebenklage immer wieder, das Gericht dazu zu bringen, relevante Zeug\_innen zu laden — auch wenn diese dann häufig wenig engagiert befragt wurden. Durch diese Zusammenarbeit erfolgte eine Vernetzung höchst unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte, die in einer einzigartigen Kooperation interdisziplinär Wissen über institutionellen Rassismus, Neonazistrukturen und das V-Leute System produzierten. Zu dieser Wissensproduktion trugen maßgeblich auch die Angehörigen der Ermordeten und die Überlebenden der Bombenanschläge bei. Viele von denen, die nach ihren traumatischen Erfahrungen — sowohl mit dem NSU als auch mit der folgenden Behandlung durch die Polizei — oft jahrelang geschwiegen hatten, traten nun an die Öffentlichkeit und trugen mit ihrem Erfahrungswissen maßgeblich dazu bei, die Muster neonazistischen Terrors und polizeilicher Verfahrensweisen im Umgang mit rechter Gewalt sichtbar zu machen.

Dieser mutige Schritt an die Öffentlichkeit wurde im Zuge der öffentlichen Auseinandersetzung um den NSU auch von anderen Überlebenden und Angehörigen der Opfer rechten Terrors getan, die oft jahrzehntelang über das, was Ihnen widerfahren war, geschwiegen hatten. So kam es zur Vernetzung von Menschen, die die gleiche Erfahrung teilten, nämlich Opfer mörderischen rassistischen Terrors geworden zu sein. Mit ihren Erzählungen ließ sich das Bild über die Arbeit der Polizei im Umgang mit rechtem Terror, aber auch der gesellschaftliche Umgang damit vervollständigen.

Mit NSU-Watch wurde eine Informationsplattform etabliert, auf der detaillierte Analysen, vor allem aber auch Protokolle jedes einzelnen Prozesstages sowie Protokolle aus beiden Bundestagsuntersuchungsausschüssen sowie den Untersuchungsausschüssen der Länder zur Verfügung gestellt wurden. Die Jahre des Prozesses wurden begleitet von unzähligen Informations- und Diskussionsveranstaltungen, die von antirassistischen und antifaschistischen Initiativen überall in Deutschland organisiert wurden. Dabei gelang es höchst unterschiedlichen Gruppen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, sich zu vernetzen und den NSU-Komplex zum gemeinsamen Bezugspunkt ihrer Arbeit zu machen. Unter anderem wurden dazu immer wieder internationale Expert\_innen z.B. aus Griechenland, Großbritannien, Nordirland und der Türkei eingeladen, die ihre Erfahrungen mit den dem NSU-Komplex vergleichbaren Fällen teilten. Als eines der herausragenden Ereignisse ist das Tribunal *NSU-Komplex auflösen* zu nennen, dass im Mai 2017 über mehrere Tage hinweg in Köln abgehalten wurde und Öffentlichkeit schaffte, aber insbesondere auch im Vorfeld einer intensiven Vernetzung antirassistischer und antifaschistischer Initiativen diente.

In verschiedenen künstlerischen Arbeiten ist der NSU-Komplex bearbeitet worden, zu nennen sind hier Filme, Installationen und insbesondere Theaterstücke, die zum Teil mit den Angehörigen der Ermordeten und Geschädigten zusammen entwickelt wurden und die den NSU-Komplex einer breiten Öffentlichkeit näher brachten.



Herausragend ist hier die Arbeit des künstlerisch forschenden Kollektivs *Forensic Architecture* zu nennen, die mit einer Installation nachweisen konnten, dass der als Zeuge geladene Verfassungsschutzmitarbeiter Andreas Temme, der während der Ermordung Halit Yozgats in dessen Internetcafé in Kassel vor Ort war und behauptet, den Mord nicht bemerkt zu haben, vor dem Oberlandesgericht München gelogen haben musste. Diese Arbeit erreichte auf der *documenta 14* ein großes internationales Publikum.

Die breite Mobilisierung rund um den NSU-Komplex ist in beeindruckender Weise unter Einsatz von sehr viel Kraft, Mut und Engagement erfolgt. Doch nicht alles wurde erreicht: keine einzige Demonstration, die den NSU-Komplex zum Anlass hatte, war von einer bemerkenswert großen Zahl an Menschen besucht. Keine einzige Institution, der Fehler im Umgang mit dem Neonazinetzwerk nachgewiesen werden konnte, ist nennenswert umgestaltet worden — das Bundesamt für Verfassungsschutz ist hinsichtlich Kompetenzen und Ressourcen sogar seither noch besser ausgestattet worden. Keine der Beamt\_innen, die nachweislich Akten geschreddert, gelogen oder die Angehörigen der Opfer und die Geschädigten mit unlauteren Verhörmethoden bedrängt haben, sind in irgendeiner Weise zur Rechenschaft gezogen worden, niemand wurde entlassen oder bestraft. Die Urteile gegen die Neonazis fielen milde aus, und trotz der Aufdeckung ihre Unterstützungsstrukturen sind daraus bisher keine Konsequenzen gefolgt. Die damit verbundene Verharmlosung rechten Terrors kann gerade in der jetzigen politischen Situation verheerende Folgen haben, ist es doch ein ähnliches Fanal wie das Gewährenlassen gewalttätiger Neonazis zu Beginn der 1990er Jahre.

Dennoch war die gesellschaftliche Organisierung rund um den NSU-Komplex erfolgreich. Sie war erfolgreich, weil es mit ihr gelungen ist, die Deutungshoheit über den NSU-Komplex nicht dem Gericht zu überlassen, sondern eine gesamtgesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Ermöglichungsbedingungen von Rassismus und Neonazismus anzustoßen. Axel Hoffmann, Anwalt der Nebenklage im NSU-Prozess, fand dafür bewegende Worte, als er nach der Verkündung des Urteils vor das Gebäude des Oberlandesgerichts München trat:

»Ein deutsches Gericht hat sicherlich die Macht und die Möglichkeit darüber zu bestimmen, wie die Angeklagten die nächsten Jahre verbringen, ob jemand frei gesprochen wird oder nicht. Aber ein deutsches Gericht hat nicht die Deutungshoheit über das, was in den letzten 430 Tagen hier an Beweisaufnahme erfolgt ist. [...] Das Wissen über den Verfassungsschutz, staatlichen Rassismus, institutionellen Rassismus, das Wissen über die organisierten militanten Neonazis, das ist in der Welt,

das ist geschaffen, das haben wir, das wird auch ein Urteilsspruch nicht aus der Welt schaffen.« (Axel Hoffmann, Anwalt der Nebenklage im NSU-Prozess auf der Kundgebung am 11. Juli 2018 vor dem Oberlandesgericht München)

Und sie war erfolgreich, weil sich verschiedene gesellschaftliche Kräfte darüber zu einer vielschichtigen, kritischen Öffentlichkeit zusammengefunden haben. Wie sehr dies die öffentliche Wahrnehmung beeinflusst hat, zeigt sich vor allem jetzt, nach der Urteilsverkündung, und wird sich noch in Zukunft zeigen. Diese einzigartige Mobilisierung hat in jedem Fall eine Gegenerzählung etabliert, die den vermeintlichen Skandal der Migration nicht nur zurückweist, sondern den Fokus auf staatliche und gesellschaftliche Strukturen lenkt, die die Herstellung des vermeintlichen Skandals ermöglichen und unterstützen. Diese Art der Mobilisierung findet sich auch an anderer Stelle, etwa in den großen Mobilisierungen rund um *We'll come United*, *Unteilbar* und rund um die *Seebrücke*, eine Initiative zur Verteidigung des Rechts auf zivile Seerettung im Mittelmeer und für sichere Fluchtwege nach Europa. Der Hashtag ›me two‹ schuf ein neues, situiertes Archiv des Alltagswissens über Rassismus.

Allgemein lässt sich unserer Meinung nach festhalten, dass die Skandalisierung der Migration von rechts zwar omnipräsent ist und bedrohliche Formen angenommen hat, die plurale Gesellschaft aber dennoch hartnäckig und beharrlich verteidigt wird. Der Erfolg wird jedoch in nicht unwesentlicher Weise auch davon abhängen, über konkrete Mobilisierungen hinauszugehen, eigene Wissensbestände aufzubauen und verfügbar zu machen, und diese in konkrete Materialisierungen der Gesellschaft der Vielen zu überführen. Die Konjunkturen des Rassismus sind immer auch die Konjunkturen des Antirassismus.

## MOVEMENTS 4 (2): DER INHALT

Einen Beitrag zu dieser Gegenerzählung zu leisten ist das selbstgesteckte Ziel unseres Journals *movements*. Daher freuen wir uns, diese Ausgabe vorstellen zu dürfen, die erstmals keinen thematischen Schwerpunkt hat, sondern Beiträge der kritischen Migrations-, Grenzregime- und Rassismusforschung in thematischer Vielfalt versammelt. Die Entscheidung für die Möglichkeit offener Calls war auch dem Wunsch geschuldet, vermehrt Debatten im Heft führen zu können.

Für den ersten Beitrag konnten wir die Initiator:innen des architektonischen Forschungsprojekt *Leros: Island of Exile* gewinnen. Leros ist eine der fünf griechischen Ägäis-Inseln, auf denen ein so genanntes *Hot Spot*-Zentrum existiert. Das

Forschungsprojekt zeigt in Text und Fotos, dass sich diese besondere Form der Disziplinierung in eine lange Geschichte von disziplinarischen Formierungen auf der Insel einreihet.

Im ersten Textbeitrag beschäftigen sich Moritz Altenried, Manuela Bojadžijev, Leif Höfler, Sandro Mezzadra und Mira Wallis mit den sich verändernden behördlichen Strategien der Arbeitsmarkt->Integration< Geflüchteter seit dem Sommer 2015. Sie zeigen auf, wie die einst strenge Unterscheidung zwischen Flucht- und Arbeitsmigration zunehmend aufweicht und Fluchtmigration mehr und mehr unter dem Aspekt der Arbeitskräftegewinnung in den Blick genommen wird. Die Versuche, die migran-tische Arbeitskraft mit dem Vokabular und den Techniken der Logistik zu verwalten und zu verteilen sind dabei nur selten erfolgreich.

Auch der zweite Beitrag beschäftigt sich mit grundlegenden Veränderungen des Migrationsregimes, nämlich der Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengenraum. Matthias Schmidt-Sembdner hat dafür die Praktiken der Grenzkontrollen Italiens, Österreichs und Deutschlands auf der sog. Brennerroute untersucht und zeigt auf, wie diese im Sommer 2015 zunächst provisorisch eingerichtet und seither verstetigt und professionalisiert wurden.

Maria Schwertl analysiert die Grenze(n) aus einer anderen Perspektive: sie untersucht die Produktion des europäischen Grenzregimes durch Grenzschutztechnologien. Deutlich wird, wie territoriale, geo- und biopolitische Vorstellungen der Produzent\_innen von Grenztechnologien (Unternehmen und Wissenschaftler\_innen) die Form und Funktionsweise der Grenze bestimmen. Diese werden damit dort zu den informellen Gestalter\_innen der Grenze, wo politische Vorgaben, insbesondere eine vereinheitlichte europäische Migrationspolitik, fehlen.

Der vierte Aufsatz widmet sich der Situation von Geflüchteten in Istanbul. Gülçin Balamir Coşkun und Aslı Yılmaz Uçar untersuchen, welche unterschiedlichen Strategien verschiedene Bezirke in Istanbul im Umgang mit den dort ankommenden Geflüchteten entwickeln. Aus dieser Analyse leiten sie ab, welche Instrumente Verwaltungen brauchen, um sinnvolle Praktiken entwickeln zu können.

Zum ersten Mal findet sich in unserer Ausgabe die Rubrik Essay, die wir eigens eingeführt haben, damit der Text von Thomas Müller und Sascha Zinflou einen Platz im Heft findet. Dieser Text analysiert den so genannten Jungle von Calais aus einer stadtsoziologischen Perspektive. Deutlich wird hier, dass den Bewohner\_innen des Jungle das Recht auf Stadt in doppelter Weise verwehrt wird: indem die von ihnen hervor-gebrachte Sozialstruktur nicht als solche anerkannt wird und indem diese schließlich im Namen der Migrationskontrolle niedergewalzt wird. Der Beitrag liegt uns deswegen so sehr am Herzen, weil er konkret die Frage aufgreift, wie die schon seit Jahren bestehenden, informellen und ephemären Siedlungen in Europa nicht als Slum, Ghet-

to oder Skandal aufgegriffen werden können, sondern präzise als Möglichkeit einer migrantischen Stadt, die sich entlang der Bedürfnisse der Migration organisiert.

In der Forschungswerkstatt präsentieren wir diesmal drei Beiträge. Naemi Gerloff untersucht die Rolle der *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) im Rahmen der seit 2015 verstärkten Zusammenarbeit zwischen der EU und afrikanischen Staaten zum Zwecke der Verhinderung von Migration. Ein weiterer Beitrag beschäftigt sich mit Abschiebungen, ebenfalls ein Bereich der Migrationskontrolle, der seit 2015 ausgebaut wird: Therese Lerchl unternimmt eine ethnographisch inspirierte Untersuchung der Abschiebehaft unter besonderer Berücksichtigung der amtlichen Dokumente, die den Prozess der Inhaftierung legitimieren und strukturieren. Und mit dem Beitrag von Hassan Ould Moctar richtet sich der Blick auf den urbanen Kontext Nouakchotts, der Hauptstadt Mauretaniens, und den Prozessen rund um die Aushandlungen von Ethnizität, Nationalität und Klasse.

In der Rubrik Interventionen beschreibt Mine Gençel Bek, die als eine der *academics for peace* die Türkei verlassen musste, sehr eindrücklich ihre Flucht nach Deutschland und Ria Prilutski fordert das Recht ein, komplex sein zu dürfen.

Die Redaktion von *movements* bedankt sich herzlich bei unseren Autor\_innen und hofft, dem Gefühl der Ohnmacht mit Analysen und vor allem einer Gegenerzählung etwas entgegenzusetzen zu können. Als Leitspruch empfehlen wir die Haltung des Schaffers des Afrofuturismus, Sun Ra:

»Das Unmögliche zieht mich an, denn alles Mögliche ist schon gemacht worden, und die Welt hat sich nicht verändert.« (Zit. n. Walter 2014)

## LITERATUR

- Burschel, Fritz (2018): Die Staatsräson über die Aufklärung von Straftaten gestellt. NSU und Verfassungsschutz im Münchner Prozess.
- Cetin, Zülfukar (2015): Der Schwulenkiez. Homonationalismus und Dominanzgesellschaft. In: Attia, Iman/Köbsell, Swantje/Prasad, Nivedita (Hrsg.): Dominanzkultur reloaded. Bielefeld. 35–46.
- Dietze, Gabriele (2016): Ethnosexismus. Sex-Mob-Narrative um die Kölner Sylvesternacht. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 2 (1).
- Greif, Isabella/Schmidt, Fiona (2018): Staatsanwaltschaftlicher Umgang mit rechter und rassistischer Gewalt: Eine Untersuchung struktureller Defizite und Kontinuitäten am Beispiel der Ermittlungen zum NSU-Komplex und Oktoberfestattentat. Potsdam.
- Grittmann, Elke/Thomas, Tanja/Virchow, Fabian (2015): Das Unwort erklärt die Untat. Die Berichterstattung über die NSU-Morde. Eine Medienkritik. Frankfurt/Main.

- Foroutan, Naika / Karakayali, Juliane / Spielhaus, Riem (Hg.) (2018): Postmigrantische Perspektiven. Frankfurt/Main.
- Hansen, Felix / Schneider, Sebastian (2018): Abhaken statt Aufklären – Das Urteil im NSU-Prozess soll die unhaltbare Trio-These zementieren. URL: [nsu-watch.info](http://nsu-watch.info) [06.12.2018].
- Holder, Daniel (2017): The Northern Ireland Experience. Human Rights and Informants in Paramilitary Groups. In: Karakayali, Juliane / Kahveci, Cagri / Liebscher, Doris / Melchers, Carl (Hrsg.): Den NSU-Komplex analysieren. Bielefeld. 179–191.
- Karakayali, Juliane / Kahveci, Cagri / Liebscher, Doris / Melchers, Carl (Hg.) (2016): Den NSU-Komplex analysieren. Bielefeld.
- Karakayali, Juliane / Kasperek, Bernd (2013): Mord im rassistischen Kontinuum. In: *ak* 588.
- Kasperek, Bernd / Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [06.12.2018].
- Mecheril, Paul (2003): Prekäre Verhältnisse. Über natio-ethno-kulturelle Mehrfachzugehörigkeit. Münster.
- NSU-Nebenklage (11.07.2018): Presseerklärung von Nebenklagevertreter\*innen zum Ende des NSU-Verfahrens. URL: [nsu-nebenklage.de](http://nsu-nebenklage.de) [06.12.2018].
- Quendt, Matthias (2016): Rassismus, Radikalisierung, Rechtsterrorismus. Wie der NSU entstand und was er über die Gesellschaft verrät. Weinheim.
- Shoomann, Yasemin (2014): »... Weil ihre Kultur so ist«. Narrative des antimuslimischen Rassismus. Bielefeld.
- Spiegel Online (27.07.2018): Berliner Polizei ließ Rocker-Mord geschehen. URL: [spiegel.de](http://spiegel.de) [06.12.2018].
- Spiegel Online (30.08.2018): Verfassungsschutz soll V-Mann verheimlicht haben. URL: [spiegel.de](http://spiegel.de) [06.12.2018].
- taz (03.11.2018): Eine Abschreckung bleibt aus. URL: [taz.de](http://taz.de) [06.12.2018].
- Tsianos, Vassilis (2010): Der alte Mann und das Meer der Lügen. Zur Formierung des postliberalen Rassismus. URL: [igkultur.at](http://igkultur.at) [06.12.2018].
- Walter, Klaus (2014): Musik für ein besseres Morgen. Zum 100. Geburtstag von Sun Ra. URL: [taz.de](http://taz.de) [06.12.2018].
- Yücel, Deniz (2010): Irre: 4:0/Nazi-Skandal beim ZDF. taz vom 13.6.2010. URL: [taz.de](http://taz.de) [18.12.2018].
- Yurdakul, Gökce / Korteweg, Anna (2012): Gender equality and immigrant integration: Honor killing and forced marriage debates in the Netherlands, Germany, and Britain. In: *Women's Studies International Forum* 43 (3). 204–214.
- Zeit Online (12.09.2018): Maaßen distanziert sich nicht von Hetzjagd-Äußerung. URL: [zeit.de](http://zeit.de) [06.12.2018].

## Leros: Island of Exile

---

BETH HUGHES, PLATON ISSAIAS, YANNIS DRAKOULIDIS

*Islands of Exile* is an interdisciplinary research project which started in early 2014. It was recently exhibited at Manifesta 12 in Palermo at Convento della Magione, where a one-day research symposium was also organised on November 3 2018, investigating three key topics: architecture and its role in political regimes and biopolitics; spaces and archetypes of mental health care and de-institutionalisation processes; and the infrastructural violence of securitisation and militarisation in the Mediterranean and other European borders.

A highly contested site since antiquity, interwoven in the imaginary and praxis of power and territorial domination, the Mediterranean Sea today is possibly the most securitised and militarised zone on earth. Islands perform as agents of segregation and dominance, with their geographic specificities, natural characteristics and strategic location constructing a framework for geopolitical and biopolitical management, which cannot be separated from its institutional architecture.

The case of Leros in the Greek Dodecanese is a unique example within this history. It conveys an entire ecosystem of exile, detainment and violent processes of subjectification within which architecture plays a fundamental role.

Leros has been defined by its service under various regimes. This project focuses on the last century, from the Italian occupation of 1912–1943 up until today, covering a neglected example of the Italian Rationalist architecture, namely the plan of the town of Lakki/Portolago. The project follows the transformation of the infrastructure built by the Italian fascist administration, from notorious mental health care facilities via camps for political prisoners and violently displaced children from mainland Greece to its current use as detention centres for refugees. Leros has emerged as a disciplinary apparatus. Displacement, confinement and bodily restriction and incarceration exist within an idealised colonial architecture that celebrated a mystified, fascist pan-Mediterraneanism. It is a space and an exemplary landscape defined by water, geography and the south-eastern Mediterranean environment, and yet it performs a series of rather different functions — or not?

The project studied Leros in different ways and with a variety of media. The exhibition itself was organised around a series of distinct yet complementary elements. Three layered maps present specific moments of the institutional and planning history of the island and the town of Lakki/Portolago. A selection of key architectural objects from across the island, the majority from the original townplan designed by Rodolfo Petracco and Armando Bernabiti are presented in models. Photographic prints present key moments of this environment. This is accompanied by a selection of the plethora of archival findings; a print of the coastline of Lakki as a continuous line, the first calculation at play that put in place the Italian military apparatus and a set of relations between populations, landscapes, architectures and objects.

In this short piece, we are presenting six images, four photographs from Leros and two from our exhibition in Palermo. There is a particular way different media and representations have been used to investigate parameters of Leros and to capture different elements, histories and bodies. We have selected to show here four spaces, which are depicted rather empty, slightly estranged, in medium format photography. The four spaces are:

- the interior of the now abandoned Royal Technical School,
- a view of the plains in the north of Leros, from within the restricted militarised zone of Partheni,
- the coastal road of Lakki/Portolago, where the emblematic, fascist rationalist architecture of civic institutions has been appropriated by the local population, their everyday activities and the tourist economy,
- and finally, a bus stop at Xirokampos in Lepida, Leros, just outside of the fence of the mental health care facility, and today, the Leros hotspot.

Intentionally, we do not show individuals and bodies; we rather directed our gaze and camera lens to material and spatial elements. Each of these four spaces carries its own traumatic history. The special forces engineering regiment camp, located in Partheni, is one of the most notorious military installations in Greece, a ground marked by postwar political conflicts — a space of displacement, incarceration and torture. During the 1967–74 dictatorship, left-wing citizens were exiled in Leros as political prisoners, many detained in the camp, while others were detained across the island, within its rather peculiar architecture. White, rather simple, rationalist private buildings, properly designed public infrastructure that included, among others, a market, a generous theatre, a church, two schools and a tower clock, organised a regular yet exotic township. This is the town of Lakki/Portolago. Large military barracks were also scattered opposite of the town with their facades often covered by characteristically large letters and their interiors full of Fascist, Nazi and Greek nationalist

propaganda and wall paintings, some dating from the 1930s. Within these buildings, two notorious institutions were hosted: the Royal Technical School that operated in Lakki between 1949 and 1964, and the Leros psychiatric hospital, which opened in 1957 and still exists, reformed and de-institutionalised. The presence and influence of Felix Guattari in the de-institutionalisation process of the Leros Psychiatric Facility in the early 1990s makes it an extremely interesting case study, well known internationally in the field of radical psychology.

The problem of reform and the questions of what an institution is, which parameters define it and how a particular institutional architecture — if this category exists per se — responds to change of protocols, habitual practices, and even definitions or conceptions of the ›normative‹, is central to our study of Leros and the township of Lakki/Portolago. What is crucial here is to understand exile, detention, displacement, confinement, indoctrination, and the architecture that allows the above not as accidental or even pragmatic developments, but as relational, diagrammatic conditions that operate in an infrastructural field of possibilities. Leros testifies that the logistics and the logics of warfare as well as the project of displacement and the very conception of ›undesirables‹ and the ›displaced‹ produce first and foremost two things: the legal and social apparatuses that produce these subjects, and spaces in which this violence is exercised. Therefore, it is always within the asymmetric relations of labour that both the subject of the ›confined‹ and the one of the ›guard‹ are produced.

The project does not claim that architecture is the cause of this. And while the architecture of the Italian Rationalist period has its own qualities, it is also constructed within a very specific diagram. What is our interest here is not the degree in which ›fascist‹ architecture of various degrees could exist, or even if any kind of architecture could be more or less ›fascist‹; these questions have been addressed by multiple scholars, especially in the case of Italian architecture of the 1920s–1930s. Rather, our claim is that the relationships established by the plan and the architecture, the strict imposition of *gerarchia* — hierarchy — established a unique urban form and social fabric.

Tens of thousands of people exiled, detained and isolated and surveilled in Leros and the town of Lakki/Portolago, occupying, living, but most importantly being serviced, policed and confined by a series of institutions — the Royal Technical School, the Greek Military, the Psychiatric Clinic, the national and European police and security apparatus of control of the refugee flows — that employed the local population. The inaugural moment of the Italian military town set up these relationships for good: class, labour, gender segregation, multiple zones of controlled and restricted access, military and civilian infrastructures interwoven with a multiplicity of scales: the Med, the archipelago, the island, the town, the village, the building-object itself.





Interior of the now abandoned Royal Technical School, Lakki/Portolago, Leros.



Landscape in north Leros. Restricted access, militarised zone of Partheni, Leros.





Bus stop, Xirokampos, Lepida, Leros.



The coastal road of Lakki/Portolago, Leros.



Leros: Island of Exile, Manifesta 12. Photographic prints and the book with archival material.





Leros: Island of Exile, Manifesta 12. Detail of a reproduced multi-layered military map from the Italian naval and army services. Material: Plexiglas.

Ultimately, the role of the Lorian has become one of the *guard*, the *discipliner*, the *cook*, the *cleaner*, an extremely precarious service provider, her and himself in exile and completely dependent on these institutional forms. If the Greek state pushed tourism, leisure and small-scale construction industry for most islands and town in the mainland as the main economic activity, there was a much different strategy for Leros; to become an island of exiles.

The population is so economically inculcated in the process of control that it has become a self-perpetuating demand, of course with the presence of many instances and organised forms of resistance. The argument is that neither one thing in or of itself is of substantial scale — neither the population, the large barrack infrastructures well-suited to this application, nor the Rationalist architecture in and of itself, is unique nor the cause, but rather the coexistence and confluence of all these factors have created a *campus* of surveillance and exile. It is precisely the interdependence and co-existence of architecture and labour that perpetuates the island's role as an apparatus of control.

## **Curators**

Beth Hughes, Platon Issaias, Yannis Drakoulidis  
Exhibition design and production: Valerio Massaro  
Supported by the Royal College of Art, London

## **Collaborators**

Seyithan Ozer, Cosimo Campani

## **With special thanks to**

General Archives of the State, Dodecanese County Archives, Rhodes, Greece.  
ELIA — MIET: Hellenic Literary and Historical Archive, Athens, Greece.  
ASKI: Archives of Modern Greek History, Athens, Greece.  
Exile Museum — The Museum of Political Exiles of Ai Stratis, Athens, Greece.  
Thanassis and Yannis Paraponiaris Private Archive, Leros.  
Architecture Research Fund UCL/Bartlett School of Architecture.  
All the psychiatrists and social workers that anonymously shared information about the facilities with us.  
Enzo Bonanno, Mario Damolin, Vangelis Zacharias, Stefanos Levidis, Adrian Lahoud, Godofredo Pereira, Susana Caló, DPR Barcelona — Ethel Baraona Pohl, Cesar Reyes Najera.

## **Web**

[leros-project.com](http://leros-project.com)

[instagram.com/leros\\_island\\_of\\_exile/](https://www.instagram.com/leros_island_of_exile/)

[facebook.com/lerosislandofexile/](https://www.facebook.com/lerosislandofexile/)

## **Photographs**

All photographs by Yannis Drakoulidis. His photographs reproduced in this volume are excluded from the Creative Commons License which otherwise applies to the articles in this volume.





## **Aufsätze**



# Arbeit, Migration und Logistik

## Vermittlungsinfrastrukturen nach dem Sommer der Migration

---

MORITZ ALTENRIED, MANUELA BOJADŽIJEV, LEIF HÖFLER,  
SANDRO MEZZADRA, MIRA WALLIS

**Abstract:** This article strives to theoretically understand and empirically research the numerous attempts to put refugees to work in the wake of the ›long summer of migration‹ of 2015 in Germany. Starting with a discussion of the ›autonomy of migration‹ approach in light of the multiple transformations and crises of the European border regime, the authors focus on shifting paradigms in the management of labour mobility. A short review of the emerging field of ›critical logistics studies‹ allows them to single out a process of ›logistification‹ of migration regimes, according to the goal of a ›just-in-time and to-the-point‹ migration. The authors test their hypothesis using research they have conducted in Berlin that particularly focuses on the roles played by the complex system and infrastructure of intermediation of the state, the private sector, and civil society actors to manage the ›integration‹ of refugees into the German labour market.

**Keywords:** logistics, migration, labour mobility, European border and mobility regime, summer of migration

Hat Europa seit 2015 eine ›Flüchtlings- oder Migrationskrise‹ erlebt? Es ist festzuhalten, dass periodische Krisen Migrationsregime und Grenzsicherung einzelner Länder und der Europäischen Union spätestens seit den frühen 1990er Jahren heimsuchen und diese in gewisser Weise erst hervorgebracht haben. ›Krise‹ war schon immer in das Grenz- und Migrationsregime eingeschrieben, das sich in Europa im Nachgang der Maastrichter Verträge und im Kontext des Schengener Abkommens herausgebildet hat. Dieses Regime war von Anfang an dazu gezwungen, sich mit der *Autonomie der Migration* zu arrangieren. Und zwar sowohl mit den multiplen Herausforderungen durch turbulente Migrationsbewegungen an den Grenzen als auch mit den Regierungsstrategien, Taxonomien und diskursiven Unterscheidungen (zum Beispiel zwischen ›erzwungener‹ und ›freiwilliger‹ Migration, ›Kriegs‹- und ›Wirtschaftsflüchtlingen‹), die sie managen sollen (Mezzadra 2015). Die unerträglichen menschlichen Kosten dieser Auseinandersetzungen kann die Materialität der Autonomie der Migration dabei nicht verdecken. Im »langen Sommer der Migration« (Hess et al. 2017) kam es geradezu zu einer Explosion dieser Autonomie: Sie forderte das gesamte eu-

ropäische Grenzregime für einen Moment radikal und effektiv heraus und produzierte so eine tiefe Krise der europäischen Migrationspolitik und damit eine Krise von Europa als politischem Raum (Bojadžijev/Mezzadra 2015).

Was uns hier interessiert, ist was *nach* dem Sommer der Migration passiert ist. Dieser Artikel ist ein Teil unserer anhaltenden Auseinandersetzung mit dem Ansatz der Autonomie der Migration, zu dessen Herausbildung einige von uns beigetragen haben (siehe z.B. Bojadžijev/Karakayalı 2007; Bojadžijev 2008; Mezzadra 2006, 2011). In unserem Verständnis hat dieser Ansatz nichts mit einer ›Romantisierung‹ der Migration zu tun und löst sich auch nicht von den strukturellen Bedingungen los, in welchen die Bewegungen und Kämpfe der Migration stattfinden. Vielmehr nimmt der Ansatz die subjektiven Dimensionen der Migration als Blickwinkel, aus welchem die strukturellen Bedingungen effektiver analysiert und kritisiert werden können. Dies gilt im Besonderen für die Frage nach Kapital und Arbeit, da wir die anhaltende Relevanz dieser Formation für die Untersuchung von gegenwärtigen Mobilitätsregimen unterstreichen möchten. Dies gilt auch dann, wenn die Frage nach Kapital und Arbeit eine scheinbar untergeordnete Rolle spielt — wie zum Beispiel bei der Frage der Geflüchteten und des Asylregimes (dessen Abtrennung von der Arbeitsmobilität immer ein wichtiger Faktor im deutschen Migrationsregime war). In diesem Beitrag widmen wir uns eben jener Frage: In welchem Verhältnis stehen Flucht- und Arbeitsmigration und wie hat sich dieses Verhältnis in Deutschland im Zuge des Sommers der Migration verändert? Verstanden als ein Spannungs- und Kampffeld, ist die Mobilität der Arbeit ein wichtiger Bereich für die Untersuchung der Regierung der Migration ebenso wie deren ständige Herausforderung durch Migrant\_innen, auch im Bereich der Flucht- und Asylmigration.

Ein Fokus auf die Autonomie der Migration erfordert darüber hinaus eine sorgfältige Untersuchung der Transformation von Mobilitätsregimen in einer Zeit dramatischer geopolitischer Veränderungen. Wir beginnen mit einem Blick auf die Reorganisation des europäischen Grenzregimes nach dem Sommer der Migration. Darauf folgt ein Fokus auf die Versuche der deutschen Regierung und verschiedener anderer privater und staatlicher Akteure, die 2015 und 2016 angekommenen Geflüchteten ›in Arbeit zu bringen‹. Auf der Basis empirischer Forschung testen wir dabei unsere Hypothese einer *Logistifizierung* des Migrationsregimes.<sup>1</sup> Zuerst aber werden

---

1 | Der Beitrag basiert auf einem Forschungsprojekt, das von den Autor\_innen 2016 und 2017 am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) durchgeführt wurde. Mit Fokus auf staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Vermittlungsinfrastrukturen wurden qualitative Interviews mit 11 verschiedenen Vermittlungsinstitutionen sowie mit Geflüchteten über ihre Erfahrungen mit der Arbeitssuche in Deutschland geführt und

wir allgemein in den Themenkomplex Logistik und Migration einführen, eine kurze genealogische Analyse des europäischen Grenz- und Migrationsregimes vorstellen sowie das Verhältnis von Migration und Arbeit zu reflektieren versuchen, um das theoretische Grundgerüst unserer Forschung zu verdeutlichen.

## **DAS EUROPÄISCHE GRENZ- UND MOBILITÄTSREGIME**

Das Zählen der Toten im Mittelmeer, im atlantischen Ozean oder entlang der Ostgrenze der Europäischen Union ist fast unmöglich geworden und doch bleibt es eine schmerzhaft notwendige Aufgabe, die komplexe Probleme politischer Repräsentation aufwirft (vgl. z.B. Heller/Pezzani 2016). Die Militarisierung großer Grensräume an Land und zu See, gemeinsam mit der Digitalisierung der Kontrolle, den Operationen von FRONTEX und der Ausweitung von Abschiebelagern, ruft das Bild der Festung Europa hervor, also das Bild eines Grenzregimes, das einfach und brutal auf die Abwehr von Migration in das europäische Territorium setzt. Trotz alledem sind wir überzeugt, dass eine akkurate Untersuchung des Grenzregimes zeigt, dass dieses Regime nicht nur eine abwehrende Dimension besitzt, sondern immer auch ein Filter- und Hierarchisierungsmoment im Migrationsmanagement wirksam wird.

Das europäische Grenzregime ist alles andere als ein Nebenschauplatz im Prozess der europäischen Integration und seine Entwicklung hat eine zentrale Rolle in der Entstehung europäischen Raums seit Beginn der EU gespielt. Gerade in der Aushandlung der Schengener Freizügigkeit und einer variablen Geometrie der Kontrolle der externen Grenzen war dieses Regime immer auch ein Arbeits-Mobilitäts-Regime. Die ›Externalisierung‹ der Grenzkontrolle, welche die Einbindung von ›Nachbarschafts- und Drittstaaten‹ bedeutet, war spätestens seit den Vereinbarungen zwischen Deutschland und Polen in den frühen 1990ern ein zentraler Bestandteil dieses Systems (vgl. FFM 1995). Die so entstandene multiskalare Geographie der Grenzkontrolle hat in den letzten Jahrzehnten den übergreifenden Rahmen gebildet, in welchem die verschiedenen Vektoren und Praktiken der Mobilität (intern ebenso wie extern, sogar in der illegalisierten Form) den europäischen Raum durchkreuzt, konstituiert und verändert haben.

Die momentane Krise des Grenzregimes hat ihre eigene Entstehungsgeschichte. Diese beinhaltet die Wirtschaftskrise seit 2007, insbesondere mit ihren Auswir-

---

im Kontext historischer, ökonomischer und rechtlicher Veränderungen analysiert (vgl. ausführlich Altenried et al. 2017).

kungen auf südeuropäische Länder wie Italien und Spanien, in denen illegalisierte Migrant:innen in verschiedenen ökonomischen Sektoren Arbeit gefunden hatten, ebenso wie die Aufstände im Maghreb und Mashreq, mit dem Sturz der Regime etwa von Zine El Abidine Ben Ali in Tunesien und Muammar al-Gaddafi in Libyen, die Schlüsselrollen bei der Externalisierung gespielt hatten (vgl. Garelli/Tazzioli 2017). Darüber hinaus, und sicherlich nicht unabhängig von diesen Entwicklungen, beschleunigte und potenzierte der Sommer der Migration mit der einmaligen und unkontrollierbaren Herausforderung, vor die hunderttausende Migrant:innen und Geflüchtete das europäische Grenzregime stellten, diese Krise (vgl. Kasperek/Speer 2015; Hess et al. 2017).

Es ist offensichtlich, dass der ›Hot Spot‹-Ansatz, der von der Europäischen Kommission im Zuge des Sommers der Migration vorgeschlagen wurde, einen Versuch darstellt, dieser Krise aus der Perspektive der Mobilitätskanalisierung zu begegnen (vgl. Tazzioli 2016). Was bei diesem Ansatz hervorsticht, ist der weit verbreitete Gebrauch logistischer Terminologie — *hot spots, hubs, platforms, corridors* — als Versuch, eine neue Geographie und in gewisser Weise vielleicht sogar eine neue Rationalität des Migrationsmanagements zu etablieren. Die Kanalisierung der turbulenten, unvorhersehbaren und eigensinnigen Migration durch »spaces of exception« und »governmentalized routes« soll einen Prozess der Filterung und Selektion ermöglichen (Kasperek 2016).

Es ist leicht zu sehen, dass dieser Plan einer logistischen Reorganisation des europäischen Grenzregimes in der Praxis kaum funktioniert. Manche Hot Spots wurden schlicht in Einsperr- und Abschiebelager verwandelt, während andere als Kontroll-einrichtungen für ›secondary movements‹, also die eigensinnigen Praxen, mit denen Geflüchtete in Europa weiterhin die europäischen Grenzen herausfordern, fungieren (vgl. z.B. Garelli/Tazzioli 2016; Antonakaki/Kasperek/Maniatis 2016). Die Tendenz zu einer Renationalisierung der Grenzkontrollen, die sich in verschiedenen europäischen Staaten beobachten lässt, trägt definitiv zu dieser Situation bei. Der Hot Spot-Ansatz der Europäischen Union und die Tendenz zur Renationalisierung limitiert in einer Zangenbewegung die Mobilität hunderttausender Geflüchteter in Italien und Griechenland und wirft einen Schatten auf alle, die potentiell auf dem Weg nach Europa sind.

## LOGISTIK UND MIGRATION

Wenn wir den Hot Spot-Ansatz als ein Projekt im Sinne einer *logistischen* Reorganisation des Grenzregimes beschreiben, verlangt das nach einer Kontextualisie-

rung in den lebendigen Debatten um das Konzept der Logistik in den letzten Jahren (vgl. z.B. Neilson 2012; Cowen 2014; Grappi 2016; Rossiter 2016). Wissenschaftler\_innen aus verschiedenen Disziplinen wie der Geographie, der politischen Theorie, Anthropologie oder Stadtforschung sprechen von einer ›Logistikrevolution‹, die ihren Ausgang in den Vereinigten Staaten der 1960er Jahre nahm. Diese Revolution, deren zentrales Symbol der in dieser Zeit entwickelte standardisierte Schifffahrtscontainer wurde, basierte auf einem ›Systemansatz‹, der Produktion und Distribution in einem Prozess zusammenzuführen versuchte (vgl. Cowen 2014: 32). Während Transport und Versand früher möglichst kostengünstig nach Ende der Produktion stattfinden sollten, zielt die Logistik auf die Mehrwertproduktion durch Integration des Produktions- und Zirkulationskreislaufs. Diese Veränderung hat zum Entstehen eines neuen Mobilitätsparadigmas beigetragen, das den gegenwärtigen Kapitalismus mit hervorgebracht hat. Auf der einen Seite hat die Logistikrevolution eine extensive Expansion des Kapitalismus durch eine radikale Reorganisation der globalen Lieferketten ermöglicht (vgl. z.B. Tsing 2009). Zum anderen, und dies könnte man als die intensive Dimension der Logistik begreifen, hat sie eine immer engere Verknüpfung und das Zusammenwachsen von Produktion und Zirkulation ermöglicht. Dies führt auch in urbanen Räumen zu tiefgreifenden, wenn auch umkämpften Transformationen, deren radikaler Ausdruck digitale Plattformen wie Uber, Foodora oder Airbnb sind (vgl. z.B. Srnicek 2017).

Was sind die Implikationen dieses mit der Logistik verbundenen neuen Mobilitätsparadigmas (Cresswell 2006; Urry 2007) für die menschliche Mobilität, also für die Migration? Diese Frage wurde in der Migrationsforschung bisher kaum gestellt. Sie kann aber, so unsere These, neue Perspektiven und Felder für kritische Forschung eröffnen und zentrale Konfliktfelder und Spannungen gegenwärtiger Migrationsbewegungen beleuchten. Während wir überzeugt sind, dass solch eine Perspektive sehr gewinnbringend entwickelt werden kann, halten wir sie keinesfalls für die einzig mögliche oder privilegierte Perspektive zur Untersuchung gegenwärtiger Migration, sondern sehen sie in Dialog und Zusammenspiel mit anderen Ansätzen. Allgemein wäre ein konstitutiver Aspekt eines logistischen Ansatzes, dass er Migration in Artikulation mit anderen Formen der Mobilität betrachtet, und zwar mit einem Fokus auf die entstehenden Reibungen, Konflikte und Brüche. Ein zweiter zentraler Aspekt wäre ein möglichst breiter Blick auf den gesamten Prozess der Migration (ein Echo des integrativen Ansatzes der Logistik).

Das ist natürlich nicht komplett neu für die Migrationsforschung. Darüber hinaus stellt der sogenannte *mobility turn* in den Sozialwissenschaften das Feld eben genau vor die Herausforderung, einen Fokus auf die heterogenen Mobilitätspraxen verschiedener Akteure zu legen (vgl. z.B. Hui 2016). Der Mehrwert einer logistischen



Perspektive liegt für uns dann in einem integrierten Verständnis der Materialität der heterogenen Infrastrukturen und Praxen der Migration aus der Perspektive breiterer Prozesse, die den gegenwärtigen Kapitalismus — und damit die Welt, in der wir leben — dramatisch verändern.

Was uns in unserer Forschung besonders interessiert ist die immer größere Rolle, die eine Vielzahl an Vermittlungsakteuren und -infrastrukturen für den Prozess der Arbeitsmigration spielt. Xiang Biao und Johan Lindquist (2014) schlagen das Konzept einer »Migrationsinfrastruktur« vor, um diese Entwicklung zu verstehen. Basierend auf ihrer langjährigen Forschung zu »geringqualifizierter« Arbeitsmigration aus China und Indonesien, bringt dieses Konzept die kommerziellen, technologischen, humanitären und sozialen Dimensionen der Vermittlungsarchitektur auf den Punkt. Diese haben einen immer größeren Einfluss auf Form und Organisation der Migration — sowohl in ihrer Ermöglichung und Erleichterung als auch in ihrer Lenkung und Limitierung. Die entstehenden Korridore und Kanäle, durch die Migrant\_innen oft »von anderen bewegt werden«, wie Xiang und Lindquist treffend bemerken (143), bilden eine Geographie, die oft den operativen Räumen der Logistik, ihren Lieferketten und Infrastrukturen ähnelt. Die Rolle solcher Infrastrukturen und ihrer Versuche, Geflüchtete »in Arbeit zu bringen« ist der Fokus unserer Untersuchung.

## **DIE MOBILITÄT DER ARBEIT BÄNDIGEN**

Unser eigenes Verständnis des Ansatzes der *Autonomie der Migration* ist weiterhin besonders geprägt durch einen Fokus auf die konstitutive Rolle von heterogenen Formen der Arbeitsmobilität in der historischen Entwicklung des Kapitalismus — von »freiwillig« zu »erzwungen« und einer oftmals verschwimmenden Grenze zwischen diesen beiden Polen (vgl. Mezzadra 2016). Im Zuge der zunehmenden Flexibilisierung von Arbeitsmärkten ist das, was als »neue migrantische Arbeitsteilung« (Wills et al. 2010) beschrieben wurde, in vielen *Global Cities* entstanden. London zum Beispiel, so Wills et al., ist »heute von einem Heer im Ausland geborener Arbeiter abhängig, die seine Büros reinigen, Alte pflegen, Betten machen und in Restaurants und Bars bedienen« (2010: 1). Mit dieser Einschätzung schließen sie sich anderen Wissenschaftler\_innen und Aktivist\_innen an, die von Migrierenden als den »paradigmatischen Arbeiter\_innen der Welt« von heute sprechen (ebd.: 6; Übers. d. Verf.). Heterogene Formen von Migration, so zum Beispiel die Migration »qualifizierter« Arbeiter\_innen, die mit der Entwicklung von digitalen und Wissensökonomien verbunden ist, und die Migration »unqualifizierter« (und häufig saisonaler) Arbeiter\_innen in der Landwirtschaft zeigen überdies die strategische Bedeutung von Migration für

die Funktionsweise des heutigen Kapitalismus (vgl. zum einen Shachar 2006, zum anderen Corrado/de Castro/Perrotta 2016).

Dies sind nur einige Schlaglichter, die die Relevanz und Heterogenität von Arbeitsmobilität und migrantischer Arbeit im gegenwärtigen Kapitalismus bezeugen. Etliche solcher Schlaglichter könnten hier genannt werden. Entscheidend ist aber an dieser Stelle, dass Arbeitsmobilität gezähmt werden muss — was die Schaffung von komplexen und natürlich historisch und geographisch variablen Instrumentarien der Kontrolle impliziert, die auf die Filterung, Disziplinierung und oftmals auch die Blockierung von Mobilität abzielen. Die Funktionsweise dieser Kontrollinstrumente produziert einen besonderen Status, oder eher eine Palette von besonderen Stellungen für migrantische Arbeiter\_innen, die sie gleichzeitig mit Prozessen der Inwertsetzung und Akkumulation von Kapital verbinden und die Zusammensetzung lebendiger Arbeit verändern. Der Ausdifferenzierung und Hierarchisierung verschiedener Zugänge zu Arbeitsmarkt, Nation und Gesellschaft können wir uns mit dem Begriff der differentiellen Inklusion annähern (vgl. Mezzadra/Neilson 2013). Dieser Begriff meint also verschiedene Weisen der abgestuften, temporären, teilweisen und variablen ökonomischen, politischen und sozialen Inklusion wie sie zur Regierung von Migration und insbesondere mobiler Arbeit entwickelt werden.

Es geht hier um nicht weniger als, um es in Marx'scher Terminologie auszudrücken, die Produktion und Reproduktion von Arbeitskraft als Ware und im speziellen um die Externalisierung wesentlicher Aspekte der Produktion und Reproduktion der Arbeitsbevölkerung durch die Beschäftigung migrantischer Arbeiter\_innen (Burawoy 1976). Was uns der Ansatz der Autonomie der Migration hinzuzufügen erlaubt, ist, dass die Produktion und die Reproduktion der Arbeitskraft als Ware Prozesse sind, die von spezifischen antagonistischen Konflikten und Linien durchzogen werden, die sich strukturell auf Kapitalismus begründen und trotz alledem unterschieden werden müssen von der Art und Weise, in der sich der Antagonismus zwischen Kapital und Arbeit im Produktionsprozess manifestiert. Dies hat zwei wichtige Implikationen, die wir in unserer Forschung versucht haben zu operationalisieren. Erstens ist es nicht unser Ziel, einfach nur die ›Integration‹ in und die Position von Migrant\_innen in einem bereits konstituierten ›Arbeitsmarkt‹ zu erforschen. Unser eigenes Verständnis des Ansatzes der Autonomie der Migration führt uns vielmehr dazu, gerade das traditionelle Verständnis des Arbeitsmarktes zu problematisieren und dabei die spannungsreichen Prozesse seiner kontinuierlichen (Re-)konstitution zu betonen. Zweitens impliziert ein Fokus auf Migration aus dieser Perspektive auch eine Reflektion des *operaistischen* Verständnisses der Klassenzusammensetzung, das wir weiterhin als strategisch relevant begreifen. Darüber hinaus muss die Zusammensetzung dessen, was wir mit einem weiteren Marx'schen Konzept als ›lebendige Arbeit‹

verstehen, offen für die Prozesse ihrer kontinuierlichen Konstitution und Rekonstitution sein. Bewegungen und Kämpfe der Migration durchkreuzen diese Prozesse und schreiben sich in die Zusammensetzung der lebendigen Arbeit als spezifisches, mit der Produktion der Arbeitskraft als Ware verbundenes Set von Spannungen und Konflikten ein (vgl. z.B. Bojadžijev/Karakayalı/Tsianos 2003).

## **ZUR ENTSTEHUNG UND DEN FALLSTRICKEN EINER LOGISTISCHEN RATIONALITÄT IM EUROPÄISCHEN MIGRATIONSMANAGEMENT**

Mit Blick auf Burawoys klassischen Artikel lassen sich die postkolonialen Migrationsbewegungen und Gastarbeiteranwerbungsprogramme, die den Übergang zur Massenproduktion und zum Fordismus in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg charakterisierten, als ein Versuch interpretieren, migrantische Arbeiter\_innen als eine Art flexible Ergänzung zum sich bereits in dem begrenzten Raum des nationalen Arbeitsmarktes befindlichen Arbeitskräftebestands zu behandeln. Dieser Versuch basierte auf spezifischen statistischen Erwägungen, die in gewisser Hinsicht durch die relative Rigidität und Standardisierung der industriellen Massenproduktion ermöglicht worden waren (vgl. die klassische Studie von Stephen Castles und Godula Kosack aus dem Jahr 1973). Diese Programme zur Anwerbung migrantischer Arbeitskraft waren seit ihrem Beginn durch die Autonomie der Migration herausgefordert worden, die an ihrem Höhepunkt sogar die Form von spektakulären, von migrantischen Arbeiter\_innen geführten Kämpfen in zahlreichen westeuropäischen Ländern, unter ihnen die Bundesrepublik (vgl. Serafini 1974; Bojadžijev 2008), annahm.

Mitte der siebziger Jahre setzte eine Reihe radikaler Veränderungen ein, die die gouvernementale Rationalität in Bezug auf Migration und Arbeit in Europa zu verschieben begannen — und nicht nur in Europa. Zunehmend restriktive Trends führten zu Prozessen massenhafter Illegalisierung und einer Revision von Asylgesetzen in zahlreichen Ländern. Die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten, die gewöhnlich mit dem Neoliberalismus assoziiert wird, rief eine Vervielfältigung und Fragmentation von Programmen zur Anwerbung migrantischer Arbeit hervor. Temporäre, zirkuläre und saisonale Migration sowie ›Greencards‹, Schnellverfahren und sektorspezifische Anwerbeprogramme nahmen stark zu (vgl. Menz/Caviedes 2010). Wir verstehen diese Vervielfältigung und Fragmentation von Programmen zur Anwerbung von Arbeitsmigration als einen Versuch, die zunehmende Autonomie der Migration zu zähmen und in Wert zu setzen. Allgemein sind Theorien und Praktiken des »Migrationsmanagements« (vgl. Geiger/Pécoud 2010) in Europa und überall auf der Welt

(vgl. z.B. Xiang 2012) getrieben von Phantasien einer *just-in-time* und *to-the-point* Migration. Und beleuchtet man diese ihr unterliegende ›Lieferrationalität‹ näher, ist nicht schwer erkennbar, dass es sich um eine *logistische* Phantasie handelt.

Wie bereits erwähnt, führte der Beginn der Staatsschuldenkrise zu einer Art Verlangsamung, wenn nicht einem Stillstand dieser Bemühungen zur Koordinierung von Migrationspolitik auf europäischer Ebene. Trotz alledem haben diese Bemühungen, ebenso wie eine Palette an Regulationen heterogenen Ursprungs, die europäischen Arbeitsmärkte tiefgreifend umgestaltet. Im Rahmen von Globalisierung und Europäisierung wird kein Arbeitsmarkt in Europa mehr exklusiv national begrenzt und reguliert (vgl. Menz/Caviedes 2010: 6–8). Die Spannungen, die das Feld der Arbeitsmobilität durchkreuzen, nehmen im gegenwärtigen Europa eigentümliche Charakteristika an. Zahlreiche heterogene Vektoren, Routen, Geschichten und Erfahrungen von Mobilität durchziehen und prägen europäische Arbeitsmärkte (vgl. Fedyuk/Stewart 2018). ›Interne‹ Migration in Europa hat im letzten Jahrzehnt zugenommen, aufgrund der Osterweiterung der Europäischen Union, den Effekten der finanziellen und ökonomischen Krise und der damit verbundenen Austeritätspolitik in Spanien, Griechenland und Italien und nicht zuletzt in Großbritannien und anderen Ländern in Nord-europa. Die temporäre ›Entsendung‹ von Arbeitskräften durch Subunternehmer und Agenturen innerhalb des ›paneuropäischen Arbeitsmarktes‹ ist ein weiteres wichtiges Beispiel der Binnenmobilität von Arbeit (vgl. Wagner 2015). Die hinter diesen Bewegungen der Migration liegenden Mobilitätsregime sind zweifelsohne sehr heterogen. In ganz Europa legen die Vervielfältigung von Grenzen innerhalb des Arbeitsmarktes als auch damit verbundene Prozesse der Segmentation und ›Ethnisierung‹ die Grundlage für die Schaffung »prekärer Räume« (Wagner 2015: 1373). Diese Situation stellt insbesondere die Gewerkschaften vor wichtige Herausforderungen bei der Geltendmachung von Arbeitsrechten. Das Feld der Mobilität erweist sich also ein weiteres Mal als strategisch zentral für die Organisation von Arbeit und Kämpfen. Wir sind davon überzeugt, dass dieser breite Blick auf die Geschichte mobiler Arbeit hilft, auch die Situation der Geflüchteten besser zu verstehen und zu kontextualisieren, gerade in der momentanen Situation.

Die beschriebenen Dynamiken lassen sich auch im Fall von Deutschland beobachten und fallen hier sowohl mit spezifischen Formen der Regulation des Arbeitsmarktes als auch mit einer besonderen Geschichte der Migration und des Migrationsmanagements zusammen. Die Spannung zwischen dem ökonomischen Bedarf an migrantischer Arbeitskraft und den politisch-kulturellen Logiken der Abschottung, welche die Migrationspolitik in Deutschland wie in vielen Teilen der Welt spätestens seit dem späten neunzehnten Jahrhundert geprägt haben (vgl. Mezzadra 2006), tritt hier besonders markant hervor. Deutlich wird diese Spannung mit Blick auf die Trans-

formationen des Gastarbeiterregimes von 1955 bis 1973. Nach dem Anwerbestopp 1973 dominierte die Figur des ›Flüchtlings‹ die Migrationspolitik in (West-)Deutschland. Das Datum des Anwerbestopps fällt nicht zufällig auf ein Jahr, in dem sowohl ein eindrucksvoller ›wilder Streik‹ von migrantischen Arbeiter\_innen in den Kölner Fordwerken stattfand als auch die Ölkrise ihren Höhepunkt fand, mit der häufig das Ende des Fordismus datiert wird. Während die Mehrheit der Gastarbeiter\_innen in Deutschland blieb und der Familiennachzug sowohl die Zahl der Migrant\_innen anstiegen ließ als auch ihre Zusammensetzung veränderte, rückte während der siebziger Jahre die Frage der ›Integration‹ in den Vordergrund des öffentlichen Diskurses, und mit ihr das Paradox des immer wiederkehrenden Dogmas, dass es sich bei der Bundesrepublik nicht um ein ›Einwanderungsland‹ handele.

Da eine legale Einreise in deutsches Territorium für die meisten nur mit einem Flüchtlingsstatus möglich war, stand das Asylsystem zunehmend unter öffentlicher Kritik und Figuren wie die der ›Wirtschaftsflüchtlinge‹ oder der ›Scheinasylanten‹ wurden zu Gemeinplätzen für die migrationsfeindliche Rhetorik Mitte der achtziger Jahre. Nach der Wiedervereinigung in den 1990er Jahren und der Ankunft einer hohen Zahl von Menschen ›deutscher Herkunft‹ aus Zentral- und Osteuropa sowie von Geflüchteten, die vor den Kriegen in Jugoslawien und dem Irak flohen, reagierte die deutsche Regierung mit einer gegen Migration gerichteten Kampagne. Angriffe von Neonazis an Orten wie Hoyerswerda und Rostock-Lichtenhagen sowie die schrittweise Demontage des Asylrechts — eine Entwicklung, die ihren Höhepunkt im ›Asylkompromiss‹ von 1993 fand (vgl. Bojadžijev 2008: 249–52; Karakayalı 2008: 155–75). Seit den frühen achtziger Jahren war eines der zentralen Charakteristika deutscher Migrationspolitik ein Arbeitsverbot, das Asylsuchenden auferlegt worden war. Obwohl es über die Jahre zahlreichen rechtlichen Änderungen unterlag, blieb es eine Art Dogma in dem Versuch zwischen ›Flüchtlingen‹ und ›Wirtschaftsmigranten‹ zu unterscheiden (Bojadžijev 2008: 246–49; Karakayalı 2008: 174–77).

## **GEFLÜCHTETE ALS ›UNERWARTETE ARBEITSKRAFT‹ IN DEUTSCHLAND?**

Bereits vor dem Sommer der Migration 2015 begannen Veränderungen auf diesem Gebiet — auch infolge von Druck von Seiten der Europäischen Union. Aus unserer Sicht besonders relevant scheint hier, dass angesichts eines anhaltenden ökonomischen Bedarfs an migrantischer Arbeitskraft in Deutschland sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch auf Kapitaleseite vermehrt Stimmen laut wurden, die eine Revision der Position von Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt forderten. Im Jahr 2012

veröffentlichte die Bundesregierung einen »Nationalen Aktionsplan Integration«, der Geflüchtete erstmals als direkte Zielgruppe von arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Maßnahmen benannte, um die »bereits im Inland vorhandenen Arbeitskräftepotenziale« zu »erschließen« (Bundesregierung 2011: 115). Diese Debatte nahm in den folgenden Jahren mit der Beteiligung von Arbeitgeberverbänden, einzelnen Unternehmen, regionalen Handwerkskammern und wissenschaftlichen Forschungsinstitutionen an Fahrt auf (vgl. Mayer 2015: 19). Zentral in dieser Diskussion war der Versuch, die Gruppe der Geflüchteten auf ihre »Fähigkeiten/skills«, ihr »Humankapital« und ihren volkswirtschaftlichen »Nutzen« hin zu überprüfen (vgl. z.B. Wech 2016; Fratzscher/Junker 2015; Boockmann/Kohler 2016).

Zunehmend wurde auch die Notwendigkeit diskutiert, das Asylverfahren und die »Integration« in den Arbeitsmarkt miteinander zu verzahnen. Diese beiden Prozesse waren bislang sorgfältig getrennt worden. Im Jahr 2014 wurde das Modellprojekt »Early Intervention — Jeder Mensch hat Potenzial« ins Leben gerufen. Das Kooperationsprojekt zwischen der Bundesagentur für Arbeit (BA), dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem vom Europäischen Sozialfond (ESF) geförderten Bundesprogramm XENOS zielte darauf ab, »frühzeitig Potenziale für den Arbeitsmarkt zu identifizieren und gezielt Vermittlungsdienstleistungen bereit zu stellen« (Deutscher Bundestag 2015: 45–46). Ein Mitarbeiter des BAMF (2016) erklärte uns im Interview, dass dieses Projekt zentral gewesen sei, um eine Zusammenarbeit zwischen BAMF und BA zu etablieren — eine Kooperation, die zuvor aufgrund der Trennung zwischen Asyl- und Integrationsprozess während des Asylverfahrens »nicht gewollt« gewesen war. Er argumentierte, dass man den Arbeitsmarktzugang auch deswegen früher ansetzen ließ, weil das BAMF mit dem vorhandenen Personal die steigende Zahl der Asylverfahren nicht schnell genug bearbeiten konnte und die Geflüchteten so »viel zu lange sozusagen zur Untätigkeit verdammt« gewesen seien.<sup>2</sup>

Die hier beschriebene Verknüpfung zwischen dem »Screening« der Gruppe der Geflüchteten auf ihre »Fähigkeiten/skills« hin und der Schaffung von Dienstleistungen zur Vermittlung ihrer Arbeitskraft trat im Zuge des Sommers der Migration noch deutlicher hervor. Diese Entwicklung korrespondiert aus unserer Sicht mit unserer These einer zunehmenden Logistifizierung des Migrationsregimes. Die deutsche Regierung ebenso wie die Kapitalseite nutzten die Gelegenheit für ein weiteres »Experiment« mit einer solchen Logistifizierung und legten damit die Grundlage für zukünftige Migrationspolitiken.

---

2 | Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016): Telefonisches Interview der Autor\_innen vom 10.08.2016.

Während des Sommers der Migration wuchs der Druck von privatwirtschaftlichen Akteuren auf die Bundesregierung, den Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete zu öffnen. Der hier beschriebene Prozess begann wie bereits erwähnt sicherlich bereits vor 2015. Doch wir argumentieren, dass sich erst durch den Sommer der Migration und unter dem Druck der schlicht massiven und unerwarteten Präsenz von Migrant:innen und Geflüchteten eine paradigmatische Verschiebung der Haltung gegenüber Geflüchteten in Deutschland vollzog und distinkte Merkmale einer zunehmenden Ökonomisierung sichtbar wurden. In diesem Sinne sprechen wir von der *unerwarteten Arbeitskraft* mit Blick auf diese Gruppe Geflüchteter. Privatwirtschaftliche Arbeitsvermittlungsagenturen spielten bei dieser Verschiebung eine zentrale Rolle. Schon im April 2015 hatte der multinationale Personaldienstleister Manpower (2015) die deutsche Regierung dazu aufgefordert, das Arbeitsverbot für Asylbewerber:innen zu lockern. »Selbst wenn sich herausstellt, dass es sich bei einigen Antragstellern um Wirtschaftsflüchtlinge handelt — Deutschland braucht dringend Fachkräfte, es spricht also nichts gegen ihre Integration, wenn ihre Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt gebraucht werden«, so der Vorsitzende der Geschäftsführung (Manpower, 22.04.2015). Es mag auf den ersten Blick verwundern, dass sich in derselben Pressemitteilung von Manpower ein explizit positiver Bezug zu »Lampedusa in Hamburg« findet — eine Gruppe von Geflüchteten, die seit 2013 radikal gegen das Dublin-System kämpft. Manpowers Befürwortung einer der Hauptforderungen von Lampedusa in Hamburg — dem freien Zugang zum Arbeitsmarkt — lässt die ungewöhnlichen Überschneidungen erahnen, die später, im Zuge des Sommers der Migration, den widersprüchlichen Rahmen für die Entwicklung von heterogenen Vermittlungsdienstleistungen zur »Integration« Geflüchteter in den deutschen Arbeitsmarkt bildeten (vgl. auch Georgi 2016: 191–92).

Auch in der Zivilgesellschaft entstanden zahlreiche neue Initiativen, die Geflüchtete bei der Arbeitssuche zu unterstützen versuchten — von Beratungsangeboten und Tandemprogrammen der Willkommensinitiativen bis hin zu teils zivilgesellschaftlichen, teils privatwirtschaftlichen digitalen Plattformen, die das *Matching* zwischen Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen, zwischen dem Bedarf an der Arbeitskraft Geflüchteter und dem Angebot organisierten. Staatliche Akteure erkannten bald, dass sie auf die Informationen und das »Expertenwissen« der 2015 und 2016 überall in Deutschland entstandenen Solidaritäts- und Willkommensinitiativen angewiesen waren (Karakayalı/Kleist 2016; Hamann et al. 2016). »Die haben das mitgebracht, was den beiden anderen beteiligten Institutionen [BA und BAMF] fehlte«, erklärte uns der bereits zitierte Mitarbeiter des BAMF (2016).

Wie bereits erwähnt, hat die Hinwendung zu Geflüchteten als potentielle Arbeitskräfte bereits einen längeren Vorlauf. Im Zuge des Sommers der Migration verdich-

tete und beschleunigte sich dieser Prozess aber deutlich. Unsere These ist, dass der Sommer der Migration einen zwar prekären, aber temporär sehr breiten Konsens zwischen weiten Teilen der politischen Regierungsebene, der Verwaltung sowie wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Bezug auf Geflüchtete als potentielle Arbeitskräfte herbeiführte. Hervorgerufen wurde diese Situation nicht zuletzt durch die eigensinnigen Bewegungen der Migration selbst und die faktische Präsenz einer hohen Zahl *unerwarteter* Migrant\_innen, die das bestehende Arbeits-Mobilitäts-Regime zu einer Reorganisation zwangen. Der Konsens beruhte auf einer spezifischen Kombination ökonomischer, humanitärer und pragmatischer Interessenslagen, Begründungsmuster und Reaktionen (dazu ausführlich Altenried et al. 2017: 62ff.). Die ›Willkommenskultur‹ griff mit einer zunehmenden Ökonomisierung der Flüchtlingspolitik ineinander. Dies ebnete den Weg für die Entstehung von hybriden diskursiven Formationen, die auch heute noch eine wichtige Rolle in öffentlichen Debatten spielen. Die faktische Präsenz vieler Geflüchteter und der entscheidend durch die Willkommensbewegung geprägte politische Moment der Hilfe und Solidarität verband sich auf spezifische Weise mit dem dringenden Bedarf an Arbeitskräften und den Hoffnungen, Geflüchtete (insbesondere die gut qualifizierten syrischen) könnten den Fachkräftemangel lindern oder sogar eine »Grundlage für das nächste deutsche Wirtschaftswunder« werden, wie Daimler-Vorstand Dieter Zetsche argumentierte. Die im Februar 2016 von einigen großen Unternehmen (u.a. Volkswagen und Deutsche Bank) ins Leben gerufene Initiative »Wir zusammen« ist ein gutes Beispiel für diese ineinander verflochtene humanitäre und ökonomische Matrix. In diesem Kontext kam es zu einer Vervielfältigung von Arbeitsvermittlungsprogrammen für Geflüchtete, zu einigen weiteren Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs und zu Ansätzen der Verknüpfung von Arbeit und Aufenthalt (siehe Scherschel 2017).

## **SCHNELL IN ARBEIT, SCHNELL ABGESCHOBEN**

Dies bedeutet nun nicht einfach eine Öffnung für Geflüchtete. Prozesse des erleichterten Zugangs zu Arbeit — und damit teilweise auch zu Aufenthalt — gehen einher mit verschärfter Kontrolle, Differenzierung und Exklusion an anderen Stellen — ganz im Sinne des Begriffes der *differenziellen Inklusion*. Parallel zur Schaffung von Vermittlungsinfrastrukturen im Zuge des Sommers der Migration fand eine vehemente Verschärfung der deutschen Asylgesetzgebung statt, die darauf ausgerichtet war, Geflüchtete aufzuteilen und zu hierarchisieren und zwar in solche mit ›guter Bleibeperspektive‹ und solche mit ›schlechter Bleibeperspektive‹ (Frings 2017). Das Hauptkriterium der Einteilung oder des »Clusterings«, wie es in offizieller Sprache



heißt (BAMF 2017: 12), ist das Herkunftsland. Und während Geflüchtete mit ›guter Bleibeperspektive‹ in Richtung der Vermittlungsinfrastruktur gelenkt werden, die ihre ›Integration‹ in den Arbeitsmarkt beschleunigen soll, sind Geflüchtete mit ›schlechter Bleibeperspektive‹ zur Abschiebung verdammt. Die bürokratische Maschine differenzieller Inklusion und Exklusion funktioniert (oder soll es zumindest) auf eine integrierte Art und Weise und trägt tagtäglich zu einer weiteren Fragmentation der Figur des/der Migrant.in bei.

Einen strategischen Ort stellt in dieser Hinsicht das Netzwerk von »Ankunftszentren« dar, die im Juni 2017 eröffnet wurden. Diese Zentren können als logistische Knotenpunkte beschrieben werden, an denen sowohl die Einteilung von Geflüchteten entlang ihrer Herkunftsländer stattfindet, als auch ihre Steuerung in Richtung Arbeitsmarkt oder Abschiebung stattfindet. Im Interview beschrieb ein Mitarbeiter der BA (2016), dass der »Kerngedanke« der Ankunftszentren darin bestehe, die »logistischen Voraussetzungen« dafür zu schaffen, dass alle Bestandteile des Aufnahmeverfahrens — von der erkennungsdienstlichen Behandlung, über die gesundheitliche Erstuntersuchung, das Asylverfahren und schließlich zur Beratung für einen möglichen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt »gut ineinander greifen«. Die BA ist nur verantwortlich für diese letzte Stufe — ein »erstes Profiling«, worin die berufliche Erfahrung, die beruflichen Kompetenzen sowie sonstige Qualifikationen erfasst werden, sodass dem Jobcenter am zukünftigen Wohnort der Person diese Informationen bereits zur Verfügung stehen.<sup>3</sup> Doch nur diejenigen Geflüchteten mit einer ›guten Bleibeperspektive‹ erreichen diese Stufe. Somit geht die Logistifizierung der Vermittlung der Arbeitskraft Geflüchteter mit einer Logistifizierung von Abschiebungen einher.

Die komplexe Vermittlungsinfrastruktur, die wir in diesem Forschungsprojekt untersucht haben, passt zur logistischen Phantasie einer *just-in-time* und *to-the-point* Arbeitsmigration. Damit ist keinesfalls gemeint, dass alle in diese Infrastruktur involvierten Akteure diese Phantasie teilen oder ihr sogar gezielt folgen. Dies betrifft insbesondere nicht die Solidaritäts- und Willkommensinitiativen. Die Logistifizierung und Ökonomisierung von Asylpolitik stellt für solche Initiativen ein heikles Terrain dar. Während ihre Unterstützung bei der Arbeitssuche Geflüchteten dabei helfen mag, ihre Chancen, in Deutschland zu bleiben, zu verbessern und die Betonung des (potentiellen) Beitrags Geflüchteter zur nationalen Wirtschaft ein schlagkräftiges Argument im migrationspolitischen Diskurs geworden ist, stärken solche Argumente ebenfalls die Ökonomisierung eben dieses Diskurses und damit auch das zunehmende Primat

---

3 | Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit (BA) (2016): Telefonisches Interview der Autor.innen vom 06.10.2016.

der Ökonomie über humanitäre und andere Argumente in der migrationspolitischen Diskussion.

Die partielle und reversible Öffnung des Arbeitsmarktes für Geflüchtete und der Versuch, ihre ›Fähigkeiten‹ und ihr ›Humankapital‹ auf die ›Bedarfe‹ des Arbeitsmarktes abzustimmen, deutet auf den Einfluss einer logistischen Phantasie hin. Man denke beispielsweise nur an die weitverbreitete Verwendung von Begriffen wie ›Spurwechsel‹, die es einfach machen, Parallelen zu den Kernbegriffen der Logistik, der ›Intermodalität‹ und der ›Interoperabilität‹, zu ziehen (vgl. Cowen 2014: 44–45; Rosziter 2016: 56–57). Nichtsdestotrotz ist es wichtig zu betonen, dass die perfekte *just-in-time* und *to-the-point*-Migration meist eine Phantasie bleibt — auch wenn diese Phantasie sehr reale Effekte produziert.

## PHANTASIEN, RATIONALITÄTEN, WIDERSPRÜCHE

Logistische Rationalitäten werden immer wieder von inneren und äußeren Widersprüchen durchkreuzt. Diese Widersprüche und Spannungen sind nach wie vor prägend für die Regulationslogiken der deutschen Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik. Die Widersprüche zwischen der Logik der Arbeit und des Asyls bleiben zentral und produzieren multiple Spannungen. Mehrere unserer Gesprächspartner\_innen hoben die daraus resultierenden Grenzen der Wirksamkeit von Vermittlungspraktiken hervor. »Sehr interessante Flüchtlinge«, die »eine gute Chance einer schnellen Integration in den Arbeitsmarkt gehabt hätten«, gingen dadurch verloren, beklagt eine lokale Koordinatorin des Modellprogramms Early Intervention (2016).<sup>4</sup> Der ›Integrationsprozess‹ ist durch eine Vielzahl oftmals miteinander unvereinbarer Zeitlichkeiten geprägt. Der Erwerb erforderlicher Sprachkenntnisse, die Wohnungssuche, die Anerkennung von Abschlüssen sowie die zahlreichen Wartezeiten auf relevante Dokumente oder auf Antworten von beteiligten Behörden produzieren Verzögerungseffekte — entgegen den dominanten diskursiven Antizipationen einer beschleunigten Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Insgesamt hat die Hoffnung, Geflüchtete könnten schnell den Fachkräftemangel lindern, bei vielen Unternehmen, Institutionen und Behörden inzwischen einige Dämpfer erhalten. Selbst wenn Geflüchtete Qualifizierungen mitbringen, werden diese oft nicht anerkannt. Ein weiteres Problem ist das Primat der deutschen Sprache. Mittelfristig zeichnet sich ab, dass Geflüchtete vor al-

---

4 | Koordinatorin von »Early Intervention — Jeder Mensch hat Potenzial« (2016): Interview der Autor\_innen vom 08.04.2016, Berlin.

lem in ›niedrigqualifizierten‹, prekären, schlecht bezahlten und oftmals informellen Sektoren Arbeit finden — etwa in der Gastronomie oder der Logistik, oftmals vermittelt über Leih- und Zeitarbeit. In vielen Niedriglohnsektoren besteht großer Bedarf nach Arbeitskraft. »Wir würden gerne, gerne viel mehr Flüchtlinge einstellen« erzählt uns ein Angestellter einer global tätigen Zeitarbeitsfirma, »wir finden sie aber nicht« (2016).<sup>5</sup>

Diese Aussage eröffnet die Perspektive auf einen weiteren entscheidenden Faktor, der einer Effektivität der logistischen Phantasie einer *just-in-time* und *to-the-point*-Arbeitsmigration zuwiderläuft: die Eigensinnigkeit, mit der Migrant\_innen und Geflüchtete ihre Autonomie auch nach ihrer Ankunft in Deutschland behaupten. Logistische Phantasien basieren oft auf präziser Planung und Vorhersage, die jedoch häufig nicht auf der Höhe des Geschehens ansetzen. Im Sommer der Migration setzte die hier beschriebene Logistifizierung als ein später Versuch ein, den vorübergehenden Zusammenbruch der Migrationspolitik in Angriff zu nehmen, der durch die Anwesenheit einer großen Anzahl von ›unerwarteten‹ Migrant\_innen und Geflüchteten ausgelöst worden war. Deren Strategien, Praktiken und Wünsche kollidieren stets mit jenen logistischen Rationalitäten, die den ›Integrationsprozess‹ steuern sollen. Viele Geflüchtete versuchen offizielle Infrastrukturen der Arbeitsvermittlung zu vermeiden und entwickeln mit Unterstützung von Freunden, Verwandten oder mittels existierender migrantischer Netzwerke ihre eigenen Strategien auf dem Arbeitsmarkt. Dennoch sollten die offiziellen und informellen Infrastrukturen der Arbeitsvermittlung, ebenso wie die daraus resultierenden Arbeitsumfelder, nicht als vollständig getrennt voneinander verstanden werden. Vielmehr sind sie eng miteinander verwoben.

Unsere Interviews mit Geflüchteten haben deutlich gezeigt, dass die Arbeitssuche über informelle Infrastrukturen parallel zum pragmatischen Umgang mit dem Jobcenter als offizielle öffentliche Arbeitsvermittlungsinstitution stattfindet. »Das Jobcenter weiß eigentlich gar nichts über mich«, so einer unserer Interviewpartner, ein syrischer Geflüchteter (2017).<sup>6</sup> Er nutzte die vom Jobcenter finanzierten Deutschkurse und schloss den geforderten Integrationskurs ab, versuchte aber abgesehen davon, dem Jobcenter den Einblick in seine Zukunftsplanung so weit wie möglich zu verwehren, um Vorgaben und Sanktionen zu entgehen. Gleichmaßen entzog er sich den staatlichen Kontrollmechanismen, während er noch den Ausgang seines Asylverfahrens abwartete. Denn um seine Studienplatz- und Arbeitssuche zu beginnen, musste er sich über die Residenzpflicht hinwegsetzen, gemäß derer er den norddeutschen

---

5 | Mitarbeiter eines Zeitarbeitsunternehmens (2016): Telefonisches Interview der Autor\_innen vom 09.09.2016.

6 | Geflüchteter aus Syrien (2016): Interview der Autor\_innen vom 31.03.2017, Berlin.

Landkreis, in dem er offiziell gemeldet war, nicht längerfristig hätte verlassen dürfen. Eigenständig zog er in ein WG-Zimmer nach Berlin und organisierte sich einen Vorbereitungskurs auf das Studium, einen weiteren Deutschkurs und einen Mini-Job. Während also öffentliche Institutionen noch damit beschäftigt sind, die ›Potentiale‹ der Geflüchteten zu evaluieren und gleichzeitig überwältigt sind von der logistischen Aufgabe, geeignete Sprachkurse und Integrationsmaßnahmen anzubieten, ›integrieren‹ sich viele Geflüchtete selbst in den Arbeitsmarkt. Dabei ist wichtig zu betonen, dass viele ihrer Strategien für die formellen Infrastrukturen der Arbeitsvermittlung weitgehend unsichtbar bleiben.

Unsere Untersuchungen zeigen darüber hinaus, dass das Bild einer ›Schattenwirtschaft‹, die abseits von ›regulären‹ Arbeitsbedingungen ›im Dunklen‹ operiert, unzutreffend ist. Die Grenzen zwischen formellen und informellen Ökonomien sind fließend und dokumentierte und undokumentierte Arbeit oft eng miteinander verflochten. Ein weitverbreitetes Arrangement besteht darin, eine geringfügige Beschäftigung auf Mindestlohnbasis durch undokumentierte und geringer entlohnte Arbeitszeit aufzustocken. Die informelle Ökonomie als Gegenpol zu der formellen Ökonomie zu verstehen, ist folglich irreführend (Cyrus 2001: 210). Mit Blick auf die Positionierung Geflüchteter auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind unter anderem drei Aspekte der informellen Ökonomie von Bedeutung. Erstens handelt es sich bei der Informalisierung um eine Strategie der Kapitaleseite, die Lohnkosten zu senken. Neu zugezogene Migrant\_innen sind von diesen Praktiken der Informalisierung insofern besonders betroffen, als Arbeitgeber\_innen fehlendes Wissen über das deutsche Lohnsystem und Arbeitsrechte ausnutzen können. Zweitens resultiert die informelle Ökonomie aus dem legalen Ausschluss eines Teils der Geflüchteten (vor allem jener mit ›schlechter Bleibeperspektive‹) vom Arbeitsmarkt. ›Schwarzarbeit‹ und ›Illegalität‹ lassen sich in diesem Sinne als ein Produkt von staatlichen Gesetzen denken (Bojadžijev 2008: 145). Drittens kann informelle Arbeit eine wichtige Taktik von Geflüchteten — wie auch vielen anderen Betroffenen des Hartz-Regimes — darstellen, ihre niedrigen Sozialleistungen aufzustocken, um beispielsweise die Schulden ihrer Flucht zu tilgen oder den Nachzug der Familie zu organisieren. Konfrontiert mit den Integrationsmaßnahmen und Vermittlungsbemühungen der Jobcenter, die oftmals unbezahlte Praktika als Einstieg in einen niedrig vergüteten Ausbildungsplatz beinhalten, entscheiden sich viele Geflüchtete für undokumentierte Arbeit.

Die logistische Rationalität möchte mobile Arbeit gemäß der Phantasie eines reibungslosen Warenverkehrs steuern. Auch am Beispiel des neuen Zugriffs auf Geflüchtete zeigt sich jedoch, wie diese Phantasien immer wieder scheitern — im Bereich der mobilen Arbeit oft noch drastischer als im Bereich des Güterverkehrs. Wie wir wissen ist die Arbeitskraft eine Ware, die sich von allen anderen unterscheidet. Ihre Mobili-

tät hat spezielle Eigenschaften, sie besitzt einen eigenen Willen. Die Autonomie der Migration zeigt dies auf, indem sie auf die Subjektivität der Migrant\_innen hinweist.

## LITERATUR

- Altenried, Moritz / Bojadžijev, Manuela / Höfler, Leif / Mezzadra, Sandro / Wallis, Mira (Hg.) (2017): *Logistische Grenzlandschaften: Das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration*. Münster.
- Antonakaki, Melina / Kasperek, Bernd / Maniatis, Georgios (2016): Counting, Channeling, and Detaining. The Hotspot Centre Vial in Chios, Greece. In: *Society and Space*. 29.11.2016. URL: [societyandspace.org](http://societyandspace.org) [26.03.2018].
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2017): *Integriertes Flüchtlingsmanagement*. Nürnberg. URL: [bamf.de](http://bamf.de) [26.03.2018].
- Bojadžijev, Manuela (2008): *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*. Münster.
- Bojadžijev, Manuela / Karakayalı, Serhat / Tsianos, Vassilis (2003): Das Rätsel der Ankunft. Von Lagern und Gespenstern. In: *Kurswechsel* 3. 39–52.
- Bojadžijev, Manuela / Karakayalı, Serhat (2007): Autonomie der Migration. Zehn Thesen zu einer Methode. In: *Transit Migration Forschungsgruppe* (Hg.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld. 203–209.
- Bojadžijev, Manuela / Mezzadra, Sandro (2015): »Refugee Crisis« or Crisis of European Migration Policies? In: *FocaalBlog*, 12.11.2015. URL: [focaalblog.com](http://focaalblog.com) [26.03.2018].
- Boockmann, Bernhard / Kohler, Wilhelm Kohler (2016): Eine ökonomisch fundierte Strategie zur Bewältigung der Zuwanderung. In: *IAW-Impulse* 3. 1–12.
- Burawoy, Michael (1976): The Functions and Reproduction of Migrant Labor. Comparative Materials from Southern Africa and the United States. In: *American Journal of Sociology* 81 (5). 1050–1087.
- Castles, Stephen / Kosack, Godula (1973): *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. Oxford.
- Corrado, Alessandra / de Castro, Carlos / Perrotta, Domenico (Hg.) (2016): *Migration and Agriculture: Mobility and Change in the Mediterranean Area*. London.
- Cowen, Deborah (2014): *The Deadly Life of Logistics. Mapping Violence in Global Trade*. Minneapolis.
- Cresswell, Tim (2006): *On the Move. Mobility in the Modern Western World*. London.
- Cyrus, Norbert (2001): Schattenwirtschaft und Migration in Berlin. Ethnologische Annäherungen an ein offenes Geheimnis. In: Gesemann, Frank (Hg.): *Migration und Integration in Berlin: Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven*. Opladen. 209–332.
- Deutsche Bundesregierung (2011): *Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken — Teilhabe verwirklichen*. Berlin. URL: [bundesregierung.de](http://bundesregierung.de) [26.03.2018].
- Deutscher Bundestag (2015): *Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015*. URL: [dip21.bundestag.de](http://dip21.bundestag.de) [26.03.2018].
- Fedyuk, Olena / Stewart, Paul (Hg.) (2018): *Inclusion and Exclusion in Europe. Migration, Work, and Employment Perspectives*. Colchester, UK.

- FFM (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration) (1995): Polen. Vor den Toren der Festung Europa. In: FFM-Heft: Gegen die Festung Europa 1. URL: [ffm-online.org](http://ffm-online.org) [26.03.2018].
- Fratzscher, Marcel / Junker, Simon (2015): Integration von Flüchtlingen — eine langfristig lohnende Investition. In: DIW Wochenbericht 45. 1083–1089.
- Frings, Dorothee (2017): Arbeitsmarktsteuerung im Bereich ungesteuerter Migration. In: Altenried, Moritz / Bojadžijev, Manuela / Höfler, Leif / Mezzadra, Sandro / Wallis, Mira (Hg.): Logistische Grenzlandschaften: Das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration. Münster. 167–185.
- Garelli, Glenda / Tazzioli, Martina (2016): Beyond Detention. Spatial Strategies of Dispersal and Channels of Forced Transfer. In: *Society and Space*, 08.11.2016. URL: [societyandspace.org](http://societyandspace.org) [26.03.2018].
- Garelli, Glenda / Tazzioli, Martina (2017): *Tunisia as a Revolutionized Space of Migration*. London.
- Geiger, Martin / Pécout, Antoine (2010): The Politics of International Migration Management. In: Dies. (Hg.): *The Politics of International Migration Management*. Migration, Minorities, and Citizenship. London. 1–20.
- Georgi, Fabian (2016): Widersprüche im langen Sommer der Migration: Ansätze einer materialistischen Grenzregimeanalyse. In: *PROKLA — Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 183. 183–203.
- Glick Schiller, Nina / Salazar, Noel B. (2013): Regimes of Mobility across the Globe. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39 (2). 183–200.
- Grappi, Giorgio (2016): *Logistica*. Rom.
- Hamann, Ulrike / Karakayali, Serhat / Wallis, Mira / Höfler, Leif (Hg.) (2016): Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Gütersloh. URL: [bertelsmann-stiftung.de](http://bertelsmann-stiftung.de) [26.03.2018].
- Heller, Charles / Pezzani, Lorenzo (2016): Ebbing and Flowing. The EU's Shifting Practices of (Non-)Assistance and Bordering in a Time of Crisis. In: *Near Futures Online* 1. URL: [nearfuturesonline.org](http://nearfuturesonline.org) [26.03.2018].
- Hentze, Tobias / Schäfer, Holger (2016): Flüchtlinge — Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen. In: *IW-Kurzberichte* 1 (3). URL: [iwkoeln.de](http://iwkoeln.de) [26.03.2018].
- Hess, Sabine / Kasperek, Bernd / Kron, Stefanie / Rodatz, Mathias / Schwertl, Maria / Sontowski, Simon (Hg.) (2017): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin.
- Hui, Alison (2016): The Boundaries of Interdisciplinary Fields: Temporalities Shaping the Past and Future of Dialogue between Migration and Mobilities Studies. In: *Mobilities* 11 (1). 66–82.
- Karakayali, Serhat (2008): *Gespenster der Migration: Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld.
- Karakayali, Serhat / Kleist, Olaf (2016): *EFA-Studie 2. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland. 2. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung*. Berlin.
- Kasperek, Bernd (2016): Routes, Corridors, and Spaces of Exception. *Governing Migration and Europe*. *Near Futures Online* 1. URL: [nearfuturesonline.org](http://nearfuturesonline.org) [26.03.2018].

- Kasperek, Bernd / Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. *bordermonitoring.eu*, 07.09.2015. URL: *bordermonitoring.eu* [26.03.2018].
- Manpower (2015): So bringt Deutschland Flüchtlinge in Arbeit — und profitiert davon. Pressemitteilung vom 22.04.2015. URL: *manpowergroup.de* [26.03.2018].
- Mayer, Matthias (2015): Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland im Jahr 2013. Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und weitere Kanäle. Gütersloh.
- Menz, Georg / Caviedes, Alexander (Hg.) (2010): *Labour Migration in Europe*. London.
- Mezzadra, Sandro (2006): *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*. Verona.
- Mezzadra, Sandro (2011): The Gaze of Autonomy. Capitalism, Migration, and Social Struggles. In: Squire, Vicki (Hg.): *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*. London. 121–142.
- Mezzadra, Sandro (2015): The Proliferation of Borders and the Right to Escape. In: Jansen, Yolande / Celikates, Robin / de Bloois, Joost (Hg.): *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe. Detention, Deportation, Drowning*. London. 121–135.
- Mezzadra, Sandro (2016): MLC 2015 Keynote. What's at Stake in the Mobility of Labour? Borders, Migration, Contemporary Capitalism. In: *Migration, Mobility and Displacement* 2 (1). URL: *journals.uvic.ca* [26.03.2018].
- Mezzadra, Sandro / Neilson, Brett (2013): *Border as Method, or, The Multiplication of Labor*. Durham, NC.
- Neilson, Brett (2012): Five Theses on Understanding Logistics as Power. In: *Distinktion. Scandinavian Journal of Social Theory* 13 (3). 323–340.
- Robert Bosch Stiftung (Hg.) (2016): Themendossier Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge. Informationen erheben — Zugänge erleichtern. Stuttgart.
- Rossiter, Ned (2016): *Software, Infrastructure, Labor: A Media Theory of Logistical Nightmares*. London.
- Scherschel, Karin (2017): Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion. In: Altenried, Moritz / Bojadžijev, Manuela / Höfler, Leif / Mezzadra, Sandro / Wallis, Mira (Hg.): *Logistische Grenzlandschaften: Das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration*. Münster. 144–164.
- Sciurba, Alessandra (2016): Hotspot System as a New Device of Clandestinitisation. View from Sicily. In: *openDemocracy*. 25.02.2016. URL: *opendemocracy.net* [27.03.2018].
- Serafini, Alessandro (Hg.) (1974): *L'operaio multinazionale in Europa*. Milan.
- Shachar, Ayelet (2006): The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes. In: *New York University Law Review* 81 (1). 148–206.
- Srnicek, Nick (2017) *Platform Capitalism*. Cambridge, UK.
- Tazzioli, Martina (2016): Concentric Cages. The Hotspots of Lesbos after the EU-Turkey Agreement. In: *openDemocracy*. 30.05.2016. URL: *opendemocracy.net* [27.03.2018].
- Tsing, Anna (2009): Supply Chains and the Human Condition. In: *Rethinking Marxism* 21 (2). 148–76.
- Urry, John (2007): *Mobilities*. Cambridge, UK.
- Wagner, Ines (2015): The Political Economy of Borders in a »Borderless« European Labour Market. In: *Journal of Common Market Studies* 53 (6). 1370–1385.

- Wech, Daniela (2016): ifo Migrationsmonitor: Rückgang der Zahl der registrierten Flüchtlinge — schwierige Arbeitsmarktsituation für Asylbewerber. In: ifo Schnelldienst 69 (12). 68–73.
- Wills, Jane / Datta, Kavita / Evans, Yara / Herbert, Joanna / May, Jon / McIlwaine, Cathy (Hg.) (2010): *Global Cities at Work: New Migrant Divisions of Labour*. London.
- Xiang, Biao (2012): Labor Transplant. »Point-to-Point« Transnational Labor Migration in East Asia. In: *South Atlantic Quarterly* 111 (4). 721–739.
- Xiang, Biao / Linquist, Johan (2014): Migration Infrastructure. In: *International Migration Review* 48 (1). 122–148.





# Grenzkontrollen als ›dauerhaftes Provisorium‹?

## Renationalisierungsprozesse im Schengenraum am Beispiel der Brennerroute

---

MATTHIAS SCHMIDT-SEMBDNER

**Abstract:** The epochal migration movements along the »Balkan Route« in 2015 upended the European border regime and paralyzed the Dublin System — one of the core principles of migration governance in Europe. The following reintroduction of national border controls in the Schengen Area was not limited to the Balkan Route, as this article exemplifies, focusing on the renationalization of migration politics alongside the »Brenner Route«. Brenner Pass, frequently described as the »needle-eye of the Alps«, is one of the most significant traffic routes in Europe. As such, it has always had a significant role as a point of intersection for transit migration between Italy, Austria, and Germany. The article describes and analyzes the political developments and processes of bordering as well as the movement of migration alongside the Brenner route in recent years. Referring to the tenacity of migrants to be mobile and cross borders and in light of the »trilateral police cooperation« among Italy, Germany, and Austria, as well as Austria's new ›border management‹ plans, the paper questions the contours and characteristics of the reconfiguration of the Schengen Area since 2015.

**Keywords:** Dublin, Schengen Area, Brenner, renationalization, police cooperation

Südtirol, Oktober 2017: Gemeinsam mit einer Aktivistin von *Antenne Migranti* stehe ich am Stumpfgleis des Bahnhofs Brenner, wir warten auf den letzten Regionalzug aus Österreich. Es ist schon später Abend, es sind kaum Reisende am Bahnhof anzutreffen. Hinter uns sind einige italienische PolizistInnen und SoldatInnen versammelt. Der Bahnhof liegt auf italienischem Gebiet, doch die Grenze zu Österreich ist nur wenige Meter entfernt. Aus der Ferne sehen wir eine Person mit Warnweste, sie leuchtet mit einer Taschenlampe die dort stehenden Güterzüge ab. Plötzlich gehen einige SoldatInnen und PolizistInnen das Stumpfgleis entlang Richtung Norden und verschwinden in der Dunkelheit. Nur wenige Minuten später kommen sie zurück: Sie halten zwei junge Männer fest, deren Klamotten voller Ruß sind. Die beiden Männer werden erst von der Polizei zum Wartesaal gebracht und kurz darauf in Begleitung zweier Beamter in einen Regionalzug Richtung Süden gesetzt. Gerne würden wir mit ihnen sprechen. Nach den Erfahrungen der Aktivistin könnte die Polizei sie bis zur

Endhaltestelle nach Bozen fahren lassen, manchmal müssen MigrantInnen aber auch bereits in einer der kleineren Ortschaften südlich vom Brenner den Zug verlassen. Wir entscheiden uns, so schnell wie möglich mit dem Auto nach Bozen zu fahren — das wäre auch der einzige Ort, an dem ihnen zumindest etwas Unterstützung angeboten werden kann. Am Bahnhof Bozen warten wir auf den Zug vom Brenner. Die beiden Männer sind immer noch im Zug, die Beamten waren bereits ausgestiegen. Vom Schaffner werden sie angewiesen, den Zug zu verlassen. Wir stellen uns kurz vor und fragen, was mit ihnen passiert sei. Sie waren auf einem Güterzug zum Brenner gefahren und wollten von dort weiter in Richtung Norden reisen, doch die Polizei hätte sie entdeckt und sie mussten zurückfahren. In Bozen waren sie bislang noch nie — sie waren davor in zwei unterschiedlichen Camps und haben sich erst auf ihrem Weg Richtung Norden kennengelernt. Einer von ihnen hat nur noch ein T-Shirt an, seine schmutzige Jacke hat er in seinen Rucksack gesteckt. Wir begleiten sie zu einer Anlaufstelle für Obdachlose, sie bekommen neue Jacken und eine Tüte mit Essen ausgehändigt. Anschließend zeigt ihnen die Aktivistin einen Ort, an dem sie im Freien schlafen können.

In der Alpenregion zwischen Italien, Österreich und Deutschland im Jahr 2017 stellen die Erlebnisse der beiden jungen Männer keinen außergewöhnlichen Vorfall dar, keinen Moment, der besonders erwähnenswert wäre. Er ist gewöhnlich, zumindest ist er das geworden. Dass Asylsuchende sich dazu entschließen, Italien zu verlassen und in andere europäische Länder zu gehen, ist weder ein überraschendes noch ein neues Phänomen. Dass sie dabei aber auf solch riskante Transportmittel wie Güterzüge zurückgreifen, um im Herzen des Schengenraums nationalstaatliche Grenzen zu überwinden, ist die Folge eines massiven Wandels, den das europäische Grenzregime während und im Anschluss an den ›Sommer der Migration‹ 2015 (Kasperek und Speer 2015) vollzogen hat. Dessen Auswirkungen sind nicht auf die europäischen Außengrenzen oder auf die sogenannte Balkanroute beschränkt. Spätestens mit der Wiedereinführung nationaler Grenzkontrollen im Schengenraum im Herbst 2015 hat sich auch die Transitmigration zwischen Italien, Österreich und Deutschland zunehmend verkompliziert und trifft auf immer neue Modi der Regulation und Kontrolle.

Über den Brenner, oft als ›Nadelöhr der Alpen‹ bezeichnet, verläuft einer der wichtigsten Verkehrswege Europas. Auf Straßen wie auf Schienen ist die Verbindung zwischen Italien und Österreich von enormer wirtschaftlicher Bedeutung und sie ist in den vergangenen Jahrzehnten zum europäischen Symbol für den freien Fluss von Waren und Personen im Schengenraum geworden. Dies gilt auch für den internationalen Zug *Eurocity*, der täglich mehrmals zwischen Verona und München verkehrt und mit Zwischenhalt im italienischen Grenzort Brenner die Städte Bozen in Italien, Innsbruck und Kufstein in Österreich sowie Rosenheim und München in Deutschland

miteinander verbindet. Neben Ventimiglia und Como ist der Brenner auch einer der wichtigsten Transitpunkte für Asylsuchende in Europa, um Italien zu verlassen.

Auch im Wissen um die wirtschaftliche und symbolische Bedeutung des Brennerpasses für Europa hat die Europäische Kommission in den vergangenen Jahren in ihren Empfehlungen, welche nationalen Grenzen bis zum Erreichen des ›Normalzustandes‹ Schengens kontrolliert werden sollten, die Grenze zwischen Italien und Österreich stets ausgespart (Europäische Kommission 2016a). Trotzdem wurde sie sukzessive zu einem Schauplatz der Renationalisierung des Schengenraums im Anschluss an den Sommer der Migration 2015. Diese Entwicklung der Renationalisierung möchte ich im vorliegenden Artikel näher betrachten und danach fragen, wie sich der Schengenraum am Beispiel der Brenner-Route im Wechselspiel zwischen der Bewegung der Migration und den Versuchen der Regulierung und Repression der Transitmigration rekonfiguriert. Grundlage dazu ist meine empirische Feldforschung entlang der Brenner-Route: Seit 2015 beobachte und analysiere ich die verschiedenen Grenzziehungspraktiken und Handlungslogiken entlang der Zugstrecke und spreche mit MigrantInnen, AktivistInnen, SozialarbeiterInnen und mit MitarbeiterInnen der verschiedenen Polizeien. Die Bewegung der Migration und ihre transformative Kraft, wie es die ›Autonomie der Migration‹ zum Ausdruck bringt (Hess 2016: 62), prägt dabei meinen Blick auf das Feld und kennzeichnet die Strategien von MigrantInnen zur (umkämpften) Herstellung von Mobilität entlang der Route als einen wesentlichen Aspekt des von mir untersuchten Prozesses.

Beginnend mit einer Einordnung des Zustandes des europäischen Grenzregimes und einem Blick auf die regionalen Dynamiken entlang der Brennerroute vor dem Sommer der Migration 2015, widme ich mich im Verlauf des ersten Teils den anschließenden Renationalisierungsprozessen mit einem besonderen Fokus auf die Migrationsgeschehnisse und Grenzziehungsstrategien der verschiedenen Nationalstaaten in der untersuchten Alpenregion. Im zweiten Teil werde ich mich der zu Beginn aufgeworfenen Fragestellung widmen und die Konturen, Ambivalenzen und lokalen Spezifika der Rekonfiguration des Schengenraums herausarbeiten.

## **AUF DEN SPUREN DES BRENNERKONFLIKTS**

Um die Entwicklungen entlang der Brennerroute in den vergangenen Jahren zu verstehen, ist ein Blick zurück auf die Zeit vor dem Sommer der Migration 2015 und dem massiven Umbruch des europäischen Grenzregimes unumgänglich. Dies betrifft sowohl den europäischen Gesamtkontext bezüglich Migrations- und Grenz-

politik, als auch die bereits zuvor relevanten lokalen Dynamiken in der untersuchten Grenzregion.

### **Dublin Troubles und die Schaffung der trilateralen Polizeikooperation**

Mit der Transitmigration über den Brenner entziehen sich MigrantInnen einer entscheidenden Logik des europäischen Grenzregimes: der Verhinderung der sogenannten ›Sekundärmigration‹. Mit dem Dublin-System, dem Kernstück des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, sollte der Wegfall der nationalen Grenzkontrollen im Zuge der Schaffung des Schengenraums im Jahre 1985 kompensiert und damit die Sekundärmigration und das Stellen von mehrfachen Asylanträgen in Europa verhindert werden (Buckel 2013: 65). Mit einer Vielzahl hierarchischer Kriterien soll die Dublin-III-Verordnung die Zuständigkeit für Asylverfahren in Europa regeln. In der Praxis hat sich dabei der Ort der ersten Einreise als zentrales Kriterium herausgestellt. Es soll Asylsuchende dazu zwingen, ihren Asylantrag in dem Land zu stellen, welches sie zuerst betreten haben (Meyerhöfer et al. 2014: 152). Der Logik eines ›Verursacherprinzips‹ folgend, sind es also in erster Linie die Mitgliedsstaaten an den europäischen Außengrenzen, welche für die überwältigende Mehrheit der Asylanträge zuständig sein sollen, da sie die Einreise der Asylsuchenden nicht verhindern konnten. Um allerdings das Kriterium der Ersteinreise wirkmächtig werden zu lassen, benötigte die EU ein Instrument zur Feststellung der Migrationswege. Erst mit der Schaffung der ersten EU-weiten Fingerabdruckdatenbank namens *Eurodac* im Jahr 2003 wurde der Grundstein für Abschiebungen auf Grundlage der Dublin-Verordnung gelegt, da fortan die Registrierung von MigrantInnen in anderen nationalen Asylsystemen über das Abgleichen der Fingerabdrücke nachgewiesen werden konnte (Kasperek 2015: 64). Die Kontrolle über die Sekundärmigration fand also nicht an den nationalen Grenzen, sondern in den nationalen Asylbehörden statt.

Die durch das Dublin-System hervorgerufene fehlende Balance in der europäischen Verteilungspolitik (ebd.: 62ff.) wird von Italien und anderen Ländern mit EU-Außengrenze regelmäßig kritisiert. Mit der sogenannten *Quattro-Gruppe* wandten sich Regierungsvertreter aus Italien, Griechenland, Malta und Zypern bereits im Jahre 2009 an die übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit der dringlichen Aufforderung, das Dublin-System aufgrund des anhaltenden hohen Drucks auf die eigenen nationalen Asylbehörden umgehend zu reformieren (Council of the European Union 2009: 6f.) — hatten damit jedoch keinen Erfolg. Eine umfassende Verhinderung der sogenannten Sekundärmigration liess sich aber auch schon in den Jahren vor dem Sommer der Migration 2015 nicht konstatieren, viele MigrantInnen blieben

nicht im Land ihrer Ersteinreise — und setzten sich auf unterschiedlichen Ebenen und mit verschiedenen Formen gegen spätere Dublin-Abschiebungen zur Wehr.

Hier müssen zunächst die zahlreichen erfolgreichen juristischen Kämpfe genannt werden. Als Meilensteine können dabei zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aufgeführt werden. Mit dem Prozess M.S.S. gegen Belgien und Griechenland im Jahr 2011 wurden Abschiebungen nach Griechenland für lange Zeit unterbunden (Meyerhöfer et al. 2014: 152), der EGMR-Prozess Tharakhel gegen die Schweiz im Jahr 2013 verkomplizierte zudem Abschiebungen von Familien mit Kindern nach Italien (EGMR 2014). Aber auch die ›alltäglichen‹ Kämpfe jenseits von Gerichten müssen an dieser Stelle angeführt werden: darunter das Unkenntlichmachen von Fingerabdrücken, Widerstände bei Abschiebeversuchen oder auch die Nutzung von Kirchenasyl zur Überbrückung der vorgegebenen Fristen zur Überstellung von Asylsuchenden auf Grundlage der Dublin-Verordnung (Lorenz 2015: 15f.).

Die Beharrlichkeit von MigrantInnen, sich trotz des Dublin-Systems nicht im Land ihrer Ersteinreise ›festkleben‹ zu lassen und die Strategie Italiens mit ihrer speziellen Position im Dublin-System als Staat an der europäischen Außengrenze umzugehen, machten in der Vergangenheit eine ›kuriose Allianz‹ zwischen MigrantInnen und dem italienischen Staat am Brenner sichtbar: Während MigrantInnen den Brennerpass zur von der EU und auch den nördlichen Mitgliedsstaaten so ungewollten Sekundärmigration nutzten, vernachlässigten die italienischen Behörden das Abnehmen von Fingerabdrücken und die Polizei am Brenner sah sich nicht dazu veranlasst, die Kontrollen der *Eurocities* allzu gründlich zu vollziehen. Die daraus resultierende Frequentierung der Brennerroute und die geringe Effizienz des Dublin-Systems, welche letztlich auch auf die fehlenden Möglichkeiten und mangelnde Bereitschaft Italiens zur Identifizierung von Asylsuchenden zurückzuführen ist, veranlassten Deutschland und Österreich bereits im Jahr 2014 zu einer Disziplinierungsmaßnahme Italiens. Auf Druck der beiden Länder stimmte Italien nach ministeriellen Absprachen der Etablierung einer trilateralen Polizeikooperation zum Zwecke der Identifikation von MigrantInnen in den internationalen Zügen zu. Seither operiert entlang der Zugstrecke zwischen Verona und dem Brenner eine Polizeistreife, bestehend aus zwei italienischen BeamtenInnen und jeweils einer Person der österreichischen Polizei und der deutschen Bundespolizei. Die österreichische und deutsche Polizei seien dabei lediglich ›beratend‹ tätig, da sie keine territoriale Souveränität zur Ausübung von Passkontrollen haben. Die Beschränkung der österreichischen und deutschen Polizei auf einen ›Beobachterstatus‹ will sowohl eine parlamentarische Anfrage der Partei DIE LINKE an den deutschen Bundestag bestätigen (Deutscher Bundestag 2014: 4) als auch die Vizepräsidentin der italienischen Bahnpolizei POLFER aus Verona, mit der ich ein Interview führen konnte. Dass es sich bei der Aussage der italienischen

Polizistin meiner Einschätzung nach auch um diplomatisches Wohlwollen handeln könnte, zeigt, dass meine eigenen Beobachtungen und Berichte von AktivistInnen eine andere Sprache sprechen — auch deutsche und österreichische BeamtInnen kontrollieren Ausweise in den Zügen, zumindest kontrollieren sie Dokumente nach einer ›Erstansicht‹ durch ihre italienischen KollegInnen. Auch die Ausführungen zur trilateralen Polizeikooperation von Seiten eines Landessekretärs von SIULP, der größten italienischen Polizeigewerkschaft, lassen Zweifel an der aus dem Begriff ›beobachtende Tätigkeit‹ implizit hervorgehenden Passivität deutscher und österreichischer BeamtInnen aufkommen. Er berichtete mir, dass SIULP schon seit Beginn der trilateralen Polizeikooperation dieses Kontrollkonstrukt kritisiert und spricht von einem enormen Druck, den die Anwesenheit der Polizei aus Österreich und Deutschland auslöst. Dass die trilaterale Polizeikooperation sowohl auf kollegialer als auch auf politischer Ebene konfliktbeladen ist, werde ich später noch einmal aufgreifen.

Festzuhalten bleibt, dass es zum Zeitpunkt der Schaffung der trilateralen Polizeikooperation im Jahr 2014 noch keine europaweit verteilten nationalen Grenzkontrollen gab und das Ziel der trilateralen Kooperation schließlich nur die Identifizierung und damit das Abnehmen der Fingerabdrücke für die Eurodac-Datenbank gewesen sein kann — und nicht etwa die (dauerhafte) Festsetzung von MigrantInnen. Ich verstehe ihre Anfangszeit daher auch in erster Linie als Versuch der Stabilisierung des Dublin-Systems und (noch) weniger als Versuch, dem viel zitierten ›Kontrollverlust‹ der Europäischen Union mit Lösungen auf ›nationaler Ebene‹ zu begegnen. Nichtsdestotrotz beginnt mit der trilateralen Polizeikooperation auch eine Politik der Immobilisierung entlang der Brennerroute, dementsprechend war schon zu diesem Zeitpunkt eine schrittweise Verlagerung der genützten Transportmittel von MigrantInnen von den internationalen Zügen zu den bis zum Brenner verkehrenden Regionalzügen festzustellen. Zudem sollte die Kooperation auch im Prozess der Renationalisierung eine zentrale, wenngleich auch immer ambivalente Rolle einnehmen.

Des Weiteren gewinnen rückwirkend betrachtet auch die Ereignisse rund um den G7-Gipfel in Bayern und das Bilderbergtreffen in Tirol im Frühjahr 2015 an Bedeutung: Die im Zuge solcher ›sicherheitsrelevanter‹ Veranstaltungen durchaus übliche Aussetzung Schengens entpuppte sich als großes ›Planspiel‹ deutscher und österreichischer Polizeibehörden, wie die nationalen Grenzen umfangreich kontrolliert werden können. Im Zuge der Kontrollen wurden weit weniger Menschen im Zusammenhang mit den Gipfelprotesten festgesetzt als Asylsuchende bei Grenzüberschreitungen gestoppt (Blaßnig 2016: 34f.).

## Die Wiedereinführung der nationalen Grenzkontrollen

Um den Entwicklungsverlauf an der Brennerroute weiter zu verfolgen, ist ein Blick auf die epochalen Migrationsbewegungen entlang der Balkanroute im Sommer 2015 unumgänglich. Als Ende August 2015 tausende MigrantInnen vom ungarischen Bahnhof Keleti über Österreich nach Deutschland einreisten, kam dies einer Bankrotterklärung der EU-europäischen Regulierungs- und Steuerungsversuche von Migration im Schengenraum gleich.

Unmittelbar vor dem Aufbruch der MigrantInnen gelangte ein internes Dokument des deutschen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an die Öffentlichkeit, in der eine Leitlinie zur Aussetzung von Dublin-Verfahren bei syrischen Staatsangehörigen formuliert wurde. Im Gegensatz zu einer möglichen Anordnung hatte es als Leitlinie keine rechtliche Grundlage (Pro Asyl 2015) und als internes Dokument auch noch keine (offizielle) Zustimmung des zuständigen Innenministeriums. Die deutsche Bundeskanzlerin Merkel sollte später von einem ›Missverständnis‹ sprechen. Die Nachricht über die angebliche Aussetzung der Dublin-Verfahren verbreitete sich jedoch rasend schnell und die in Ungarn festsitzenden MigrantInnen forderten nun umso vehementer, nach Deutschland weiterreisen zu dürfen. Nur wenige Tage nach dem Auftauchen des Dokuments erreichten die ersten MigrantInnen den Hauptbahnhof in München. Der Spiegel hatte bereits einen Artikel mit dem Titel »Wie ein Gerücht Tausende auf die Züge lockte« (Spiegel Online 2015a) veröffentlicht. Die Protestierenden am Bahnhof Keleti hatten aus diesem ›Gerücht‹ innerhalb kürzester Zeit eine Tatsache geschaffen. Denn erst am 21. Oktober schaffte das deutsche Innenministerium die Wende und verkündete, ab diesem Zeitpunkt das Dublin-Verfahren auch für syrische Staatsangehörige wieder anzuwenden (Tagesschau 2015) — doch das faktische Scheitern des Dublin-Systems wurde damit zunächst besiegelt (Kasperek und Schmidt-Sembdner 2017). Jenes Scheitern lässt sich aus meiner Sicht nicht alleine auf den Sommer der Migration 2015 reduzieren, hätte es doch beispielsweise für die deutsche Regierung die Möglichkeit gegeben, ihr Handeln von Beginn an offensiv als der Situation angemessene Regelanwendung der Dublin-III-Verordnung (wie die Inanspruchnahme des Selbsteintrittsrechts der Mitgliedsstaaten für Asylverfahren) zu vertreten. Und auch die von mir bereits skizzierten vorangegangenen Kämpfe gegen das System, in denen MigrantInnen in einem Zusammenspiel mit verschiedenen Akteuren wie Gerichten, AktivistInnen und einzelnen Staaten Dublin seiner Effizienz beraubten, begleiteten das System quasi schon seit seinem Bestehen. Es war daher mehr die Kombination aus einem ohnehin schon auf Fragilität und Ineffizienz basierenden System mit den epochalen Migrationsbewegungen nach und durch Europa im Jahre 2015, die das Scheitern des Dublin-Systems



zum Ausdruck brachten: es war schlicht nicht mehr präsentabel genug, um den massiven Verlusten an Glaubwürdigkeit und Autorität der Europäischen Union in der Frage der Kontrolle und Verhinderung von Migrationsbewegungen etwas entgegenzusetzen.

Angesichts der hohen Ankunfts zahlen von MigrantInnen über die Balkanroute und befeuert durch das allgegenwärtige Misstrauen gegenüber der Handlungsfähigkeit der EU, entschloss sich die deutsche Bundesregierung Mitte September 2015 zur Wiedereinführung nationaler Grenzkontrollen. Sie löste damit eine Art Dominoeffekt aus, an dessen Ende sich die Regierungen Sloweniens, Serbiens, Bulgariens und Mazedoniens zur Schließung ihrer nationalen Grenzen entschlossen und so versuchten, die Balkanroute für MigrantInnen abzuriegeln (Moving Europe 2017: 254f.).

Mit dem Beginn der Grenzkontrollen im deutsch-österreichischen Grenzgebiet wurde der Bahnhof in Rosenheim zu einem wichtigen Knotenpunkt und Sinnbild nationaler Migrationskontrolle im Schengenraum. Die Bundespolizei Rosenheim, deren Standort in der kleinen oberbayerischen Stadt in den Jahren zuvor unter Legitimationsdruck stand, sollte sich fortan über regionalen Zuspruch für ihre unermüdliche Arbeit freuen dürfen. Auch wenn es in den ersten Monaten noch überwiegend um MigrantInnen auf der Balkanroute ging, griff die Maßnahme in Rosenheim mit der Aufnahme von Kontrollen in den *Eurocities* auch in die Transitmigration entlang der Brennerroute ein. Die Züge wurden am Bahnhof Rosenheim für rund 20 Minuten angehalten, um sie gründlich zu durchsuchen — beim Kauf einer Fahrkarte von Italien nach München wurde auf diese ›institutionalisierte Verzögerung‹ sogar auf der Rückseite der Tickets hingewiesen. Während täglich hunderte MigrantInnen am Rosenheimer Bahnhof festgesetzt wurden, demonstrierten ein aufgebauter Klappstisch, ein paar Stühle und ein dürrtiges Absperrband am Aufgang von Gleis 1 den Improvisationscharakter der neu eingeführten Grenzkontrollen. Eine Durchsuchung, eine kurze Befragung und eine erste Registrierung wurden am Bahnhof durchgeführt, ehe ein großer Bus der Bundespolizei mit einer Kapazität für rund 50 Personen die MigrantInnen für ein bis zwei Tage in die nahegelegene Kaserne des ehemaligen Bundesgrenzschutzes brachte. Diejenigen, die nicht nach Österreich zurückgeschoben wurden, sollten später eigenständig ihre Reise nach München fortsetzen und mit ihrem Asylverfahren beginnen.

Mit zunehmender Dauer der Grenzkontrollen zu Österreich änderte sich das Bild am Bahnhof: Während im Laufe der nächsten Monate und Jahre die Zahl der MigrantInnen immer weiter abnahm, professionalisierte sich der Ablauf der Kontrollen und das Gefühl des routinemäßigen Trotts machte sich bei meinen Beobachtungen breit. Aus dem Absperrband wurde ein Zaun mit Sichtschutz, später wurde vom Katastrophenhilfswerk ein Containerkomplex mit Sichtschutzwänden auf dem Vorplatz des Bahnhofs aufgebaut, in dem die erste Registrierung und Befragung seither stattfindet.

In der jüngeren Vergangenheit konnte man Augenzeuge eines seltsamen Schauspiels werden: Auch wenn nur zwei oder drei Personen von BeamtInnen aus den Zügen geholt wurden, kam wenig später der große Reisebus der Bundespolizei vorgefahren, um allem Anschein nach nur so viele Menschen abzuholen und zur Kaserne zu bringen, dass diese ohne weiteres in einem normalen Polizeibus Platz gefunden hätten. Zu dieser Zeit hatte sich auch der Umgang mit MigrantInnen ein Stück weit verändert, wie mir ein Aktivist aus Rosenheim berichtete. Die Situation am Bahnhof sei weit weniger hektisch und aufgeregt als noch zu Beginn der Einführung der Grenzkontrollen, was vor allem an den gesunkenen Ankunfts Zahlen läge. Die Polizei mache auf ihn daher auch inzwischen einen ›professionelleren‹ Eindruck, ihr Verhalten gegenüber MigrantInnen sei ruhiger geworden, viele Abläufe hätten sich eingespielt. Er sieht darin eine mögliche Erklärung, warum inzwischen keine Erzählungen mehr über gesetzeswidrige Abschiebungen nach Tirol im Umlauf wären, anders als noch zu Beginn der neuen Grenzkontrollen in Rosenheim.

Mit der Einführung der Grenzkontrollen erhöhte sich auch die Kontrolldichte am Brenner und in den *Eurocities* aus Verona. Vorausgegangen war eine Bitte der bayerischen Sozialministerin Emilia Müller an ihre Südtiroler Amtskollegin Martha Stocker, vermehrt entlang der Brennerroute zu kontrollieren, da sich die Polizei in Bayern bereits den hohen Ankunfts Zahlen von der Balkanroute ausgesetzt sehe (Spiegel Online 2015b). In diesem Zusammenhang möchte ich auch noch einmal auf die trilaterale Polizeikooperation eingehen. Obwohl sich die konkrete Praxis der internationalen Polizeistreife nicht wesentlich änderte, fand aus meiner Sicht eine unweigerliche Umwidmung ihrer Wirkung statt, betrachten wir den radikal veränderten kontrollparadigmatischen Kontext, in dem sie sich nun befindet: Konnte sie vor der Wiedereinführung der nationalen Grenzkontrollen ihre Wirkung mittelfristig nur durch die Registrierung von Fingerabdrücken für spätere Dublin-Verfahren entfalten, ist sie nun Teil eines Kontrollkomplexes, der tatsächlich auf die unmittelbare, an den Grenzen beziehungsweise Grenzregionen stattfindende Verhinderung der sogenannten Sekundärmigration abzielt. Die Unterscheidung von Ulrich Beck und Edgar Grande zwischen regelsetzenden beziehungsweise regelverändernden Machtspielen einerseits und regelanwendenden Machtspielen andererseits (Beck/Grande 2007 [2004]: 208) verdeutlicht diese Umwidmung: Während es zu Beginn der trilateralen Polizeikooperation um eine Hilfestellung zur Anwendung einer existierenden Regelung (nämlich der Dublin-III-Verordnung) ging, ist sie nun Teil eines Prozesses, der die Regeln der Migrationskontrolle im Schengenraum neu setzt und verändert. Diese Veränderungen zeichnen sich dadurch aus, dass sich nun nicht mehr auf eine spätere ›Sanktionierung‹ der Sekundärmigration mit der Einleitung eines Dublin-Verfahrens durch die jeweiligen Asylbehörden verlassen wird, sondern versucht wird, der Se-

kundärmigration unmittelbar zu begegnen — an den Schengener Binnengrenzen und entlang der relevanten Routen. Aus meiner Sicht übte die trilaterale Polizeikooperation ab diesem Zeitpunkt zwei wesentliche Aufgaben aus. Zum einen ist sie nun fester Bestandteil der ›vorgelagerten‹ Kontrollen entlang der Brenner-Route, da die Streifen bereits ab Verona im Einsatz sind. Zum anderen, und das halte ich in diesem Punkt für sehr wesentlich, dient sie als Vehikel zum ›praxisnahen‹ Wissenstransfer zwischen den italienischen, deutschen und österreichischen Behörden. So wurde mir auch von Seiten der österreichischen Fremdenpolizei erläutert, dass die trilaterale Polizeikooperation vor allem auch dem Austausch über aktuelle Konjunkturen in der Transitmigration dient. Informationen darüber, wer mit welchen Mitteln versucht mit den Zügen die Grenzen zu überqueren, werden hier unter den Behörden geteilt. Dabei kann es beispielsweise um die (numerische) Relevanz der verschiedenen Nationalitäten gehen oder auch um die Identifizierung von Passfälschungen.

Doch trotz der Wiedereinführung der nationalen Grenzkontrollen und der von mir skizzierten Umwidmung der trilateralen Polizeikooperation blieb eine ›relative Durchlässigkeit‹ der Grenze weiterhin bestehen: auch wenn es schon zu diesem Zeitpunkt sicherlich mit mehr Schwierigkeiten verbunden war, Italien über die Brennergrenze zu verlassen, konnten MigrantInnen nach wie vor auch noch Personenzüge zur Überquerung der Brennergrenze nutzen. Zunehmend gewannen jedoch die Regionalzüge für die Transitmigration über den Brenner an Bedeutung.

### **SoldatInnen, Container, Zäune:**

#### **Das neue ›Grenzmanagement‹ im Herzen des Schengenraums**

Während die ›Schließung‹ der Balkanroute zu Beginn des Jahres 2016 weiter Konturen annahm (Moving Europe 2017) und die EU im März 2016 den sogenannten ›EU-Türkei-Deal‹ für die Wiedererlangung der Kontrolle der Fluchtmigration über die Ägäis als ›Fortschritt zurück‹ zum ›Schengener Normalzustand‹ verkaufte (Europäische Kommission 2016b), warb vor allem Österreich darum, die Blicke auf die zentrale Mittelmeerroute und damit auf die zu erwartende Verlagerung der Fluchtwege nach Italien zu lenken (Kurier 2016).

Schon im Februar 2016 waren erste Medienberichte über eine vermeintliche Schließung des Brenners durch Österreich zu lesen (Tiroler Tageszeitung 2016). Im März 2016 wurden die Pläne von der Regierung konkreter vorgestellt: Schon in wenigen Wochen könnte die österreichische Regierung das neue ›Grenzmanagement‹ am Brenner aktivieren, so der damalige österreichische Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil. Dies würde neben dem Einsatz des österreichischen Heeres und mobiler Sperrgitter auch den Aufbau eines Grenzzaunes und die Aufstellung von Containern

bedeuten. Die Politik des ›Durchwinkens‹ müsse mit einer Dichtmachung des Brenners beendet werden, so die Töne des österreichischen Ministers (Tagesschau 2016). Auch ein österreichischer Einsatz auf italienischer Seite wurde diskutiert, unter der Berufung auf eine mögliche Reaktivierung eines Abkommens von 1985, welches österreichischen BeamtInnen damals Zugkontrollen bereits im italienischen Franzensfeste, also rund 50 Kilometer im Landesinneren Italiens, erlaubte (ORF 2016).

Die Pläne des neuen ›Grenzmanagements‹ waren nichts anderes als die Androhung einer massiven Militarisierung der Brennergrenze. Österreichische und italienische AktivistInnen riefen zu Demonstrationen am Brenner auf. Unter den Demonstrierenden kursierte ein Gerücht über die Aufkündigung der trilateralen Polizeikooperation von Seiten Italiens, das sich als falsch erweisen sollte. Jedoch betonte der italienische Innenminister Angelino Alfano, dass die Pläne Österreichs auch angesichts der seit 2014 gestärkten Polizeikooperation unnötig seien (Der Standard 2016) und die Schließung der Brennergrenze »gegen jegliche Logik, gegen die Vernunft und gegen die Geschichte« (ORF 2016) wäre. Auch aus Brüssel wurde Kritik an den Plänen geäußert. Die Diskussionen um die Kontrolle über die Bewegung der Migration in Europa entbrannten in dieser Heftigkeit erstmalig mit Blick auf die Brennerroute.

Mit Ausnahme vermehrter österreichischer Polizeikontrollen in den Zügen nördlich des Brenners und erster architektonischer Maßnahmen am Brenner wurden die großen ›Baupläne‹ der österreichischen Regierung, die weder zum damaligen noch zu einem späteren Zeitpunkt mit erhöhten Flüchtlingszahlen hätten gerechtfertigt werden können, nicht umgesetzt. Doch hatten sie weit mehr Auswirkungen als nur ein erneutes Kapitel über europäische Solidarität, über nationalstaatliches Misstrauen gegenüber der EU und über diplomatische Krisen zwischen Mitgliedsstaaten zu schreiben. Als ich zum ersten Mal nach der offiziellen Präsentation des Grenzmanagements den Brenner aufsuchte, befand sich eine Vielzahl an italienischen Polizei- und Militäreinheiten am Bahnhof. Die Bahnpolizei POLFER, der italienische Zoll, die Carabinieri (zum Militär gehörende Einheit mit polizeilichen Aufgaben), Einheiten des italienischen Heers mit ihren federgeschmückten Filzhüten. Im Bewusstsein über die Auswirkungen auf die Transitmigration und damit allen inneren Widerständen zum Trotz konnte ich diesem grotesken Schauspiel zunächst nur etwas surreal-komisches abgewinnen: Der kleine, beschauliche Alpenort *Brennero* hatte also zum polizeilich-militärischen Karneval geladen. Als ich über ein Jahr später die Vizepräsidentin von POLFER fragte, ob die Androhung Österreichs, den Brenner zu schließen, irgendwelche Auswirkungen auf die Kontrollintensität Italiens gehabt hätte, verneinte sie dies zu meiner Überraschung. Weder quantitativ noch qualitativ hätten sie am Brenner irgendwelche Veränderungen bei den Kontrollen vorgenommen. Nach dem Gespräch verflog meine Verwunderung über diese Antwort jedoch sehr rasch, die Beamtin hatte

wohl schlicht und einfach nur von ihrer eigenen Bahnpolizei gesprochen. Diese war tatsächlich bereits vor den Androhungen Österreichs in vergleichbarer Zahl am Brenner präsent gewesen. Doch dieses zwischenzeitliche Missverständnis meinerseits war für mich ein weiterer Grund, der Bedeutung unterschiedlicher Polizeieinheiten, ihrer Befindlichkeiten, ihren Kämpfen um Legitimation und Kompetenz auch im Zuge der Renationalisierung des Schengenraums Rechnung zu tragen.

Auch ohne den Bau eines Zaunes hatte die Transitmigration über den Brenner im Frühjahr 2016 eine Zäsur erlebt. Zum einen erhöhte die italienische Regierung nicht nur am Brenner, sondern auch entlang der Zugstrecke die Polizeipräsenzen an den Bahnhöfen massiv. Bereits in Bozen wurden MigrantInnen daran gehindert, Züge in Richtung Brenner zu betreten. Auch der Bahnhof in Verona wurde nun ins Visier genommen, um MigrantInnen von der Ausreise aus Italien abzuhalten — 180 Kilometer Luftlinie südlich von der österreichischen Grenze gelegen. Die nach wie vor operierenden trilateralen Polizeistreifen hatten ihren Kredit als ›Kompromisslösung‹ zwischen den Staaten also endgültig aufgebraucht.

Zum anderen wurden die Kontrollen nördlich des Brenners weiter intensiviert und systematisiert, wie der Umgang der deutschen und österreichischen Behörden mit dem *Eurocity* fortan zeigte. Nach den intensiven Inspektionen des Zuges auf italienischer Seite beginnen seither zwischen zwei und vier österreichische BeamtInnen mit Ausweiskontrollen im Zug unmittelbar nachdem dieser die Grenze passiert — und wiederholen damit die Prozedur, die oft nur wenige Minuten zuvor von der italienischen Bahnpolizei im Zug während seines Aufenthaltes am Brenner durchgeführt wurde. In Innsbruck verlassen die österreichischen BeamtInnen in der Regel den Zug. Nur eine gute halbe Stunde später steigen BeamtInnen der Rosenheimer Bundespolizei im österreichischen Kufstein zu und beginnen ihrerseits mit Personenkontrollen nach dem Passieren der österreichisch-deutschen Grenze, bevor sie den Zug in Rosenheim wieder verlassen. Art und Umfang der deutschen und österreichischen Kontrollen scheint dabei von der Motivation der BeamtInnen und von der Anzahl der Fahrgäste abhängig zu sein. Insbesondere wenn nur wenige Reisende an Bord sind, werden oft alle Fahrgäste nach Ausweisen gefragt. Ist der Zug voller, werden oft nur Ausweise von denjenigen Personen verlangt, die von den BeamtInnen als potentielle MigrantInnen ›identifiziert‹ wurden. Entlang der österreichischen Strecke habe ich aber auch schon mehrmals erlebt, dass die vorausgehenden BeamtInnen anhalten und ein halbes Abteil um die Ausweise bitten, sobald sie eine ihrer Ansicht nach ›kontrollrelevante‹ Person gesehen haben. Ein für mich wenig überzeugender Versuch, nicht den Anschein zielgerichteter Personenkontrollen nach dem Prinzip des *racial profiling* zu erwecken.

Eine besondere Komplexität erlangen die an der Brennerroute stattfindenden Versuche der Immobilisierung von MigrantInnen mit Hinblick auf die italienisch-österreichische Grenze. Denn im Gegensatz zur Transitmigration aus Italien ist die Zahl derjenigen Asylsuchenden in Europa, die aufgrund ihrer abgelehnten Asylbescheide und der drohenden Abschiebungen in den nördlichen Ländern Europas den Weg nach Italien suchen, in den vergangenen Jahren gestiegen — auch über den Brenner. Dies ist der italienischen Regierung durchaus bewusst, die Einreise nach Italien über den Brenner ist somit ebenfalls stärker ins Visier der italienischen Behörden geraten. Seither mehren sich die Fälle, in denen MigrantInnen (zum Teil auch ganze Gruppen) zwischen österreichischer und italienischer Seite hin und hergeschickt und von den jeweiligen Behörden mit Verweis auf die Illegalität des Grenzübertritts des Landes verwiesen werden.

### **Die Überwindung der Alpen mit dem Güterzug**

Die Transitmigration aus Italien in den Personenzügen ist seither nie völlig zum Erliegen gekommen, wenngleich die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Grenzüberquerung über diesen Weg noch einmal drastisch verringert wurde.

Von der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung ist in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen worden, dass die Schließung von Grenzen Migrationsbewegungen nicht einfach unterbindet, sondern viele MigrantInnen auf gefährlichere Wege oder Transportmittel zurückgreifen (Heck 2010: 53). Eine solche Entwicklung lässt sich auch für die Überquerung der Alpen konstatieren. Nur wenige Wochen nach der Kontrollintensivierung im Frühjahr 2016 verdichteten sich die Anzeichen, dass MigrantInnen nun Güterzüge für den Transit nutzen. Erste Pressemitteilungen der deutschen Bundespolizei gelangten im Verlauf des Sommers 2016 an die Öffentlichkeit, die mediale Berichterstattung dazu blieb jedoch äußerst gering. Griffen einzelne Tageszeitungen das Thema auf, reduzierten sich die Artikel auf den Abdruck der polizeilichen Mitteilung und einen Verweis auf die durch die Vorfälle entstandenen Behinderungen für den öffentlichen Nah- und Fernverkehr. Kritische, hinterfragende Berichterstattungen oder politische Debatten zu diesem Thema blieben aus, während sich die Transitmigration mit dem Güterzug zu einem quasi alltäglichen Phänomen entwickelte, wie ich es bereits zu Beginn des Textes verdeutlicht hatte. Seither vergeht kaum mehr eine Woche ohne einen Bericht der deutschen Bundespolizei, dass erneut bis zu 30 MigrantInnen auf Güterzügen aus Italien bei der Einreise nach Deutschland aufgegriffen wurden (Bundespolizeidirektion München 2017). Selbst in den Wintermonaten, an denen am Brenner oftmals zweistellige Minusgrade herrschen, werden die Güterzüge von MigrantInnen genutzt, viele kommen

mit starken Unterkühlungen in Deutschland an. Entlang der Zugstrecke kam es seither zu schweren Verletzungen, mehrere MigrantInnen sind schon beim Versuch auf Güterzüge zu gelangen oder während der Fahrt gestorben — in Italien, in Österreich und in Deutschland (Kurier 2017; Süddeutsche Zeitung 2017).

Auf deutscher Seite wurden die Güterzüge noch bis zum Herbst 2017 überwiegend in Raubling, einer kleinen Stadt vor Rosenheim, kontrolliert. BeamteInnen der Bundespolizei durchleuchteten nachts die dort haltenden Güterzüge und fanden regelmäßig MigrantInnen zwischen den Containern und den Fahrgestellen. Im Herbst wurde der Großteil der Kontrollen auch für Güterzüge nach Rosenheim verlegt. Hinter den Bahnsteigen für Personenzüge gelegen wurde ein Gleis mit Gittern eingezäunt, ein Sichtschutz angebracht und Scheinwerfer montiert. Nachts kommt auch regelmäßig ein Polizeihubschrauber zum Einsatz.

In Österreich werden die Güterzüge vor allem vom österreichischen Bundesheer kontrolliert. Im März 2017 kündigte der Tiroler Landeshauptmann Günther Platter den Bau eines neuen Bahnhofes am Brennersee, also unmittelbar hinter der italienischen Grenze, an. Das 1,3 Millionen Euro teure Projekt wurde im Frühherbst 2017 fertiggestellt und in Betrieb genommen; es soll als infrastrukturelle Maßnahme die Bahnhöfe Innsbruck und Steinach entlasten und eine umfangreichere Kontrolle der Güter- sowie Personenzüge ermöglichen. Auch die Lärmbelastung durch nächtliche Güterzugkontrollen soll durch den neuen Bahnsteig gesenkt werden und die Aktivierung des Grenzmanagements ›auf Knopfdruck‹ noch besser möglich werden (ORF 2017).

In meinem Gespräch mit dem Landessekretär der italienischen Polizeigewerkschaft SIULP wurde der neue Bahnsteig ebenfalls thematisiert: Er sei ein weiteres Indiz für andauernde systematische Kontrollen, die im Schengenraum verboten wären. Während sich die Vizechefin von POLFER mit Kritik zurückhielt und bei der Frage nach den Güterzügen auf die vom Ministerium neu ausgegebenen Flyer verwies, auf denen in verschiedenen Sprachen über die Gefahren des Betretens von Gleisen informiert und vor dem Aufspringen auf Züge gewarnt wird, wurde der Präsident der Bahnpolizei Gianluigi Rispoli in einem Zeitungsartikel vom Dezember 2017 deutlicher. Die deutsche Bundespolizei hätte erst vor kurzem über die Ankunft von 23 MigrantInnen mit einem Güterzug berichtet und behauptet, die MigrantInnen wären in Verona auf die Güterzüge geklettert. Dies könne nicht sein, denn sie würden intensive Kontrollen ausüben — doch besonders ärgere ihn, dass sie erst vor kurzem eines ihrer regelmäßigen Treffen mit den österreichischen und deutschen Behörden gehabt hätten und dieser Vorwurf dort nicht zur Sprache kam (Arena 2017).

Trotz dieser ›diplomatischen Spannungen‹ stimmte Italien einer Ausweitung der trilateralen Polizeikooperation bereits im November 2017 zu: am Brenner sollen nun

auch gemeinsam die Güterzüge kontrolliert werden, Deutschland und Österreich hatten sich also den Kontrollzugriff auch auf italienischem Boden gesichert. Wie eine ›beratende‹ Tätigkeit bei Güterzugkontrollen aussehen soll, bleibt unklar.

Flankiert von den konfliktgeladenen Aushandlungen um die Kontrolle der Güterzüge, reduzierte die italienische Polizei nach dem Sommer 2016 schrittweise ihre Anwesenheit an den Bahnhöfen südlich des Brenners. Auch eine erneute Drohgebärde Österreichs vom 04. Juli 2017, als der Verteidigungsminister die grenznahe Verlegung von 750 SoldatInnen und ›schwerem Gerät‹ — darunter vier Pandur-Radpanzer — öffentlich verkündete und von der Möglichkeit einer Schließung des Brenners innerhalb von 72 Stunden sprach (Der Standard 2017), änderte dies nicht.

Doch mit dem Ausruf Österreichs zur Militarisierung der Brennergrenze im Frühjahr 2016 veränderte sich die Art und Wahrnehmbarkeit der Transitmigration nicht nur in Hinblick auf die Ankünfte von MigrantInnen in Deutschland. Auch die Situation in den Städten Norditaliens wandelte sich: Umso umkämpfter die Frage der Mobilität wurde, umso mehr reduzierte sich die Sichtbarkeit der Transitmigration in ihrer Unmittelbarkeit an Bahnhöfen und in den Personenzügen. In Bozen waren im Verlauf des Jahres 2016 immer weniger MigrantInnen am Bahnhof anzutreffen, dagegen wuchs die Zahl an wohnungslosen MigrantInnen in den Parks oder unter Brücken. Die Stadtregierung Bozens begann mit einer massiven Kriminalisierung von Wohnungslosen, löste informelle Camps auf und verbaute den Zugang zu leicht geschützten Flächen. Es ist davon auszugehen, dass sich im Verlauf dieser Entwicklung die Transitmigration stärker in die lokalen Aufnahmestrukturen, seien es Flüchtlingscamps oder Winter-Notquartiere, verlagert hat. MitarbeiterInnen von Aufnahmezentren sind sich auch bewusst, dass sie als ›Transitzentren‹ benutzt werden, denn viele Menschen verschwinden bereits kurz nach der Aufnahme wieder.

Dass inzwischen vermehrt Güterzüge zur Überwindung der nationalstaatlichen Grenzen im Alpenraum genutzt werden, ist nicht nur die Folge einschlägiger Veränderungen im Umgang mit der Sekundärmigration entlang der Brenner-Route, die ich in diesem Artikel anhand der Wiedereinführung systematischer Grenzkontrollen durch Deutschland und des österreichischen Grenzkontrollmanagements am Brenner dargestellt habe. Die Migration mit dem Güterzug hat auch ein weiteres Mal zu Justierungen und Ausweitung der Schengener Binnengrenzkontrollen geführt und hat den sozialen, politischen und ökonomischen Kontext, in dem die Transitmigration geschieht, verändert. Dies zeigt die Entwicklung in Norditalien, wo die Transitmigration in den Norden nicht zum Erliegen gekommen ist, sich aber ihre Form verändert und ihre Intensität und vor allem ihre Sichtbarkeit reduziert hat. Ausgehend von diesem Punkt möchte ich mich abschließend noch einmal dem Renationalisierungsprozess



widmen und einige Punkte aufführen, welche die Charakteristiken der Rekonfiguration des Schengenraums an der von mir untersuchten Route verdeutlichen.

## **DIE BEWEGUNGEN DER MIGRATION UND DIE REKONFIGURATION DES SCHENGENRAUMS**

Die Transitmigration durch die Alpen hat sich in den zurückliegenden Jahren stark verändert. Während Personenzüge kaum noch genutzt werden, haben andere Wege zur Grenzüberwindung mehr Bedeutung gewonnen: mit dem PKW, zu Fuß über die sogenannte ›grüne Grenze‹ jenseits von Autobahnen, Bundesstraßen und Zuggleisen oder auch die Nutzung von Güterzügen. All diese Wege setzen in der Regel eine längere Vorbereitungszeit und einen besseren Zugang zu Netzwerken und kollektivem Wissen voraus und haben so die Migration durch die Alpen verlangsamt, die sich im Zuge dessen auch der unmittelbaren öffentlichen Wahrnehmung schrittweise entzogen hat. Unmittelbar, da sie nicht mehr in vergleichbarer Form wie noch vor wenigen Jahren an den Bahnhöfen Norditaliens in Erscheinung tritt. In der öffentlichen Wahrnehmung ist sie jedoch weiterhin präsent, jedoch vermittelt über mediale Berichterstattungen und politische Debatten. Zudem wird sie Reisenden durch die Anwesenheit von Militär und Polizei an den Bahnhöfen und in den Zügen ins Bewusstsein gerufen.

Abseits der Bahnsteige und Bahnhofshallen hat sich die Transitmigration hingegen in Parks und teilgeschützte Flächen im öffentlichen Raum ›zurückgezogen‹ und sich auf spezifische Art und Weise in die regionalen Aufnahme- und Unterbringungsstrukturen eingeschrieben, die inzwischen vermehrt als ›Zwischenhalt‹ fungieren und in dieser Form als informelle ›Transitzonen‹ genutzt werden. Sich auf diesem Wege dem Zugriff durch polizeiliche Behörden zu entziehen, prägt die Kämpfe um Mobilität entlang der Brenner-Route ebenso wie die Schaffung ›kurioser Allianzen‹, wie sie noch vor und auch zu Beginn des Renationalisierungsprozesses sichtbar waren. Auch die Verlagerungen auf andere Verkehrswege und Transportmittel begleiten den Prozess, lösen Neujustierungen in den staatlichen Kontrollpraktiken aus und tragen so zur umkämpften Rekonfiguration des Schengenraumes bei.

Analytisch lassen sich diese Praktiken und Strategien der Bewegungen der Migration mit Charakteristiken zusammenfassen, die für das Konzept der ›non-movements‹ des Soziologen Asef Bayat konstitutiv sind.<sup>1</sup> Mit der Verlagerung der Verkehrswege,

---

1 | Eine ausführliche Übertragung des Konzeptes der ›non-movements‹ von Asef Bayat auf internationale Migrationsbewegungen habe ich gemeinsam mit Bernd Kasaparek im Artikel ›To-

der Nutzung von Aufnahmestrukturen und den kuriosen Allianzen werden ›Zonen der relativen Freiheit‹ (Bayat 2010: 25) erschlossen, angeeignet oder kreiert. Mit der Bildung von informellen Camps in Parks werden ›passive Netzwerke‹ jenseits von öffentlichen Institutionen und Organisationen formiert (ebd.: 22). Was diesen Praktiken eine Gemeinsamkeit verleiht, ist die ›leise Beanspruchung des Gewöhnlichen‹ (ebd.: 34) — die Bewegungsfreiheit im Schengenraum, die zwar für Asylsuchende nicht rechtlich verankert ist, aber durch die Beharrlichkeit der MigrantInnen trotz der Regulierungsversuche der Sekundärmigration immer wieder eingefordert wird.

Wenn die konflikthafte Rekonfiguration von Grenzen zuallererst als Reaktion auf Migrationsbewegungen zu verstehen ist, wie Sabine Hess mit dem Regimeansatz verdeutlicht (2016: 63), weist der Prozess der Renationalisierung am Beispiel der Brennerroute auch darüber hinaus. Noch in der ersten Phase der nationalen Grenzkontrollen im Jahr 2015 traten jene krampfhaften reflexartigen Reaktionsformationen zu Tage, welche Nicholas de Genova den staatlichen Taktiken des *borderings* attestiert (2016). Die provisorische Errichtung von Kontrollstellen wie am Bahnhof Rosenheim wich jedoch mit der Zeit einer Professionalisierung und Routinisierung des Kontrollablaufs und formte die Grenzarchitekturen der Brennerroute. Können die Entwicklungen zu Beginn teilweise noch als ›krampfhafte‹ Reaktion gelesen werden, entwickelten jene Reaktionen eine mancherorts skurrile Trägheit, die augenscheinlich nicht mit den aktuellen Grenzüberschreitungen in Einklang gebracht werden können — bedenken wir den Dauereinsatz des großen Polizei-Reisebusses in Rosenheim.

Die Konturen der Renationalisierung können auch nicht nur anhand der Konfliktlinien zwischen der Bewegung der Migration und den staatlichen Versuchen der Kontrolle oder den ›Lösungen‹ auf ›nationaler‹ oder europäischer Ebene verstanden werden. Kämpfe um Kompetenzen und Legitimationen sowie Formen der (Selbst-)Aufwertung von Polizei- oder Militäreinheiten prägen die lokalen Ausgestaltungen des Renationalisierungsprozesses mit. In meinen Gesprächen mit italienischen BeamtInnen kam immer wieder die Frage auf, wer für welchen Bereich zuständig sei, wer die Kompetenz besitzt, Ausweise zu kontrollieren und Personen an der Weiterreise zu hindern: Die Frage danach, wer der ›Chef‹ an der Grenze und in den Zügen ist, zog sich von den verschiedenen Polizei- und Militäreinheiten letztlich bis hin zum Bahnpersonal durch. Das Beispiel Tirol zeigt indes, wie die Politik aufgrund der gestiegenen Kontrollansprüche entlang der Brenner-Route neue Stellen für die Polizei schafft. Für die Fremdenpolizei in Tirol wurde eine Ausbildungsoffensive gestartet, 100 zusätzliche Stellen wurden aufgrund der ›Migrationsproblematik‹, wie mir

ein österreichischer Beamter erklärte, geschaffen — mit kürzeren Ausbildungszeiten und vielen motivierten und ambitionierten jungen PolizistInnen, erläuterte mein Gesprächspartner. Und nachdem sich der bundespolizeiliche Standort Rosenheim durch die Migrationsbewegungen des Jahres 2015 und die Wiedereinführung der nationalen Grenzkontrollen in nur kurzer Zeit seine zuvor in Frage gestellte Daseinsberechtigung um ein Vielfaches steigerte, nahm die neu geschaffene bayerische Grenzpolizei im Juli 2018 ihre Arbeit auf — eine Einheit mit derzeit 500 BeamtInnen, deren Zahl sich jedoch nach den Plänen der CSU bis 2023 noch verdoppeln soll (Süddeutsche Zeitung 2018). Ein glaubhafter politischer Wille, Schengen wieder in den ›Normalzustand‹ zurück zu versetzen, sieht anders aus. Und die Vermutung liegt nahe, dass sich die nationalen Grenzkontrollen im Schengenraum zu einem ›dauerhaften Provisorium‹ mausern.

Abschließend möchte ich die Renationalisierungsprozesse noch in ein Verhältnis zur Europäisierung bzw. zur europäischen Integration setzen. Sowohl die Vizepräsidentin von POLFER als auch der Landessekretär von SIULP verwiesen darauf, dass die bi- und trilateralen Polizeikooperationen zwischen Italien, Österreich und Deutschland bereits auf die 1990er Jahre zurückgehen und eine originär europäische Idee seien — Ziel war es, Reisende in den Europaregionen rund um den Brenner vor Kleinkriminalität wie Diebstahl in internationalen Zügen zu schützen. Erst 2014 änderte sich der Fokus dieser Kooperation mit dem Ziel der Eindämmung der Transitmigration — meine GesprächspartnerInnen monierten jedoch, dass sich hier eine eindimensionale Wahrnehmung fortschreibt, es ginge schließlich nur um die Migration von Süden nach Norden. So zeigt das Beispiel der trilateralen Polizeikooperation erstens, dass die Prozesse der Renationalisierung auch zwischen den Mitgliedsstaaten stark von Konflikten durchzogen sind. So wie Beck und Grande im Schreiben über die ›Irreversibilität‹ des Europäisierungsprozesses verdeutlichen, dass Renationalisierungsstrategien fortan immer im europäischen Kontext erfolgen (müssen) (2007 [2004]: 127, 209), so ist auch die derzeitige Rekonfiguration des Schengenraums kein einfaches ›zurück‹ zu nationalstaatlichen Kontrollparadigmen der Zeit vor Schengen — so zeigt die trilaterale Zusammenarbeit zweitens, dass die Renationalisierung der Migrations- und Grenzpolitik sich in Prozesse der Europäisierung einschreibt, sie aufgreift und umdeutet.

## LITERATUR

- Arena (2017): Scoperti 23 profughi su un treno merci «Partiti da Verona». URL: [larena.it](http://larena.it) [24.10.2018].
- Bayat, Asef (2010): *Life as Politics. How ordinary people change the Middle East*. Stanford.
- Beck, Ulrich / Grande, Edgar. (2007 [2004]): *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*. Frankfurt/Main.
- Blaßnig, Stephan (2016): Migrationsabwehr und Flüchtlingsunterbringung in Tirol. Aktuelle Entwicklungen und Debatten. In: Schreiber, Horst / Jarosch, Monika / Gensluckner, Lisa / Haselwanter, Martin / Hussl, Elisabeth (Hg.): *Gaismair-Jahrbuch 2016. Zwischentöne*. Innsbruck/Wien/Bozen. 32–41.
- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe«. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Bielefeld.
- Bundespolizeidirektion München (2017): Migrant mit Güterzug über Grenze — Lebensgefährliche Fahrt endet am Rosenheimer Bahnhof. URL: [presseportal.de](http://presseportal.de) [24.10.2018].
- Council of the European Union (2009): Combating illegal immigration in the Mediterranean. URL: [register.consilium.europa.eu](http://register.consilium.europa.eu) [24.10.2018].
- De Genova, Nicholas (2016): The »crisis« of the European border regime: Towards a Marxist theory of borders. In: *International Socialism* 150. URL: [isj.org.uk](http://isj.org.uk) [24.10.2018].
- Deutscher Bundestag (2014): Drucksache 18/3607. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Jan von Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. URL: [dip21.bundestag.de](http://dip21.bundestag.de) [24.10.2018].
- Der Standard (2016): Brenner: Italien wendet sich an EU-Kommission. URL: [derstandard.at](http://derstandard.at) [24.10.2018].
- Der Standard (2017): Österreich will Brenner kontrollieren, Italien reagiert verstimmt. URL: [derstandard.at](http://derstandard.at) [24.10.2018].
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2014): Decision TARAKHEL v. SWITZERLAND. URL: [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int) [24.10.2018].
- Europäische Kommission (2016a): Zurück zu Schengen. Kommission ergreift nächste Schritte zur Aufhebung der vorübergehenden Binnengrenzkontrollen. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [24.10.2018].
- Europäische Kommission (2016b): Zurück zu Schengen: Kommission schlägt Fahrplan für vollständige Wiederherstellung des Schengen-Systems vor. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [24.10.2018].
- Heck, Gerda (2010): »Die beste Reise meines Lebens«. Migrationsmanagement und migrantische Strategien am Beispiel Marokkos. In: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd: *Grenzregime. Diskurse / Praktiken / Institutionen in Europa*. Berlin & Hamburg. 43–56.
- Hess, Sabine (2016): Migration als widerständige Praxis — Die Autonomie der Migration als theoretische Intervention in die *border studies*. In: Dülcke, Dana / Kleinschmidt, Julia / Tietje, Olaf / Wenke, Juliane (Hg.): *Grenzen von Ordnung. Eigensinnige Akteur\_innen zwischen (Un)Sicherheit und Freiheit*. Münster. 54–67.

- Kasperek, Bernd (2015): Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime. In: Matheis, Christian / Bauder, Harald (Hg.): Migration Policy and Practice: Intervention and Solutions. Basingstoke. 59–78.
- Kasperek, Bernd / Speer, Marc (2015): Of hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [24.10.2018].
- Kasperek, Bernd / Schmidt-Sembdner, Matthias (2017): Towards Democracy. Die Bewegung der Migration und die Demokratisierung des europäischen Projektes. In: Candias, Mario / Demirović, Alex (Hg.): Europe — what's left? Die Europäische Union zwischen Zerfall, Autoritarismus und demokratischer Erneuerung. Münster. 175–191.
- Kurier (2016): Mikl-Leitner: Kontrollen an 12 weiteren Grenzübergängen. URL: [kurier.at](http://kurier.at) [24.10.2018].
- Kurier (2017): Auf Güterzug über Brenner-Route: Der Tod rollt am Gleis mit. URL: [m.kurier.at](http://m.kurier.at) [24.10.2018].
- Lorenz, David (2015): Von Dublin-Domino bis Kirchenasyl. Kämpfe um Dublin III. In: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 1 (1).
- Meyerhöfer, Andreas / Hartl, Ulrich / Lorenz, David / Neumann, Sebastian / Oeser, Adrian (2014): »Dublin II kippen!«. Kämpfe um selbstbestimmte Migration in Europa. In: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analyse kritischer Europaforchung. Bielefeld. 151–167.
- Moving Europe (2017): Sommer der Migrationen. In: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd / Kron, Stefanie / Rodatz, Mathias / Schwertl, Maria / Sontowski, Simon (Hg.): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. Berlin & Hamburg. 236–259.
- ORF (2016): Wo welche Kontrollen? URL: [orf.at](http://orf.at) [24.10.2018].
- ORF (2017): Zugkontrollstelle soll bis Herbst fertig sein. URL: [tirol.orf.at](http://tirol.orf.at) [24.10.2018].
- Pro Asyl (2015): Dublin-Verfahren für Syrerinnen und Syrer generell ausgesetzt? URL: [proasyl.de](http://proasyl.de) [24.10.2018].
- Spiegel Online (2015a): Syrische Flüchtlinge in Bayern: Wie ein Gerücht Tausende auf die Züge lockte. URL: [spiegel.de](http://spiegel.de) [24.10.2018].
- Spiegel Online (2015b): Italien will Grenze am Brenner wieder kontrollieren. URL: [spiegel.de](http://spiegel.de) [24.10.2018].
- Süddeutsche Zeitung (2017): Mann fällt von Güterzug und stirbt. URL: [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de) [24.10.2018].
- Süddeutsche Zeitung (2018): Bayerns Grenzpolizei nimmt die Arbeit auf. URL: [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de) [24.10.2018].
- Tagesschau (2015): Wieder Dublin-Verfahren für Syrer. URL: [tagesschau.de](http://tagesschau.de) [24.10.2018].
- Tagesschau (2016): Österreichs Kurs in der Flüchtlingspolitik — Wien will Brennerroute schließen. URL: [tagesschau.de](http://tagesschau.de) [24.10.2018].
- Tiroler Tageszeitung (2016): Pläne für Grenzzaun am Brenner sorgen für Aufregung. URL: [tt.com](http://tt.com) [24.10.2018].

# Die Entmenschlichung der Grenze

## Zur Bedeutung von Technisierung im Europäischen Migrations- und Grenzregime

---

MARIA SCHWERTL

**Abstract:** How do technologies affect the production of European borders? This question has not only been asked by social and cultural scientists in recent years. In my research project, I also posed it to those that themselves produce border (control) technologies, either as employees of arms manufacturers, research institutions like the Fraunhofer Institute, or EU institutions such as Frontex and the European Commission. Their answers emphasize the fact that the introduction of technologies means more than merely the use of new technologies. It is accompanied by an increase in significance and legitimization of those who produce such technologies, i.e., industries and research institutions. The introduction of new technologies ultimately goes hand in glove with a dehumanization and geopoliticization of perspectives on borders.

**Keywords:** border control technology, security-industrial complex, dehumanization, imaginations, geopolitics

»But I think one should make a distinction maybe between the system itself, which is relatively small, and the [...] EUROSUR-idea. And [...] the idea was that it also ... would give the Member States an umbrella to build up certain capacities and capabilities [...]. And I think that these two things were confused in the press and it was portrayed like it's an all-encompassing system. No, [...] the system itself, the technical system, is relatively small and cheap, as I told you, but it was more the umbrella idea, the concept, which was wider and which was to push the Member States also to invest more in their surveillance capabilities.«  
(Interview mit Edgar Beugels, Chef der Research and Development Unit von Frontex, am 09. Juni 2016 in Warschau)

Was verändern High-Tech-Technologien wie Drohnen und andere IT-Systeme, Satelliten oder Radare in der Herstellung der EUropäischen<sup>1</sup> Grenzen? Wie verändern sie Grenzen? Diese Fragen sind in den letzten Jahren nicht nur von Sozial- und Kulturwissenschaftler\_innen immer wieder behandelt worden (vgl. Dijstelbloem/Meijer 2011; Kuster/Tsianos 2016). In meinem Forschungsprojekt habe ich sie ein Jahr lang auch jenen gestellt, die Grenz(schutz)technologien produzieren, entweder als Mitarbeiter\_innen von Rüstungsunternehmen, von Forschungsinstitutionen wie der Fraunhofer-Gesellschaft — spezifisch der Abteilung Sensordaten und Informationsfusion des Fraunhofer-Instituts für Kommunikation, Informationsverarbeitung und Ergonomie FKIE — oder von EU-Organen wie Frontex oder der Europäischen Kommission. Die Antworten der acht in Vertrieb und Forschung tätigen und von mir interviewten Ingenieure<sup>2</sup> verdeutlichen ebenso wie die Antworten von drei Vertretern der EU-Kommission und die oben zitierte Antwort des Leiters der Forschungsabteilung von Frontex, dass Technisierung mehr mit sich bringt, als den Einsatz neuer Technologien an der Grenze. Sie geht vor allem auch mit einer Bedeutungszunahme und Legitimierung derer einher, die Technologien produzieren, also von Unternehmen und Forschungsinstitutionen. Damit bekommen auch ihre Perspektiven, Konzepte und Ideen in der Konstruktion von Grenze mehr Gewicht. Technisierung bedeutet dann eine neue Form der Technokratie im Bereich der EUropäischen Migrations- und Grenzpolitik. Das seit 2013 operierende europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR, das vom Leiter der Forschungsabteilung von Frontex oben angesprochen wird, ist hierfür ein treffendes Beispiel. Dies betont auch der Politikwissenschaftler Julien Jeandesboz: »EUROSUR, then, reflects a trend that has been noted by various commentators [...], namely the tendency to seek agreement over initiatives that are deemed ›technical‹ in the face of persistent struggles in domains considered by Member States governments as sovereign matters« (Jeandesboz 2011: 118). Die Bedeutungszunahme der Technik im EUropäischen Grenzregime hängt also wesentlich mit ihrer Funktion als Mediator (Latour 2005), Transmissionsriemen oder teilweise auch als Katalysator zusammen. Durch das Nicht-Vorhandensein einer EUropäischen Migrationspolitik entsteht eine Lücke, die nicht nur durch Agenturen wie der Grenzschutzagentur Frontex und dem European Asylum Support Office, durch einen Krisenmodus (Kasperek/Tsianos 2012) und durch die Verräumlichung des Problems Migration (das heißt durch die Fixierung auf Routen und das Mittelmeer) gefüllt

---

1 | Die Schreibweisen »Europa« und »EUropäisch« signalisieren, dass es hier nicht um Europa als Kontinent und Region geht, sondern um die Grenzen der EU.

2 | Das Rüstungs- und Sicherheitsfeld ist stark männlich geprägt, was dazu führte, dass ich ausschließlich mit Männern gesprochen habe.

wird. Diese Lücke bringt vielmehr auch den vermehrten Einsatz von Technologien und die Zusammenarbeit mit Forschung und Industrie hervor. Um zu verstehen, was es bedeutet, dass die EU allein zwischen den Jahren 2002 und 2013 230 Millionen Euro in 39 Forschungs- und Entwicklungsprojekte und 226 Millionen Euro in die Ausstattung EUropäischer Grenzschrützer\_innen investiert hat (The Migrants' Files 2015), muss sich der Blick von Grenzforscher\_innen also entsprechend von der Grenze als Demarkationslinie abwenden, und jenen zuwenden, die territoriale, geo- und biopolitische Grenzen vor der Grenze produzieren (vgl. Bourne/Johnson/Lisle 2015). Denn Grenz(schutz)technologien und ihre Produzent\_innen bringen spezifische Vorstellungen in die Grenzproduktion ein. Ziel dieses Beitrags ist es deshalb, darzustellen, wie Grenzen im Forschungs- und Entwicklungskontext von Grenztechnologien, in der Grenzschutzindustrie, im »sicherheits-industriellen Komplex« (Guittet/Jeandesboz 2010) imaginiert und vor allem herstellbar gemacht werden, indem sie erstens zugleich geo- und biopolitisch gerahmt werden, zweitens als Ware, Produkt und Design verstanden werden und drittens als technikbasiert angesehen werden, das heißt erst durch Technik oder andere Materialisierungen entstehen.

Zwar scheint es offensichtlich, dass Ingenieure, die in Forschungsinstitutionen und Unternehmen Grenztechnologien und Grenzanlagen produzieren und verkaufen, als Vertreter dieser Unternehmen einen marktwirtschaftlichen und technologischen Blick auf Grenzen einnehmen. Wie dieser aber naturalisiert, verargumentiert und letztlich entpolitisiert wird, soll im Folgenden dargestellt werden. Damit soll auch deutlich werden, welche Antworten Technik und Techniker\_innen auf die Frage geben, wie die EUropäischen Grenzen aussehen sollen. Dies ist wichtig, weil Technologie nicht als neutral zu verstehen ist, wie unter anderem Jef Huysmans betont:

»technology [is] not [...] a neutral factor or dependent variable of security practices, but [...] a key influence in the framing, layout and conduct of security policies: the modulation of insecurity domains [...] crucially depends on technological and technocratic processes. The development and implementation of technological artefacts and knowledge [...] do more than simply implementing a policy decision [...] These solutions and instruments of policy implementation often precede and pre-structure political framing in significant ways. They are not just developed in response to a political decision but often already exist in one form or another [...].« (Huysmans 2006: 8)

Dies gilt besonders im Bereich des Grenzschutzes, in dem zurzeit beispielsweise unter dem Schlagwort »maritime Sicherheit« Systeme wie Drohnen, die bis dato zur Schifffahrtskontrolle oder im Umweltbereich eingesetzt wurden, für den Grenzschutz



geöffnet und mitgenutzt werden.<sup>3</sup> Die Detektion von Grenzübertritten und Schadstoffen wird damit technisch gesehen zum gleichen Vorgang, was Tür und Tor öffnet für eine Entmenschlichung des Blicks auf Grenzpassagen. Die Perspektiven auf und Imaginationen von Grenze und Grenztechnologien im Forschungs- und Entwicklungsbereich zeige ich im Folgenden in zwei Schritten auf: nach einer Einordnung meiner Forschung und meiner Perspektive in aktuelle Debatten, erörtere ich zunächst die Imagination von Grenze in Bildern, die die Rüstungsindustrie verwendet, um Grenzschutzanlagen auf ihren Webseiten zu bewerben. Anschließend zeige ich auf, wie die Produzenten von Grenzanlagen über diese als Ware, Produkt und Design sprechen und wie dabei Grenze zur Technik wird. Zuletzt geht es mir um die Effekte dieser Perspektiven, die ich mit dem Begriff der ›Entmenschlichung‹ zu fassen versuche.

## **FELDFORSCHEN IM SICHERHEITS-INDUSTRIELLEN KOMPLEX?**

In den letzten Jahren ist in der Migrationsforschung und v.a. in den Border Studies mehr und mehr von einer Digitalisierung, Technisierung und Militarisierung von Migrationskontrolle und Grenze die Rede, aber auch von dem Unterschied, den Smartphones, Facebook und Google Maps mittlerweile im Prozess der Migration machen (vgl. Dijstelbloem/Meijer 2011; Kuster/Tsianos 2016). Häufig wird dabei nicht weiter ausgeführt, was mit Digitalisierung, Technisierung und Militarisierung gemeint ist, oder welchen Unterschied Satelliten, Smartphones und Google Maps für wen eigentlich machen. Der zunehmende Einsatz von Technik im Grenzregime wird allein diagnostiziert und beschrieben und scheint merkwürdig selbsterklärend: der Einsatz

---

3 | Staffan Ekwall von der Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei der Europäischen Kommission stellte das am 24. Februar 2016 im Gespräch mit mir wie folgt dar: »EMSA [European Maritime Safety Agency] is developing a drone capacity for maritime transport, which can be used, for example, checking emissions from ships or at pollution prevention, er ... general surveillance issues on maritime transport issues. Frontex is doing the same for border control. They develop their drone capacity to, to, supervise, er ... a specific area near the coast of Libya and so on, and Turkey and Turkey-Greece border. And the fishery control agency, they also have their drone capacity, erm ... which is designed to check fisheries control. So, the idea of drones is just one example. But the idea is to say, instead of having three agencies, having their own drone capacity to check THEIR thing, why don't we have ONE drone capacity that can check ... fisheries control, border control, maritime transport and other issues?«

von Technik seitens Migrant\_innen scheint gleichbedeutend mit mehr Freiheit und Autonomie (z.B. von Schleppern und Schleusern), der Einsatz von Technik auf Seiten des Grenzschutzes gleichbedeutend mit mehr Kontrolle und Schließung.

Die ethnographische Migrations- und Grenzregimeanalyse (Hess/Tsianos 2010), auf der ich meine Forschungen aufbaue, kritisiert an solchen diagnostischen Momenten, also an der Diagnose ›Technisierung, Militarisierung, Digitalisierung‹, dass sie die Aushandlungen, Praxis und Arbeit hinter der Nutzung und Produktion von Technologien unsichtbar machen und vom reibungslosen Funktionieren von Technik ausgehen. Auch das Konzept des sicherheits-industriellen Komplexes suggeriert eine solche Reibungslosigkeit der Produktion und des Funktionierens von Technik; denn es imaginiert einen stabilen Verbund von privaten Akteuren auf der einen Seite und öffentlichen auf der anderen. Damit wird die Multiplizität aus Akteuren und Praxen, durch die die Technologien gefördert, entwickelt, vermarktet und angeschafft werden, verunsichtbart, wie Julien Jeandesboz und Emmanuel-Pierre Guittet betonen:

»one needs for instance to distinguish between designers (e.g. engineers), marketers and promoters of technological systems, as well as between the agents responsible for acquiring technological systems (procurement administrations), for supporting research in the private and public sectors, and for using these systems — with the additional caveat that all of them intervene, through different arenas and interfaces, into technological processes.« (Guittet/Jeandesboz 2010)

Deswegen bereitet ihnen auch die Vorstellung Unbehagen, verschiedenste technologische Systeme unter dem Label ›Sicherheitstechnologien‹ zusammenzufassen. Dieses Labelling würde der Komplexität der Situation, die von verschiedenen Logiken getrieben und bestimmt sei, nicht gerecht. Schließlich wirkten hier nicht nur Versicherunglichkeiten, sondern auch — dies wird am Beispiel der EU besonders deutlich — die Vorstellung, einen Markt und einen Industriesektor im Bereich Sicherheit aufzubauen und Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Entsprechend reiche es nicht aus, Technologien an und für sich zu untersuchen, man müsse auch die Praxen und Ideologien, die sich mit ihnen verbinden, betrachten: das designing, undertaking und practicing security.

»In this regard, the analysis of the logics and sites for the promotion of such technologies remains underdeveloped — and might constitute the missing link in security studies as regards technology. Beyond their material characteristics, security technologies are the embodiment of the ultimate expectations in terms of safety, predictability and reassurance — security technologies, then, are commoditized as knowledge.« (Ebd.)

Sie schlagen deshalb vor, den Aspekten des Marketings und der Imagination von Technik und den verschiedenen Praxen ihrer Produktion und ihres Verkaufs zu folgen.

Einen ähnlich praxeologischen Blick nehmen auch Bourne, Johnson und Lisle ein, indem sie in ihrer gemeinsamen Forschung fragen, »how borders are produced by scientists, engineers and security experts in advance of the deployment of technical devices they develop« (Bourne/Johnson/Lisle 2015: 307), wie also Grenze vor der Grenze, im Labor und in Forschungs- und Entwicklungsabteilungen verhandelt wird, und »how bordering action emerges in the mediations of scientists, end-users, materials, international standards and policies, laboratory practices, immaterial imaginations, and phantasmatic figures (terrorists, smugglers, border guards) as they circulate and combine with wider forces of political economy (from government funding to imperatives for fast and accurate border decisions)« (ebd.: 309). Ein solcher Zugang zu Technologien an und vor der Grenze, der in den Science and Technology Studies oder der Akteur-Netzwerk-Theorie fußt, verschiebt die Perspektive. Statt Diagnosen ermöglicht er technographische Beschreibungen.

Indem man sich mit Technologien noch vor ihrem Einsatz an der Grenze, an Flughäfen oder Häfen beschäftigt und sich fragt, warum und wo überhaupt Grenztechnologien tagtäglich produziert und gefördert werden, kann also deutlich werden, dass Grenze nicht nur an der Grenze passiert, sondern von den Aktivitäten unzähliger Akteure abhängig ist. Mit Akteur\_innen in Industrie und Forschung über Technologien und ihre Arbeit zu sprechen, stellt deshalb eine Möglichkeit dar, sich der Alltäglichkeit der Produktion von Grenze anzunähern und damit auch ihrer gesellschaftlichen, sozialen Dimension.

Anders als den bis dato erwähnten Arbeiten zu dieser Alltäglichkeit der Produktion von Grenze, geht es mir in meiner Beschäftigung mit der Thematik nicht um die praxio- oder technografische Rekonstruktion von Aushandlungen und Prozessen der Technikproduktion und nicht um eine Labor- oder Technikforschung, sondern im Sinne kulturanthropologischer Grenzforschung um das Aufzeigen der kollektiven Denkbilder und Ideologien, die stets mit Grenze verbunden sind. Denn mit Georg Simmel »ist die Grenze keine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich ausdrückt« (Simmel 2006). Die Aushandlungen von und um Grenze, die Herstellung von Grenzen, zeige ich damit anhand von Imaginationen, von Grenz- und Technikvorstellungen, auf.

Obwohl ich damit im Folgenden vor allem darstelle, wie über Technologien gesprochen wird, gehe ich im Sinne der angeführten Literatur nicht davon aus, dass mit einer Perspektive auf Imaginationen, Debatten und Bedeutungszuschreibungen alles gesagt ist, was über Grenztechnologien, Grenztechnologieproduzent\_innen und ihren Einfluss auf Grenzregime zu sagen ist. Bruno Latour und der Akteur-Netzwerk-

Theorie folgend, gehe ich vielmehr von Übersetzungsketten, Verhandlungen und Akteurs-Netzwerken aus, die sich um bestimmte Technologien herum bilden. Technologien sind also sowohl Verhandlungsobjekt und Materialisierungen von Verhandlungen, sie verhandeln aber auch selbst mit. Das Vorhandensein von Drohnen, Satellitensystemen wie dem GMES (Global Monitoring for Environment and Security) und ihre jeweiligen Qualitäten beeinflussen das Aussehen der Europäischen Außengrenzen. Insofern sind Materialitäten und Semiotiken nicht voneinander zu entkoppeln. Materialitäten sind aber auch nicht nur Übersetzungen von Vorstellungen. Die Perspektive der Grenztechnologieproduzent\_innen ist nicht deshalb wichtig, weil sie sich 1:1 in den von ihnen mit-hergestellten Technologien wiederfindet, sondern weil sie in Projekte und Politikprozesse eingebracht wird, weil im Sprechen über Technologien Diskurspositionen und spezifische Perspektiven auf Grenzen eingenommen und verfestigt werden.

Wie bereits erwähnt fußt meine Forschung theoretisch alles in allem auch im Regimekonzept der ethnographischen Migrations- und Grenzregimeanalyse. Dieses vertritt die Auffassung, dass Regulationen nicht Produkte des Staates, der Eliten oder von Unternehmen sind, sie sind vielmehr Produkt von Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Akteuren. Die Regimeperspektive bearbeitet letztlich die Frage, wie es möglich ist, dass ein Gewirr von autonomen Prozessen, von Aushandlungen, Praxen und Bewegungen zu einem kohärenten Ganzen (wie einem Grenzsystem) werden kann, welches aber erst im Nachhinein kohärent wirkt. Politik ist aus dieser Perspektive nicht als linearer und rationaler Prozess zu verstehen, der innerhalb der formalen Institutionen des Staates abläuft, stattdessen geht es darum, wie sich Politiken und Regulationen durch Kämpfe formieren, wie sich gesellschaftliche Auseinandersetzungen, gerade auch im Sinne von kaum wahrnehmbaren Alltagspolitiken, in Gesellschaft und Staat einschreiben. Dies tun sie nicht unbedingt linear, sondern vermittelt und verzögert.

Besonders wichtig ist es aus Sicht der ethnographischen Migrations- und Grenzregimeanalyse, dabei die Bewegungen der Migration als Teil dieser Auseinandersetzungen zu begreifen: der Einsatz von Technik ist dann eine Reaktion auf die Bewegungen der Migration, ein Versuch sie unter Kontrolle zu bekommen, und nicht ein souveräner Akt des Regierens.

Durch die aufgezeigten Perspektiven geprägt, interviewte ich seit November 2015 Vertreter\_innen verschiedener EU-Institutionen wie der European Defence Agency, verschiedener Generaldirektorate der EU-Kommission (darunter z.B. der DG Home, DG Mare oder DG Research) und sprach mit Gewerkschaften und Friedensaktivist\_innen, mit Lobbyverbänden und Unternehmen, Forschungsinstitutionen und Akteuren der europäischen Forschungsförderung (aktuell v.a. Vertreter\_innen von Hori-

zon 2020). Insgesamt kamen so bis dato 22 Interviews zustande. Des Weiteren habe ich drei Infotage der deutschen Kontaktstelle für Sicherheitsforschung besucht, bei denen es darum ging, wie man Sicherheitsforschung betreiben kann und soll und wie sie gefördert wird. Ebenso habe ich ca. zwanzig (natur-)wissenschaftliche Artikel, in denen Grenzschutz berechnet wird, analysiert und die Webseiten von neun Firmen (z.B. Airbus, Saab, Thales) sowie die Projektpublikationen aus sechs EU-geförderten Grenztechnologie-Projekten untersucht.

## GEOPOLITIK VS. BIOPOLITIK? GEO- UND BIOPOLITIK!

»If ›distribution‹ is the spatial figuration that characterises traditional geopolitical rationalities and technologies of security, ›circulation‹ is the spatial configuration which characterises the biopolitics of security. Whereas ›distribution‹ signals a world understood to be divided between sovereign territorial political subjects and their competing hegemonies, ›circulation‹ concerns a world understood in term of the biological structures and functions [...]. If geopolitically driven imperialism seeks to control the distribution of territory and resources, biopolitically driven imperialism seeks to control circulation as such. [...] The single most important difference [...] is, however, the shift in the referent object of security from sovereign territoriality to Life. [...] The logic of threat installed by a liberal biopolitics of security is ultimately not that of an externalised enemy alone. [...] the threat to Life in the liberal struggle biopolitically to secure Life becomes life itself — the very means by which life-like properties circulate and propagate.« (Dillon 2015: 186)

Bis zum Ende des Kalten Kriegs war Grenzschutz in Europa vor allem Geopolitik: er baute auf der Vorstellung souveräner Staaten, auf militärischen Mitteln und Diplomatie auf und hatte zum Hauptziel nicht die Migration, sondern den Schutz des Territoriums. Seitdem hat sich die Geo- mit der Biopolitik verbunden, wie bereits das Sprechen vom ›Migrationsmanagement‹ zeigt, das sich seit den 1990er Jahren durchzusetzen begonnen hat (vgl. Geiger/Pécoud 2010: 11).<sup>4</sup> Mit dem Migrationsmanage-

---

4 | Diese Zielsetzung des Migrationsmanagements wird auch als ›Triple Win‹ bezeichnet und soll die verschiedenen Interessen der am Phänomen Migration Beteiligten unter einen Hut bringen: das Interesse, im Zielland Arbeitskräfte zu rekrutieren und zu ›exportieren‹, den Schutz der Rechte der Migrant:innen, das Vorantreiben der Entwicklung des Herkunftslandes und die Si-



Abb. 1: Screenshot der Webseite von Thales.

ment wird Zirkulation zum Problem, aber auch zum Anliegen: Es betont Migration als normalen Prozess und ruft dazu auf, über die Kontrolle von Mobilität hinauszugehen und Migration proaktiv und zum Wohle aller zu organisieren und steuern (vgl. ebd.). Martin Geiger und Antoine Pécoud erläutern den Begriff folgendermaßen:

»Since the mid-1990s, ›migration management‹ has become a catchword to refer to a range of new initiatives pertaining to international migration and human mobility. One of the core beliefs behind these new approaches is that migration, if ›managed‹ in a properly and orderly manner, can be turned from a ›problem‹ to a beneficial process that will serve the interests of all: sending and receiving countries as well as migrants themselves.« (Geiger/Pécoud 2012: 7)

cherheit aller Beteiligten (vgl. Geiger/Pécoud 2010). Migration wird damit im Migrationsmanagement zum technischen Managementproblem: »The very notion of ›management‹ is characterized by its apolitical and technocratic nature, and its popularity [...] is in itself a way of depoliticizing migration. Policies would not result from political choices, but from ›technical‹ considerations and informal decision-making processes on the most appropriate and successful way of addressing migration« (ebd.: 11).

Die Biopolitik der neuen Grenzen wird auch im Sprechen und der Konstruktion von intelligenten Grenzen oder ›smart borders‹ deutlich, die Grenzpassanten filtern und sortieren sollen. Auf den Bildern, die die Rüstungsindustrie verwendet, um Grenzschutzanlagen auf ihren Webseiten zu bewerben, ist jedoch von der Zirkulation von Menschen oder von Lebewesen allgemein keine Spur. Anders als in der Werbung für biometrische Systeme, in denen häufig Körper-Maschine-Interaktionen zu sehen sind, sieht man auf den Werbebildern von Thales, Textron, Airbus oder Rohde & Schwarz vor allem eines nicht: Menschen. Keine\_n, der die Grenze übertritt oder sie ›schützt‹, kontrolliert oder überwacht. Das Einzige, was immer und immer wieder zu sehen ist, ist Landschaft bzw. Grenzzorte. Ab und zu, aber nicht immer, in Kombination mit Zäunen, Sensorwellen, Flugzeugen oder Drohnen.

Das Referenzobjekt der Bilder ist also das Territorium. Während die Bilder die Demarkationslinie per se zu zeigen versuchen, ist in den Texten von ›illegalen‹ Grenzübertritten, von kriminellen Organisationen und bedrohlichen Subjekten die Rede. So heißt es etwa auf der Webseite von Thales: »Preventing unlawful cross-border activities and fighting criminal organisations on land and sea borders requires effective and comprehensive surveillance and control systems« (Thales n.d.). Und Airbus schreibt: »Illegal immigration is a rapidly growing problem for many nations which is expected to worsen in future bringing human misery and tragedy with it. Aircraft are essential to detect incoming vessels as early as possible and to rescue exploited immigrants and arrest criminals«.

Visuell entsteht auf den Webseiten eine Entmenschlichung der Grenze und des Grenzschutzes, so dass die Grenze als etwas Natürliches, das der Landschaft eingeschrieben ist, dargestellt wird. Indem die High-Tech-Firmen vor allem Zäune und Landschaften zeigen, machen sie die Grenze an und für sich überhaupt erst sichtbar, durch die Verbindung mit den zitierten Texten (re)produzieren sie zudem die Vorstellung von Illegalität. Die Produzenten von Grenz(schutz)anlagen sind damit Teil des von Nicholas De Genova diagnostizierten »Grenzspektakels« (De Genova 2013): Ihre Bilder sind immer relational zu anderen Bildern zu denken, auf denen überfüllte Boote und ›illegale‹ Grenzpassant\_innen zu sehen sind. Erst wenn die gezeigten Bilder relational zu anderen medialen Bildern von der Grenze gelesen werden, ergeben sie Sinn und zeigen Grenzen. Erst dann werden ihre Konnotationen deutlich und das, was nicht gezeigt wird.

Zugleich zeigt sich an den oben zusammengestellten Bildern, was Michael Dillon viel genereller für Sicherheitspolitiken festgestellt hat: »There is [...] no geopolitics that does not imply a correlate biopolitics, and no biopolitics without its corresponding geopolitics« (Dillon 2015: 56). Statt einer Verschiebung von Bio- zu Geopolitik ist auf den Bildern und in den sie begleitenden Texten vielmehr eine Gleichzeitigkeit

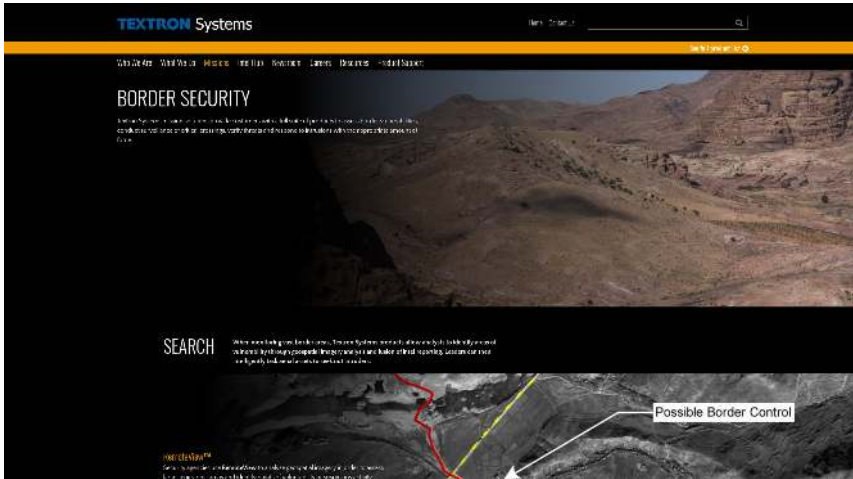


Abb. 2: Screenshot der Webseite von Textron.

von Bio- und Geopolitik erkennbar; eine Veränderung der Geopolitik, die biopolitisch wird und der Biopolitik, die geopolitischer wird. Wenn es der Biopolitik um die Kontrolle der Zirkulation, der Bewegung und des Lebens geht, wie Michael Dillon das im oben angeführten Zitat knapp zusammenfasst, und es der Geopolitik um die Verteilung und das Territorium zu tun ist, dann wirkt die Abwesenheit jeglicher Menschen auf den gezeigten Bildern umso eklatanter: »Smooth, fast, automatisch hindernis- und widerstandslos, total trouble-free, so zeigt sich die [...] [hier] anvisierte Grenze«, schreibt Brigitta Kuster (2017).

Und: die Abwesenheit von Menschen und von Kontrollpraxen auf den Bildern nimmt den/die Betrachter\_in der Bilder verstärkt in den Griff. Der Standpunkt der gezeigten Bilder ist durchgehend erhöht, so wie wenn sie von Kameras aufgenommen worden wären. Indem man also die Bilder betrachtet, sieht man auch die Grenze wie durch Kameraaugen. Damit wird der/die Betrachter\_in der Bilder zum Teil des Grenzsystems. Die Grenze wird damit nicht nur entmenschlicht und evoziert, sondern auch naturalisiert.

## DIE GRENZE ALS WARE, PRODUKT UND DESIGN

Nicht allein auf den Webseiten von Rüstungsfirmen steht die Landschaft im Vordergrund, sondern auch wenn der Leiter der Forschungsabteilung von Frontex, Edgar



Beugels, über Grenztechnologien und ihren Einsatz an der Europäischen Außengrenze spricht:

»And then you have different kind of equipment for different kinds of borders or border areas. I mean it ranges from looking at the land border, I mean starting in the North we have areas where we have snow all year, eh, where it is simply too cold and where people will not venture out easily, and try to cross the border there by just walking in through a field or whatever. And then it goes down, you get the more woody areas, but still quite flat, then it reaches to Baltic states, eh, where it is also a combination of flat lands, forests, Eastern Poland same thing, it continues, even there are some rivers that form the border line, then it goes down and becomes more mountainous, Slovakia or more Eastern in Poland, Bulgaria, a little bit and then it becomes flatter and it turns into sea. [laughs] so you have different kind of, oh yes and also the border between Greece and Bulgaria is very mountainous. The border line is a mixture of hills, mountains and flatlands. And the border between Greece and Bulgaria is also hills and flat. So yeah ... very different eh borders which require different kind of solutions. I forgot the border between Greece and Turkey which is also flats and river, eh partly river and partly no river, and then you have the sea, and also the sea is different. The sea borders. I mean the sea borders between Turkey and Greece. I mean of course it's border, but the distance is very short between Turkey and the Greek islands, you see Turkey easily. And how long does it take to get from one side to the other? Depends on what kind of boat you use, if you use a speed boat it's half an hour maybe, if it's a slower boat then up to two hours.« (Interview mit Edgar Beugels, 09. Juni 2016)

Später erläutert Beugels die ›Problematik Wald‹ nochmals näher:

»For land borders what is a topic of interest at the moment is the detection of people inside forests as at our Eastern land borders, also in this country [Poland], at the border with Belarus, you have forests and forests are a challenge for technology, because of the trees, the leaves, and it is very hard to get a good picture as to what is happening inside the forest. So, this is still a topic which is kind of in the air and which industry is also aware of, that there is not, no good solution at the moment.« (Ebd.)



Abb. 3: Darstellung aus der Webseite von Airbus.

In den angeführten Aussagen von Beugels wird ein Verständnis von Grenzen deutlich, in dem diese in Anpassung an die Landschaft durch Technologie hergestellt werden müssen. Ebenso wird eine — auch dem Grenzüberwachungssystem EUROSUR und Hot-Spot-System zugrunde liegende — Segmentierung der Grenze deutlich: je nach Landschaft und für die Grenzpassage genutzten Mitteln, wie z.B. Booten, sind unterschiedliche Grenzabschnitte verschieden stark ›gefährdet‹. Wälder werden deshalb aktuell als besonders ›gefährlich‹ angesehen, weil die Detektion von Grenzpassagen in ihnen (für die Technologie) besonders schwierig ist. Die Gefährdung der Grenze entsteht also in dieser Logik aus einer Mischung aus Grenzpassagen, Landschaft und Technologie. Sichere Grenzen sind dann der Effekt einer guten Passung zwischen Technologie, Landschaft und Art der Grenzpassagen.

Generalisierter als Beugels es in seinen Erläuterungen tut, erklärt mir Jens Winkler, der für ein Rüstungsunternehmen im Vertrieb von Grenzanlagen tätig ist, dass die Räumlichkeit von Grenzen für die Produzenten von Grenztechnologien und ihre Kunden per se ein Problem ist:

»Das Problem ist sehr, sehr komplex, man weiß nicht wo man anfangen soll [...]: Wie mache ich eine Grenzüberwachung? Wie überwache ich einen großen Raum? Eine große Grenze? Ja? Kann ich das

überhaupt überwachen?« (Interview mit Jens Winkler, im Vertrieb von Grenzschutzanlagen tätig, am 26. November 2015 in München)

Immer wieder kam das Thema der Landschaft, des unübersichtlichen Raumes, aber auch des Wetters, die Frage der Tageszeiten und damit insgesamt die natürlichen Gegebenheiten der Grenzräume in den von mir geführten Interviews auf. Je nachdem, ob es Tag oder Nacht ist und ob die Grenze durch hügeliges Gelände oder Wald geht, muss sie sich anders technologisch materialisieren: je nachdem bedarf es anderer Technologien. Aus der Perspektive der Akteur-Netzwerk-Theorie könnte man sagen: es bedarf anderer Akteurs-Netzwerke, also Verbindungen von Technologie, menschlichen Grenzschrützer\_innen und Landschaft. Und diese müssen von den Produzenten von Grenztechnologien und Grenzanlagen hergestellt werden.

Um mir die Herausforderungen und Grenzen beim Einsatz von Technik an der Grenze zu veranschaulichen, wurde mit der Unübersichtlichkeit von Wäldern und Meeren argumentiert und dabei immer wieder gefolgert, dass die Technik, die an der Grenze zum Einsatz kommt, eine spezifische ist. So betont etwa Jens Winkler, dass an der Grenze Hochtechnologien zum Einsatz kommen, über die selbst Expert\_innen staunen würden. Aus kulturwissenschaftlicher Sicht ist dabei nicht spannend, ob diese Technologien besonders und Hochtechnologien sind, sondern dass sie immer wieder so dargestellt und imaginiert werden. Die Grenze wird damit zum Ausnahmerraum, dessen Anforderungen sich Nicht-Expert\_innen überhaupt nicht vorstellen können:

»Ich geb' mal ein Beispiel: Ich hab einen Freund, der macht seit Jahren Bildverarbeitungen [...] seit Jahren beschäftigt der sich intensiv im Industrieumfeld mit solchen Anwendungen [...]. Ich hab dann mal kurz bei ihm angefragt ob er Lust hätte an einem Projekt mitzuarbeiten, da haben die einfach schon abgewunken, als sie gehört haben mit welchen Kamerasystemen wir arbeiten [...] das sind nicht mal irgendwie so kleinen Kameras, da reden wir von solchen [ausholende Geste] Kameras, ja? Mit so 'ner [ausholende Geste] Öffnung, da können Sie dreißig, vierzig Kilometer weit gucken [...] und Sie können auch durch Nebel gucken [...], ja?« (Ebd.)

Erneut betont er am Ende dieses Zitats die besonderen ›natürlichen‹ Herausforderungen für Technologie(-entwickler): Grenzanlagen müssen bei jeder Wetterlage Grenzpassant\_innen sichtbar machen. Sie müssen bei Nebel, Dunkelheit und durch Wälder hindurchsehen und erkennen. Grenztechnologien interagieren in dieser Logik also immer mit der Natur und natürlichen Gegebenheiten — wenn man einem höchst essentialisierenden Verständnis folgt, in dem diese einfach gegeben sind und Gefahren-

potentiale bergen. Grenzen sind deshalb Hybride: sie bestehen nicht allein aus Technologie, sondern müssen in einer Assemblage aus Natur und Technik erst hergestellt werden, womit Grenztechnologieproduzenten Grenzen aktiv mit herstellen.

Nicht nur an die landschaftlichen und natürlichen Gegebenheiten müssen Grenz(schutz)anlagen jedoch aus Sicht der Produzenten angepasst werden, sondern zugleich an die Wünsche der ›Kunden‹ (zumeist nationalstaatliche Behörden, so Jens Winkler), welche wiederum durch Marketing und Lobbying sowie die Anlagenproduzent\_innen und ihre technische Expertise beeinflusst werden. Die Abstimmung mit den Kunden sei immer schwierig, so Jens Winkler, weil diese sonst nichts mit diesen Themen zu tun hätten und sich weder Technik noch Kosten vorstellen könnten. Sie wollten vor allem, dass alles kostengünstig erledigt werde. Dies führe zu vielen Missverständnissen und besonders auch zu Projektverzögerungen. Außerdem, so betont Edgar Beugels von Frontex, verfügen die meisten Staaten und damit Kunden bereits über Technologien, etwa zur Kontrolle der Schifffahrt, in die sich die Grenz(schutz)anlagen einfügen müss(t)en:

»We're not starting from scratch. The member states have already things in place, so what they are looking for is, when there is some technology advancement, it should be integrated in what they have. So it's not about, you know, redesigning the whole thing, but, put very simple, here is your equipment, here is your plug, but where can I plug it into my system and how is this going to communicate then?« (Interview mit Edgar Beugels)

In den Aussagen von Beugels und Winkler wird der Grenzschutz zum Effekt eines Wechselspiels zwischen Landschaft, Technik, ökonomischen und technischen Gegebenheiten und Behörden(vertreter\_innen). Beide sowie weitere Vertreter\_innen des Forschungs- und Entwicklungsfeldes betonen, Grenzanlagen dürften nicht ebenso teuer sein wie Rüstungstechnologien, da sie zwar in Ausnahmeräumen operierten, aber eben doch nicht ganz so hochtechnologisch sein müssten wie Rüstungstechnologien. Deshalb arbeitet beispielsweise auch der Satellitenbauer OHB System AG derzeit an möglichst günstigen Satellitenmodellen, die spezifisch im Sicherheitsbereich eingesetzt werden sollen.<sup>5</sup> Vor allem aber ist Grenzschutz für Produzent\_innen von Grenztechnologien ein Objekt, das verkauft werden muss und an dem über mehrere Jahre gearbeitet wird. Denn: jede Grenze ist anders, jedes verkaufte System ist eine spezielle Anpassung für den Kunden, jedes Mal geht es um neue Lösungen — und um viel Geld:

---

<sup>5</sup> | Interview mit einem Vertreter der Forschungs- und Entwicklungsabteilung des Satellitenbauers OHB am 07.09.2016 in Oberpfaffenhofen.

»Bevor man in eine solche Sache reingeht [also in den Verkauf einer Anlage an eine Nation], muss man schon vorher zwei, drei Jahre [...] eigentlich in dem Land unterwegs sein, ja? Muss wissen, dass da was [eine Ausschreibung] kommen wird, muss vielleicht auch eine Beeinflussung machen, äh das machen andere auch. [...] Sie haben 'nen Partner dort, der entweder Consulting ist oder Agent. Also ein Agent hat einen richtigen Auftrag, ja? Hat 'nen richtigen Auftrag bekommt dafür auch Geld, ja? Also, ist ... Es gibt verschiedene Verhältnisse wie man das da aufbauen kann, ja? Und je nachdem wie bedeutend das ist, wenn's ein sehr bedeutender Markt ist und man will dort rein, dann gründet man 'ne Niederlassung, ja? [...] und wenn man das vom Kunden signalisiert bekommt, dass man 'ne Niederlassung gründen muss, dann gründet man die, ja? Also aber da geht es dann nicht um eine Million oder zwei Millionen, dafür macht man das nicht, ja?« (Interview mit Jens Winkler)

Winkler macht hier deutlich, dass die Herstellung von Grenzen und Grenzanlagen ein langwieriger und lukrativer Prozess ist. Zeitlich gesehen sind Grenzen aus dieser Perspektive das Ergebnis einer langen Reihe von Abstimmungen, Aushandlungen und Übersetzungsprozessen zwischen verschiedenen Akteuren. Für Jens Winkler ist auch die Humanität von Grenzen deshalb letztlich allein eine Sache der Entscheidung. Auf meine Frage hin, wann eine Grenze sicher sei, sagt er:

»Also es geht sicherlich nicht drum, 'ne Maus nicht durchzulassen, ja? Ne Grenze ist sicher, ich sag mal, zu 99% sicher, wenn jeglicher Versuch des Übertrittes *abgewehrt* wird, oder *erkannt* wird, es muss ja nicht gleich [...] 'ne Selbstschussanlage oder irgendwas steh[en], ja? Muss ja nicht da dran enden ... aber, dass das erkannt wird und Maßnahmen zeitnah erfolgen können — zur Abwehr ... Dann ist 'ne Grenze sicher. Und wenn natürlich auch, es sollte natürlich auch kein Leib und Leben zu Schaden kommen. ... *Aber das ist dann schon wieder ein bisschen Philosophie des Landes.*« (Ebd., Herv. durch die Autorin)

Die zuletzt angeführte Aussage von Winkler macht die Konsequenz und Problematik der auf den letzten Seiten beschriebenen Wahrnehmung von Grenze deutlich. Grenzen als Produkte und Design, also als Anpassung an Kundenwünsche, Landschaft und Grenzpassant:innen anzusehen, bedeutet hier letztlich auch, dass aus Perspektive der Firmen alles möglich und alles erlaubt ist. Die »Letalität von Grenzen« — so Winkler — wird damit letztlich zu einer politischen Entscheidung. Wird jedoch politisch keine Entscheidung getroffen oder wird ihre Notwendigkeit ignoriert, wie

es meiner Meinung nach für das EUropäische Migrations- und Grenzregime derzeit der Fall ist, so verstärkt die Marktorientierung im Forschungs- und Entwicklungsbereich und damit die Technisierung der EUropäischen Grenze entmenschlichende Tendenzen, wie sie auch bereits auf den analysierten Werbebildern der Rüstungsfirmen deutlich werden. Deswegen verwende ich den Begriff ›Entmenschlichung‹ hier auch in doppelter Weise: einmal im Sinne der Abwesenheit und Unsichtbarkeit von Menschen als Grenzkontrolleure und -passant\_innen und dann auch im Sinne eines anti-humanitären Blicks.

Die befragten Ingenieure — und nur über diese kann ich hier Aussagen treffen — interessieren sich letztlich mehr für das Problem des Waldes und des Meeres als für das ›Objekt‹, das mit den Radaren und Kameras eingefangen werden soll. Sie interessieren sich mehr für die Landschaft, die vorhandene Infrastruktur und die Kundenvünsche, als für die Frage der Migration. Für diese verweisen die befragten Ingenieure und Grenzproduzenten auf die Politik und ziehen damit eine klare Grenze zwischen Forschung und Technik auf der einen und Politik auf der anderen Seite.

Dieser Befund wurde bereits ganz zu Anfang meiner Forschungsversuche in diesem Feld deutlich: wann immer ich Firmen, Forschungsinstitutionen und ihre Mitarbeiter\_innen fragte, ob sie mit mir über (die von ihnen produzierten und verkauften) Grenz(schutz)technologien sprechen würden, bekam ich die Antwort, mit Grenzschutz habe man per se nichts zu tun. Schnell änderte ich deshalb meine Strategie: statt nach Grenz(schutz)technologien fragte ich nun nach Sicherheitstechnologien, nach der Bedeutung des Themas ›maritime Sicherheit‹ für das Unternehmen oder die Forschenden. Und ich wurde überrascht: über ihre Rolle und die Rolle der von ihnen (mit)produzierten Technik in der Herstellung von Sicherheit in EUropa wollten fast alle Angeschriebenen gerne mit mir sprechen. Sobald es jedoch um den Einsatz der von ihnen produzierten Technologie an den EUropäischen Außengrenzen ging, der sich aufgrund von Geldflüssen und Aufträgen nachweisen lässt (vgl. *The Migrants' Files* 2015), erntete ich Unverständnis und Abwehr. Einer meiner Kontakte, mit dem ein Gespräch aus den genannten Gründen nie zustande kam, formulierte es so: »Die Themen ›Grenzschutz‹ und ›Maritime Sicherheit‹ stellen eher Marketing-Themen dar!«<sup>6</sup> Wo die von ihnen produzierte Technologie zum Einsatz kommt, hat also aus Sicht der Ingenieure und Techniker weniger mit ihnen als mit dem Marketing und der Vertriebsabteilung ihrer Firmen zu tun. Aus meiner Sicht zeichnet sich hier eine Verantwortungsverschiebung ab, die Grenztechnologieproduzenten (auch) entlastet. Wenn die Produktion von Grenztechnologien letztlich von so vielen Akteuren

---

<sup>6</sup> | E-Mail-Konversation mit einem ehemaligen Mitarbeiter von Atlas Elektronik am 12.01.2016.

abhängt, dass ihre Hersteller nur einer von vielen sind, dann ist dieses Netzwerk aus Akteuren für die Produktion verantwortlich und nicht die Produzent:innen.

## DIE GRENZE ALS TECHNIK

Auf den oben dargestellten Webseiten der Rüstungsfirmen, auf denen sie Grenzanlagen bewerben, bleiben nicht nur diejenigen, die die Grenze übertreten, unsichtbar, sondern auch jene, die die Grenzen überwachen, kontrollieren und ›schützen‹ sollen. Das heißt die Entmenschlichung der Grenze ist hier eine doppelte: die Grenze hat hier nicht nur keine menschlichen Objekte, nicht nur die Grenzpassant:innen bleiben unsichtbar, sondern auch keine Subjekte — auch die Grenzschrützer:innen werden nicht gezeigt. Dieser Eindruck der Entmenschlichung des Grenzschrützes (und nicht nur der Grenze) verstärkt sich, wenn man sich damit auseinandersetzt, was Grenzschrüt- und Grenzüberwachungsanlagen aktuell aus Sicht des Forschungs- und Entwicklungsfeldes leisten sollen. Nicht nur bei EUROSUR geht es dabei vor allem um das Situationsbewusstsein<sup>7</sup>. Bereits der Bericht des European Security Research Advisory Boards ESRAB betonte im Jahr 2006 die Wichtigkeit des Situationsbewusstseins in Fragen der Europäischen Sicherheit und beschrieb diese als »the capture, fusion, correlation and interpretation of disparate forms of real-time and historical data and their presentation in a clear manner, facilitating effective decision-making and performan-

---

7 | Total Information Awareness ist ein Programm, das seit 2002 vom Pentagon forciert wird (Berland/Fitzpatrick 2010). Angesichts einer wahrgenommenen Revolution in militärischen Angelegenheiten durch die Möglichkeiten von Informationstechnologien, geht es darum, die Möglichkeiten der IT (auch durch die Interoperabilität von Systemen) voll auszunutzen und so ein ›perfektes‹ Bild des Kriegsschauplatzes zu bekommen. Damit will man dem Gegner einen Schritt voraus sein, womit auch oft der Einsatz von Drohnen legitimiert wird. Situationsbewusstsein meint dann »the ability to maintain a constant, clear mental picture of relevant information and the tactical situation including friendly and threat situations [...]. The RS-TA [Reconnaissance, Surveillance, and Target Acquisition] elements must provide situational understanding of the operational environment in all of its dimensions — political, cultural, economic, demographic, as well as military factors« (Dostal 2001). Laut der Europäischen Kommission soll das Grenzüberwachungssystem Eurosur durch »situational pictures« einen »flow of information« ermöglichen. Die Lagebilder sollen Informationen zu den folgenden Aspekten beinhalten: »Unauthorised border crossings and on incidents relating to a risk to migrants' lives; Position and status of patrols; Analytical reports and intelligence« (Europäische Kommission 2013).

ce in a complex environment« (ESRAB 2006: 25). Situationsbewusstsein heißt also übersetzt: Datenfusion und -darstellung — und zwar möglichst automatisch.

Mit der Frage, wie dies gelingen kann, beschäftigen sich aktuell verschiedene Mitarbeiter:innen der Fraunhofer-Gesellschaft, einem der wichtigsten Akteure der Sicherheitsforschung in Deutschland, der immer wieder an EU-Forschungsprojekten zu Grenztechnologien beteiligt ist. Während die einen, wie die Abteilung für Sensordaten und Informationsfusion des Fraunhofer-Instituts für Kommunikation, Informationsverarbeitung und Ergonomie FKIE, Sensordatenfusion<sup>8</sup> bereits als eine natürliche Erweiterung menschlicher Fähigkeiten ansehen<sup>9</sup>, betonen Forscher:innen wie die Mathematikerin Yvonne Fischer die Überforderung, die die große Anzahl an Daten und ihre Fusion bedeuten kann. Fischer, die an einem Fraunhofer-Institut ihre Doktorarbeit im EU-Projekt Wimaas<sup>10</sup> geschrieben hat, betont in ihren Veröffentlichungen, Situationsbewusstsein sei letztlich der Wissensstand der ›Entscheider‹ und kritisiert deshalb das ›data-driven processing‹, wenn sie schreibt:

»[T]his approach is not useful for the situation awareness of an operator, because his workload in interpreting all this information will be too high. The challenge of intelligent surveillance systems is therefore not only to collect as much sensor data as possible, but also to detect and assess complex situations that evolve over time as an automatic support to an operator's situation assessment process, and therefore enhancing his situation awareness.« (Fischer/Geisler 2012)

---

**8 |** Bei der Sensordatenfusion werden die Daten, die verschiedene Sensoren, wie Radare, Kameras oder Bewegungsmelder, produzieren, zusammengeführt. Auf der Seite des FKIE ist zu lesen: »Die Sensordaten- und Informationsfusion führt heterogene, sich ergänzende Informationen zusammen, sodass ein verbessertes Bild und Verständnis der zugrundeliegenden Phänomene erreicht wird« (Fraunhofer-Institut für Kommunikation, Informationsverarbeitung und Ergonomie).

**9 |** Schließlich könnten Haie, Hunde und andere Tiere z.B. unendlich viel besser riechen als der Mensch. Dies zeige, dass es prinzipiell möglich sei, viel mehr wahrzunehmen als es die menschlichen Sinne zulassen.

**10 |** Ein unter dem europäischen Forschungsrahmenprogramm 5 gefördertes Projekt mit dem Namen Wide Maritime Area Airborne Surveillance. Online unter: [iosb.fraunhofer.de](http://iosb.fraunhofer.de). Die Doktorarbeit von Yvonne Fischer trägt den Titel »Wissensbasierte probabilistische Modellierung für die Situationsanalyse am Beispiel der maritimen Überwachung« und ist 2016 erschienen. In ihr geht es darum, trotz fehlender Daten aufgrund von Wahrscheinlichkeitsrechnungen ein Modell und System dafür zu entwickeln, wie gefährliche Bewegungen auf dem Meer erkannt werden können.



Im Zuge ihrer Kritik betont Fischer zwar die Überforderung, zugleich reifiziert sie aber auch die Notwendigkeit der Automatisierung, um Situationen zu erfassen. Wenn die Frage der Mensch-Maschine-Interaktion also am Fraunhofer zentral gesetzt wird, so wird das Ziel der Automatisierung der Situationsbewertung weder von Fischer noch von der Abteilung für Sensordatenfusion in Frage gestellt.

Zugleich wird hier ein Bild von Technik vertreten, in dem deren Steuerbarkeit, aber zugleich auch die Nicht-Verantwortlichkeit von Technik und Technikentwicklung betont wird. So führt etwa der Chef der Abteilung für Sensordatenfusion im Gespräch mit mir aus, ethisch könne aus seiner Sicht nur sein, wer Verantwortung tragen kann, wer verantwortlich gemacht werden kann, wer also auf juristische Fragen und Vorwürfe *antworten* kann. Schließlich stecke in dem Wort Verantwortung in den verschiedensten Sprachen der Welt das Wort ›Antwort‹. Zwar könne Technik ethisch gemacht werden (zum Beispiel indem man einen Drohnenpiloten vor Abschuss ein Protokoll durchlaufen lasse, in dem er bestimmte Fragen beantworten muss), verantwortlich für die Effekte von Technik sei aber immer nur und allein der Mensch.

Was bedeutet Technik und Technisierung am Fraunhofer dann in der Summe dieser beiden Positionen, also der Automatisierung und der Verantwortungslosigkeit? Dies wird im Interview an den Ausführungen der Abteilung für Sensordatenfusion über ein aktuelles Projekt deutlich, in dem Sensoren an Zugangsbereichen und Knotenpunkten von Bahnhöfen platziert werden sollen, um biologische und chemische Gefahrenstoffe, wie radioaktives Material und Sprengstoff, zu erkennen. Die Abteilung betont bezüglich dieses Projektes zweierlei: zum einen, dass die Sensoren es erlauben werden, ein realistischeres Bild von der Welt zu vermitteln, zum anderen aber auch, dass sie als Entwickler dieser Sensoren sich keine Gedanken darüber machen, was passiert, wenn die Sensoren tatsächlich Sprengstoff erfassen. Darüber müssten sich dann die Polizei oder andere Sicherheitskräfte den Kopf zerbrechen. Die Nicht-Verantwortlichkeit der Technik erweitert sich hier auf ihre Produzent\_innen. Und es wird deutlich: Technisierung bedeutet, sich alleine auf Technik, auf Sensoren und Algorithmen zu fokussieren. Die Mitarbeiter\_innen von Fraunhofer nehmen explizit und ausschließlich eine technisch-mathematische Perspektive ein. Die Frage des Einsatzbereichs und der Effekte der von ihnen produzierten Technik bleibt letztlich auch für sie, wie bereits für Jens Winkler und andere meiner Gesprächspartner, eine Frage, über die der Kunde zu entscheiden hat. Grenzen sind für sie damit alleine eine Frage der Technik, die in Algorithmen und Wahrscheinlichkeiten übersetzt werden müssen. So führt etwa Yvonne Fischer die in ihrem Situationsbewusstseins-Modell zugrunde gelegten Faktoren dafür an, dass ein Boot ein »smuggling vessel« ist (ebd.: 1) Der letzte angesteuerte Hafen lag in einem »kritischen Land«, 2) das Schiff trifft ein anderes Schiff auf See und 3) hat eine verdächtige und als »Schmuggelgegend«

bekannte Gegend passiert, 4) es sendet kein AIS-Signal und zeigt 5) eine »abnormale« Häufigkeit des Abbiegens und ein für die Schiffsart abnormales Verhalten auf (vgl. ebd.).

Paradigmatisch für dieses allein technische Verständnis von Grenze ist auch, wie stark Jens Winkler mich bereits vor unserem Treffen per E-Mail auf die Brisanz eines Ereignisses hinwies, das in der Öffentlichkeit keine große Beachtung fand (auch wenn einige deutsche Zeitungen darüber berichteten, wie beispielsweise der Spiegel [Diehl 2015]): das Abschalten des Stroms an der bulgarisch-türkischen Grenze im Jahr 2015, mitten in der Schengen-Krise, weil der Strom nicht mehr bezahlt werden konnte. Winkler erläuterte das Ereignis nicht nur während unseres Interviews, sondern schickte mir zur Vorbereitung des Gesprächs per E-Mail die entsprechenden Zeitungsartikel zu, um mir zu verdeutlichen, womit er tagtäglich zu kämpfen habe: Grenzanlagen zu installieren und am Laufen zu halten sei für ihn besonders in Osteuropa eine Sisypchos-Aufgabe: »Und ich fange da wirklich im Osten an der Oder-Neiße Grenze an, ab dort gehen die Regeln anders los!« Ohne Strom, ohne funktionierende Technologie, so Winklers Perspektive, keine Grenze.

## **DIE PRAXIS DER TECHNISIERUNG VON GRENZEN**

Die angeführten Zitate und Beobachtungen aus dem Feld der Produzent\_innen von Grenz(schutz)technologie verdeutlichen, wie sehr von diesen Vertreter\_innen immer wieder eine Grenze zwischen Wissenschaft und Politik, beziehungsweise zwischen Forschung und Technik auf der einen und ihrem Einsatz auf der anderen Seite gezogen wird. Der hier sichtbar werdende blinde Fleck in Bezug auf die eigene Agency und Verantwortung in der Produktion von Grenztechnologie ist nicht nur der Doxa des Feldes geschuldet, auch in der Öffentlichkeit gerät die Grenzlinie als Demarkationslinie meist nur dann in den Blick, wenn es um die Europäische Migrations- und Grenzpolitik geht (vgl. Walters 2014). Dass diese Grenzen tagtäglich vor der Grenze in Forschungsinstituten und Unternehmen mitproduziert werden, wird lediglich immer wieder durch das Aufzeigen der Gelder, die die EU hierfür ausgibt, skandalisiert. Auch diese Skandalisierung trägt aber dazu bei, dass die Technisierung des Europäischen Migrations- und Grenzregimes wie ein unaufhaltsamer und nicht steuerbarer Prozess und damit wie ein Automatismus wirkt, wie etwas, das man nicht aufhalten kann. So wurden 2016 etwa von mehreren deutschen Zeitungen Artikel dazu verfasst, wie die Sicherheitsindustrie von der Flüchtlingskrise profitiert. Sie stellten beides damit in einen unmittelbaren Zusammenhang, die Gleichung zwischen »Krise« und Technologie wird so jedoch nicht aufgelöst. Statt in Frage zu stellen, ob Technologie

das Mittel der Wahl sein sollte, um Grenzpolitik zu machen, wird beständig betont, dass dies die ›Antwort‹ auf das vermeintliche ›Flüchtlingsproblem‹ ist.

Gerade im Gespräch mit den Produzent\_innen von Grenzschutztechnologie wird jedoch die Alltäglichkeit und Banalität ihrer Produktion deutlich. Sie berichten von jahrelangen Aushandlungen mit ›Kund\_innen‹, von der Normalität des Lobbyismus und machen Technik immer wieder »zur einzigen Lösung«. So betonte ein Lobbyist der EOS (European Organisation for Security) in Brüssel etwa im Gespräch mit mir, die einzige Alternative zur Grenztechnologie sei Krieg. An solchen Aussagen wird erneut die anfangs betonte Gleichzeitigkeit von Geo- und Biopolitik deutlich und die Nähe zur Rüstung, die ich an anderer Stelle erläutert habe (Schwertl 2018).

## TECHNISIERUNG UND ENTMENSCHLICHUNG

Wie verändert sich also die EUropäische Grenze durch Technisierung? Während ich zu den Veränderungen an den geopolitischen Demarkationslinien und zu der Veränderung von Grenzübertritten nichts berichten kann, weil ich aus den genannten Gründen nicht ›an‹ sondern ›vor‹ der Grenze geforscht habe (vgl. Bourne/Johnson/Lisle 2015), macht gerade diese Perspektive deutlich, wie sich durch die Technisierung des EUropäischen Migrations- und Grenzregimes die Wahrnehmung und Debatten um Grenzen verschieben. Grenzen werden in ihnen zur Assemblage aus Technik, ökonomischen und politischen ›Kundenwünschen‹ und Landschaft. Die Frage, welche Funktion Grenzen haben sollen und welchen Objekten sie gilt, wird dabei rein technisch mithilfe von Algorithmen und Wahrscheinlichkeiten beantwortet. Die Technisierung der EUropäischen Außengrenzen bedeutet also einerseits eine Entmenschlichung, wie sie auch auf den Webseiten von Rüstungsfirmen deutlich wird, andererseits aber auch das Stärken eines rein technischen und vermeintlich nicht verantwortlichen Blicks, den meine Gesprächspartner selbst betont haben. Zugleich bleiben Grenzen besonders aus Perspektive von Rüstungsfirmen immer wieder geographisch festgelegte Demarkationslinien, weshalb sie auch mit Bildern von Zäunen und Landschaften evoziert werden können.

Während also einerseits die Technisierung der EUropäischen Grenzen eine Biometrisierung bedeutet, die Grenzen fluider und ubiquitärer, das heißt biopolitischer werden lässt und Körper zum Träger von Grenzen macht, bedeutet die Technisierung der EUropäischen Grenzen zugleich eine Verstärkung und Verstetigung der »borderline obsession« und damit auch eine erneute Geopolitisierung von Migration. Insofern gilt auch diskursiv, was Verbeek für Technologien in der Praxis festgestellt hat: »Me-

diating technologies amplify specific aspects of reality while reducing other aspects« (Verbeek 2011: 9).

## LITERATUR

- Berland, Jody / Fitzpatrick, Blake (2010): Introduction. Cultures of Militarization and the Military-Cultural Complex. In: Dies. (Hg.): Cultures of Militarization. Special Edition of Topia. Canadian Journal of Cultural Studies 23/24. 9–20.
- Bourne, Mike / Johnson, Heather / Lisle, Debbie (2015): Laboratizing the border: The production, translation and anticipation of security technologies. In: Security Dialogue 46 (4). 307–325.
- 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.
- Diehl, Jörg (2015): Grenze ohne Strom. Bulgarien in der Flüchtlingskrise. In: Spiegel Online vom 04.11.2015. URL: [spiegel.de](http://spiegel.de) [01.09.2017].
- Dijstelbloem, Huub / Meijer, Albert (2011) (Hg.): Migration and the New Technological Borders of Europe. Basingstoke.
- Dillon, Michael (2015): Biopolitics of Security: A Political Analytic of Finitude. Abingdon/New York.
- Dostal, Major Brad C. (o.J.): Enhancing situational understanding through the employment of unmanned aerial vehicles. Center for Army Lessons Learned. URL: [globalsecurity.org](http://globalsecurity.org) [16.12.2017].
- ESRAB (2006): Meeting the challenge: the European Security Research Agenda. A report from the European Security Research Advisory Board. Brüssel. URL: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [01.09.2017].
- Europäische Kommission (2013): EUROSUR: Protecting the Schengen external borders — protecting migrants' lives. Eurosur in a Nutshell. Memo vom 29.11.2013. URL: [europa.eu](http://europa.eu) [01.09.2017].
- Fischer, Yvonne (2016): Wissensbasierte probabilistische Modellierung für die Situationsanalyse am Beispiel der maritimen Überwachung. Karlsruhe.
- Fischer, Yvonne / Geisler, Jürgen (2012): A Bayesian Approach to the Detection of Hazardous Shipping Activity. Vortrag beim Symposium on Port and Regional Maritime Security 2012, Lerici. URL: [publica.fraunhofer.de](http://publica.fraunhofer.de) [01.09.2017].
- Fraunhofer-Institut für Kommunikation, Informationsverarbeitung und Ergonomie (FKIE): Forschungsabteilung Sensordaten- und Informationsfusion. URL: [fkie.fraunhofer.de](http://fkie.fraunhofer.de) [16.12.2017].
- Geiger, Martin / Pécoud, Antoine (2010): The Politics of International Migration Management. In: Dies. (Hg.): The Politics of International Migration Management. New York. 1–20.
- Geiger, Martin / Pécoud, Antoine (2012): Preface. In: Dies. (Hg.): The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents. Special Issue der IMIS-Beiträge, Heft 40/2012. Osnabrück. 7.
- Guittet, Emmanuel-Pierre / Jeandesboz, Julien (2010): Security technologies. In: Burgess, J. Peter (Hg.): The Routledge Handbook of New Security Studies. New York. 229–239.

- Huysmans, Jef (2006): *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London/New York.
- Jeandesboz, Julien (2011): Beyond the Tartar Steppe: EUROSUR and the Ethics of European Border Control Practices. In: Burgess, Peter / Gutwirth, Serge (Hg.): *A Threat Against Europe? Security, Migration and Integration*. Brüssel. 111–132.
- Hess, Sabine / Tsianos, Vassilis (2010): Ethnographische Grenzregimeanalyse. Eine Methodologie der Autonomie der Migration. In: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin. 243–264.
- Kasperek, Bernd / Tsianos, Vassilis S. (2012): ›This is not Europe!‹ Reconstructing Schengen. In: Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹ (Hg.): *Die EU in der Krise: zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*. Münster. 72–93.
- Kuster, Brigitta (2017): Venture Sciences in actu! Ein Besuch bei der EAB Research Projects Conference (EAB-RPC) 2016. URL: [spheres-journal.org](http://spheres-journal.org) [31.08.2017].
- Kuster, Brigitta / Tsianos, Vassilis (2016): How to Liquefy a Body on the Move: Eurodac and the Making of the European Digital Border. In: Bossong, Raphael / Carrapico, Helena (Hg.): *EU Borders and Shifting Internal Security*. Zürich. 45–63.
- Latour, Bruno (2005): *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York.
- Schwertl, Maria (2018): »Die Themen ›Grenzschutz‹ und ›Maritime Sicherheit‹ stellen eher Marketing-Themen dar!« Die Militarisierung des Europäischen Grenzregimes durch Technik. In: Schwell, Alexandra / Eisch-Angus, Katharina (Hg.): *Der Alltag der (Un)Sicherheit. Ethnographisch-kulturwissenschaftliche Perspektiven auf die Sicherheitsgesellschaft*. Berlin.
- Simmel, Georg (2006): Der Raum und die räumlichen Ordnungen der Gesellschaft. In: Eigmüller, Monika / Vobruba, Georg (Hg.): *Grenzsoziologie*. Wiesbaden. 15–23.
- Thales (n.d.): Force Protection and Border surveillance. Online: [thalesgroup.com](http://thalesgroup.com) [07.11.2018].
- The Migrants' Files (2015): The Money Trails. URL: [themigrantsfiles.com](http://themigrantsfiles.com) [31.08.2017].
- Verbeek, Peter-Paul (2011): *Moralizing Technology: Understanding and Designing the Morality of Things*. Chicago/London.
- Walters, William (2014): Migration, vehicles, and politics. Three theses on viapolitics. In: *European Journal of Social Theory* 18 (4). 469–488.

## **INTERVIEWVERZEICHNIS**

Interview mit einem Vertreter der Forschungs- und Entwicklungsabteilung des Satellitenbauers OHB am 07. September 2016 in Oberpfaffenhofen.

Interview mit Edgar Beugels, Chef der Research and Development Unit von Frontex am 09. Juni 2016 in Warschau.

Interview mit Staffan Ekwall von der Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei der Europäischen Kommission am 24. Februar 2016 in Brüssel.

Interview mit Jens Winkler, im Vertrieb von Grenzschutzanlagen tätig, am 26. November 2015 in München.

## **ABBILDUNGSVERZEICHNIS**

Abbildung 1: Screenshot der Thales-Webseite. URL: [thalesgroup.com](http://thalesgroup.com) [05.12.2018].

Abbildung 2: Screenshot der Textron-Webseite. URL: [textronsystems.com](http://textronsystems.com) [05.12.2018].

Abbildung 3: Darstellung aus der Airbus-Webseite. URL: [airbus.com](http://airbus.com) [03.07.2016].



# Local Responses to the Syrian Refugee Movement

## The Case of District Municipalities of Istanbul, Turkey

---

GÜLÇİN BALAMIR COŞKUN, ASLI YILMAZ UÇAR

**Abstract:** More than two and a half million Syrian people in Turkey live in urban areas of metropolitan cities, particularly in Istanbul. The basic needs of the Syrian population are provided by central agencies authorized by national regulations. However as the number of the refugees increase in urban areas and as they spend more time in their neighborhoods, refugee movements have inevitably gained an urban character. Thus, municipalities in Turkey are more pushed to engage in the provision of services they have no legal responsibility to provide. How should municipalities respond to these challenges? This study focuses on the case of local governments within Istanbul, and their responses to the movements of Syrian refugees. For this purpose, our research team conducted semi-structured, in-depth interviews with representatives from five district municipalities in Istanbul. This was then followed up by a data analysis employing a comparative approach to grasp the peculiarities of municipal-level responses to the movements of refugee. It suggests that local governments in Turkey develop varied responses. However, all local governments have been pushed to find alternative ways to bypass or interpret the rules and regulations; in some cases, they also develop discourses opposing the central government.

**Keywords:** refugees, local governments, Syrian refugees in Turkey, migration policy, asylum seekers in Turkey

Since the outbreak of the war in Syria in 2011, over 5.6 million people have fled Syria to Lebanon, Turkey, and Jordan; almost 93% of these displaced people live outside camps, since the capacities of refugee shelters are extremely limited (UNHCR 2018). This means that almost 5.2 million Syrians are dispersed in various regions of the countries in which they live. For this reason, the total population living in camps has stayed more or less stable, although the urban, semi-urban, and rural population has been increasing regularly since the beginning of the refugee movement (ibid). The case of Turkey does not differ from other neighboring countries in that the number of Syrian refugees in Turkey exceeded 3.5 million in 2018; almost 96% — 3.4 million — have settled in 10 provinces of Turkey, living outside the 26 camps in border towns and in urban areas of metropolitan cities (DGMM 2018).



As the number of Syrian people has increased in urban areas, as they have begun to spend more time in their neighborhood, and for several other reasons, it has also become obvious that there are significant roles to be fulfilled by local governments. Indeed, since municipalities are the closest governmental unit in their neighborhood, Syrians have turned to them as the first contact point for their needs. Because of this, the refugee issue has turned out to be a local and an ›urban‹ issue for Turkey, just like in the other neighboring countries of Syria.

The increasing demand for urban and local tasks, such as social services, housing, transportation, etc. as well as being the closest and first contact point force municipalities to address Syrian refugee policies and practices. However, in Turkey, national legislation dictates that the basic needs of refugees, such as education and health-care services, are to be provided by national governmental agencies and the scope of local governments' authority related to the refugee issue is not clearly defined by law. Nevertheless, both policymakers and researchers are already aware that municipalities carry out important work and spend significant amounts of time and money on refugees, despite of the lack of authorization. This means that each municipality, however, develops unique policies and practices regarding the Syrian refugee phenomenon within their jurisdictions and within their limited scope of authority.

The goal of this article is to contribute to the literature on local approaches and responses to Syrian refugee movements by comparing and contrasting data collected from five municipalities (Bağcılar, Sultanbeyli, Kadıköy, Şişli, and Esenyurt) in Istanbul. We conclude that each municipality has developed varied approaches towards Syrian refugees and has applied practical solutions to face these challenges, based on their diverging political, administrative, and financial capacities.

This article consists of three parts. In the first part, we present a brief literature review on local approaches to the movement of refugees. In the second part, we review the legal-administrative dimensions of the refugee issue and conclude that the Turkish government jealously guards its authority on the issue and avoids delegating any power to local governments. We also show that, despite the fact that municipalities have no legal authority, they are nevertheless engaged in implementing migration policy in practice. In the third part of the article, we analyze the semi-structured in-depth interviews that we conducted and evaluate the *de facto* role of municipalities in dealing with refugees. We demonstrate that the five municipalities have all developed specific reflexes to engage in the process, differing according to their political affiliation and to their available capacities. Since there is no binding regulation that requires municipalities to do more in terms of refugees, their ability to cope with the current situation appears to depend solely on their own capacities and willingness. And it should be concluded that there is an urgent need for an amendment of the rules and

regulations on migration and the role of local governments, one which would involve local governments in refugee policy formulation and implementation.

## **THE LITERATURE ON LOCAL APPROACHES TO THE SYRIAN REFUGEE MOVEMENT**

The role of local governments in the policies and practices of governing Syrian refugees has been emphasized in reports by global policymakers, and the challenges local governments face have been stated. In this context, the Center of Mediterranean Integration (CMI) held a workshop in Amman between May 30 and 31, 2016 on the topic »Municipalities at the Forefront of the Refugee Crisis« with the support of various international organizations, bringing together 140 participants, including 70 municipal representatives from Iraq, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, and Europe. Participants strived to share knowledge and good practices about the role of municipalities acquired by host communities, and to strengthen the coordination network among them (CMI 2016). According to the CMI report, municipalities have been forced to expand the scope of their tasks and provide education, employment, and aid relief, as well as emergency shelter, healthcare services, etc. due to the presence of Syrian refugees. They all agreed that it was necessary to develop resilient approaches and strategies to face future shocks and crises (ibid).

Policy papers, as it is stated above, have focused on a highly significant question: how to make municipalities engage in the formulation and implementation of policies responding to the Syrian refugee movement (and other refugee situations) more effectively. Nevertheless, the case studies focusing on the role of municipalities and the challenges that they face are only now beginning to receive more attention among scholars from different parts of the world,<sup>1</sup> and this genre of literature shows that the approaches each municipality develops and the challenges they face widely vary.

The challenges stated above sometimes appear to point to a conflict between a more central government vis-à-vis a more decentralized one. And local approaches have only been addressed in a more theoretical approach within the debate on »sanctuary cities.« According to Bauder (2016), there are dozens of cities in the USA, in Canada, and in the UK which have attempted to protect »illegalized«<sup>2</sup> immigrants or refugees

---

1 | See Caponio/Borkert (2010); Betts/Ali/Memişoğlu (2017); Lidén/Nyhlén (2014).

2 | Bauder explains why he preferred this term by this means: »My use of the term ›illegalized‹ migrant — rather than undocumented, unauthorized, irregular, or non-status migrant — is

by way of legislation or local policies that are contrary to the desires of the respective central government:

»In the context of the USA, Canada, and the UK, four aspects define a sanctuary city (Bauder 2017): (1) legality, i.e. an official commitment by the municipal legislative body to support sanctuary policies and practices; (2) discourse, i.e. challenging exclusionary narratives that portray migrants and refugees as criminal and undeserving; (3) identity, i.e. the formation of collective identities expressing unified membership in an urban community; and (4) scale, i.e. rejecting national migration and refugee laws, and articulating policies and practices of belonging at the municipal scale. These four aspects combine in various ways in different contexts.« (Bauder/Gonzalez 2018: 125f.)

In addition to the cases in the USA, Canada, and the UK, a few cities from other countries have begun to apply similar policies without using the label of sanctuary cities. »Refuge city« (Barcelona, Spain), »Commune of Reception« (Quilicura, Chile) or »Solidarity City« (Freiburg, Germany) are examples of how cities develop policies and practices to protect »illegalized« immigrants and refugees and include them in the local community (Bauder/Gonzalez 2018). In fact, this new municipalist movement reflects tensions between national governments and local authorities as well as quests for new kinds of belonging.

What about the municipalities in Istanbul? Do they make use of sanctuary city policies and practices?

The number of studies on local approaches to Syrian refugees' in Turkey is rather limited. The literature which refers to the local aspects of the Turkish case often focuses on administrative aspects of migration. Scholars often start with a given categorization of the policies and practices between national and local governments: social integration with local inhabitants, provision of cultural services, social work, education, and vocational education including employment services, are considered »local« governmental issues, whereas the bureaucratic aspects of sovereignty such as entry into the country, implementation regarding visa and residence procedures, and managing work permits and citizenship processes are considered to be in the hands of the central administration (Daoudov 2015). In this framework, municipalities in Turkey are called upon to play a prominent role in the social integration of Syrian refugees (Kaypak/Bimay 2016). Within the scope of the roles attained by local

---

intended to draw attention to national laws, policies, and practices that deny migrants full status or legal residency« (Bauder 2016: 1).

governments, some scholars have also explored the challenges for central and local administrations and emphasized the legal and financial challenges that municipalities face (e.g. Demirhan/Aslan 2015). The studies mentioned here thus approach Syrian refugees from an administrative and legal perspective, making a few generalizations in an effort to engage local governments in policies and practices.

The most comprehensive research on the role of municipalities in the management of Syrian refugees was released in January 2017 (Erdoğan 2017). A research team at Hacettepe University's Migration Research Center conducted in-depth interviews with representatives of all the district municipalities in Istanbul. The report contained valuable statistical data on the role of municipalities and makes policy recommendations to incorporate municipalities into the management process. The report also examined the similar legal, administrative, and financial obstacles municipalities face in the management of this process. However, like the studies mentioned above, Erdoğan also employed a holistic approach and made generalizations about the municipalities' responses.

As we indicated earlier, municipalities' responses concerning the lack of legal authorization for their involvement in migration policies and practices differ from each other. We argue that these varied responses can only be captured by a comparative analysis of the municipal approaches by employing qualitative field data. In one recently published work, Yeseren Eliçin (2018) focused on the varied local approaches to Syrian refugee movement. Her field research dealt with three district municipalities of Istanbul — Zeytinburnu, Sultanbeyli, and Şişli. Using the data she obtained, she analyzed challenges that municipalities face, as well as what types of services are delivered to refugees, and how they are organized. According to her, »the solutions which the mayors find are also proportional to their creativity, financial and human resources they can deploy, and their institutional capacity« (Eliçin 2018: 94). Along with Eliçin's study, but not limited to its scope, we aim to contribute to the literature on the cases of municipal approaches and responses in Turkey to Syrian refugee movements.

By employing a comparative analysis of the qualitative field data on municipal approaches to Syrian refugee movements, we aim to analyze the distinctive elements of approaches and responses of municipalities in Turkey to the refugee movement within the conceptual framework of Bauder's conceptualization of sanctuary cities.

## **TURKEY'S SYRIAN REFUGEE POLICY: LEGAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS**

The main pillar of the policy on Syrian refugees in Turkey is the granting of ›asylum seeker‹ status rather than ›refugee‹ status, in that displaced people are considered ›guests‹ who have temporarily fled to Turkey to return to their country when the emergency situation ends or to move to another country. According to this logic, it is enough to focus on meeting the basic needs of these displaced people, particularly those living in shelters. These basic services such as education, healthcare, and social support are provided by national governmental agencies to Syrian refugees within the shelters according to national rules and regulations. Moreover, since the Syrian refugees' movement is temporary, there is no need for long-term social integration services and local / urban authorization, so local governments can be ignored.

### **Syrians as ›Asylum Seekers‹ under Temporary Protection**

The main international document that regulates the legal status of refugees is the 1951 Refugee Convention Relating to the Status of Refugees, agreed on in Geneva on 28 July 1951. The Convention defines the term ›refugee‹ and outlines the rights related to this legal status. With the 1967 Protocol, the Convention was amended; geographical and temporal limitations of the definition were removed, and universal coverage was enacted. Turkey approved the Convention in 1961 by Law No. 359, and the Protocol by a Decision of the Council of Ministers (1968). However, Turkey kept the geographical reservation of the refugee definition and preferred to apply the Convention ›only to persons who have become refugees as a result of events occurring in Europe‹ (Protocol Relating to the Status of Refugees 1967). With this addition, Turkey became the only member of the Council of Europe that kept a geographical reservation to the Refugee Convention (Amnesty International 2016: 6).

The Convention and the Protocol (with the reservation) remained the basic and sole regulation regarding migration policies in Turkey for almost 30 years. The first national regulation, called the Regulation on Asylum, was adopted in 1994 (Regulation on Asylum 1994). Its aim was to establish the basic principles and procedures of regulating migration and to authorize the relevant institutions to address this task. By keeping the geographical limitation in the Regulation, Turkey declared that it would only accept European asylum seekers fleeing persecution as ›refugees‹.<sup>3</sup> The Regu-

---

3 | The 1994 Regulation created the new category of ›asylum seekers‹ for refugees from outside Europe. The Regulation can be considered to be a response to the refugee movements

lation of 1994 was revised in 2006. However, the refugee definition was maintained as it was. In this revised version, there were some amendments concerning migrants considered to be of Turkish origin, but there is nothing new for the others.

Therefore, when the displacement of Syrians reached its peak in the beginning of 2012, they did not qualify as refugees in the eyes of Turkish authorities according to this legal framework. The government preferred to refer to Syrian refugees as »guests« who would soon return to their country, as they expected the war to end before long. However, this prediction did not come true, and it became necessary to make legal arrangements to effectively address this humanitarian crisis. For this reason, the Turkish government granted Syrians the status of »asylum seekers« in April 2012 with a »Circular on Syrian Refugees« by the Prime Minister's Office (Prime Minister's Office 2012).

As a party to the Protocol and to the 1951 Refugee Convention, Turkey permits fleeing Syrians to reside for a »reasonable« period of time and thus provides a »temporary asylum« right until they are accepted as refugees by a third country — on the condition that these people fall under the refugee category as laid out in the 1967 Protocol and the 1994 Regulation (Ertuğrul 2017: 157). However, with the increasing number of Syrians who fled to Turkey, this legal framework became conspicuously insufficient. Thus, Turkey adopted its first asylum law, Law No. 6458 on Foreigners and International Protection, in 2013.<sup>4</sup> First, the Law defines three types of international protection: »refugees« (art. 61),<sup>5</sup> »conditional refugees« (art. 62),<sup>6</sup> and »subsidiary protection« (art. 63).<sup>7</sup> In addition to these types of international protection, the last section refers to the category of »temporary protection«. According to art. 91(1), »Temporary protection may be provided to foreigners who have been forced to leave their country, cannot return to the country that they have left, and have arrived at or crossed the borders of Turkey in a mass influx situation seeking immediate and temporary protection« (Law No. 6458). The second paragraph of art.

---

coming from Iraq and Iran at the beginning of the 1990s (Regulation on Asylum 1994, quoted according to Altunok 2017: 302).

4 | It is necessary to emphasize that this law had also been prepared according to the *acquis communautaire* within the framework of membership negotiations with the EU.

5 | Those who are fleeing from events in a European country are accepted as »refugees«.

6 | Those who are fleeing from events outside Europe and who must await resettlement to a third country are classified as »conditional refugees«.

7 | Those who are not suitable for the previous categories but who require protection because of mortal danger in their country of origin are provided with »subsidiary protection«.

91 links the implementation to a Directive to be issued by the Council of Ministers.<sup>8</sup> The Temporary Protection Regulation (TPR) was prepared accordingly, and entered into force in 2014 (TPR 2014). It has constituted the framework for the procedures and principles related to those under temporary protection. According to the TPR, »foreigners under this Regulation can be provided with health, education, access to labor market, social assistance, interpretation and similar services« (ibid.: art. 26). By way of interim provisions, the TPR grants temporary protection status to Syrians who crossed Turkey's borders due to events that have taken place in Syria since April 28, 2011. It means that »health, education, access to labor market, social assistance, interpretation and similar services« are legally guaranteed to them (ibid.: provisional art. 1).

Although this new legal framework is more encouraging than the previous one, it still contains at least two major problems. First, while under temporary protection, Syrians cannot individually apply for international protection (ibid.: art. 16). According to Öztürk, this situation represents a conflict with the 1951 Convention, since it restricts their right to apply for international protection (Öztürk 2017: 248–249). Secondly, the TPR does not provide any time limit for temporary protection status. This is very problematic, since the temporary protection identification document is not equivalent to a residence permit, and therefore »its duration shall not be taken into consideration when calculating the total term of residence permit durations and shall not entitle its holder to apply for Turkish citizenship« (TPR 2014: art. 25). However, as the case of Syrians shows us, this »temporary« situation can persist for years and create a roadblock to developing more specific integration policies.

## **The Central Administration as the Sole Actor**

The administrative organization of Turkish migration policy should be analyzed in two separate periods: before and after 2013 — that is, before and after the establishment of the Directorate General of Migration Management (DGMM).

In the first phase of the Syrian refugee movement, before 2013, the administrative organization of the migration policy was fragmented among various public institutions. The National Police as well as governors were authorized to coordinate the

---

<sup>8</sup> | For the development of the concept of »temporary protection« within the EU and UNHCR, see Council Directive 2011/55/EC; UNHCR (2014). However, the temporary protection regime can be also interpreted as a deviation from the refugee regime. For a detailed analysis of temporary protection and a critical point of view, see Öztürk (2017) and Baban/Ilgan/Rygiel (2017).

population in their respective areas. However, the task of coordinating the ›refugee crisis‹ was given to the Disaster and Emergency Management Authority (AFAD) under the Prime Ministry in the first few years of the displacement of Syrians. The authorization of AFAD was not a coincidence, since the Syrian ›influx‹ (or other mass migration cases) was considered to be a state of emergency, similar to earthquakes, floods, storms, etc., as it was defined in the Disaster and Emergency Management Centers Regulation (2011). This ›emergency-oriented‹ perspective clearly dominated the Circular issued by AFAD (2014b) on the Management of Services Provided for Foreigners under Temporary Protection numbered 2014/4 in December 2014.

With the rapid increase in the number of Syrian refugees, and as it became obvious that the conflict in Syria would not be temporary, a civilian agency was established in 2013 to manage migration policy: the Directorate General of Migration Management (DGMM). Its purpose was to execute the international protection of refugees as stated by Law No. 6458 on Foreigners and International Protection. As a civilian agency, the DGMM was authorized to register migrants and decide on their right to movement within the country. The DGMM registers Syrians and directs them to temporary accommodation centers or approves their stay in a given province (Law No. 6458: art. 24).

Syrians living in temporary accommodation centers are provided with healthcare, education, social assistance, and other related services by the DGMM and other ministries and their field units. Nevertheless, Syrian refugees need more than what the refugee camps can provide, and they flee to the cities. So, how can the needs of the Syrian refugees living in these metropolitan areas be satisfied?

The daily humanitarian needs and health services of Syrian citizens who live outside the camps in Turkey have also been met by related ministries (Ertuğrul 2017: 163). Syrians registered by the DGMM are provided with an ID card that gives them access to medical and other material assistance services (see *ibid.*). According to Law No. 6458 and to the Regulation of 2014, health services are under the responsibility of the Ministry of Health, and Syrian refugees are entitled to receive treatment at public hospitals in each province. Educational services are the duty of the Ministry of Education, and children of Syrian citizens are obliged to register their children in public schools.<sup>9</sup> Issues concerning employment fall under the duties of the Ministry

---

<sup>9</sup> | The integration of Syrian pupils into the formal education system is a crucial problem for the development of a culture of living together, but it is outside of the ambit of this research paper. For more detailed analyses of this subject, see HRW (2015), Emin (2016) and Heyse (2016).



of Labor and Social Security. Integration and social services are duties of the Ministry of Women and Family.

Concerning the aforementioned services, the TPR and the Circular 2014/4 (AFAD 2014b) called for cooperation among public institutions, international organizations, and other relevant institutions. It is striking that all the legal documents mentioned make only one reference to local governments — a single article in Law No. 6458, which called on local governments alongside other public institutions, universities, international organizations, and civil society organizations to provide suggestions and contributions for integration activities to be carried out by the DGMM (art. 96).

In addition to national legislation on migration and Syrian refugees, regulations dealing with local governments — Law No. 5393 regarding the role and function of urban local governments, and Law No. 442 regarding governments of rural villages — also make no mention of migration whatsoever.<sup>10</sup> As such, national rules and regulations have remained silent regarding local governments' role in taking care of the urban / local needs under international or temporary protection.

Indeed, there are legal barriers that even prevent municipalities from providing services to Syrian refugees:

1. Law No. 5393 on Municipalities limits the municipal service provision to ›citizens‹, meaning that Syrian refugees are not able to benefit from any municipal services.

2. Law No. 5779 on the Allocations to be Transferred from the General Budget to Municipalities states that allocations from the central administration to local governments are calculated on the basis of the population (referring only to citizens) and the scale of the municipal territories. Therefore, there are no monetary outlays earmarked for municipalities to provide services to migrants.

As we have shown, it is clear that the central administration is the sole authority regarding all services to be provided under the temporary protection regime in Turkey; this is stated in legislative documents, and there is no reference made to local governments. However, during our interviews, we observed that local authorities have created institutions or have been cooperating with civil society organizations in order to provide free services and orientation to Syrians about education, health services, and training opportunities. This means that they find — or are forced to find — some bypass methods, circumventing their exclusion from being granted authority in the

---

**10 |** In the administrative structure of Turkey, given its nature as a unitary state, the national government is responsible for providing the main public services throughout the entire country, such as education, healthcare, security, etc., whereas local governments are responsible for local services such as transportation, electricity, water, fire protection, etc. within their jurisdictions.

migration field, similar to what other cities worldwide have done under the sanctuary city framework. For these reasons, it is necessary to examine their practices in more detail.

## **PRACTICES: LOCAL APPROACHES AND RESPONSES**

At the beginning of the Syrian refugee movement, the Platform for Monitoring Syrians in Istanbul conducted detailed field research and published a report, suggesting that housing, social assistance, healthcare, education, and employment were the main problems for Syrians, and that municipalities were the first point of contact that they could turn to (Platform 2013). In other words, as stated above, it is at the municipal level where refugees primarily contact governmental institutions to satisfy their basic and immediate needs, ranging from housing to employment.

In this section of the article, we show how municipalities have approached and responded to this unpredictable situation. In order to do so, we did a small-scale field research to define the challenges that municipalities face, to uncover alternative solutions that they have developed, and to reveal the similarities and differences between municipalities' practices. We conducted semi-structured in-depth interviews<sup>11</sup> with representatives from five district municipalities<sup>12</sup> of Istanbul. Sultanbeyli, Bağcılar, and Esenyurt are led by Turkey's ruling party (AKP) and have the highest proportions of refugee populations, while the other two, Şişli and Kadıköy, are led by the main opposition party (the CHP) and have relatively small proportions of refugees. In-depth interviews took place with deputy mayors in charge of Social and Cultural Affairs in the municipalities of Bağcılar and Esenyurt (AKP), an expert from the Directorate of Social Assistance in the municipality of Sultanbeyli (AKP), an expert from the

---

**11 |** In-depth interviews have a variety of advantages over other approaches. First, as the literature suggests, the unsteady nature of macro-politics and the shifting scope of municipal involvement in this complicated situation make it difficult to conduct structured interviews. Second, semi-structured in-depth interviews provide space for interviewers to lead the interview, which is crucial to sufficiently probe for further information.

**12 |** Insofar as the study was interested in exploring the differences between municipalities in the management of the Syrian refugee movement, eight district municipalities with different political affiliations, socio-economic structures, and proportions of refugee population were determined in the early days of the study. They were asked for their support or legal permission, to which only five of them responded positively. One declined, and the rest did not respond at all. In the end, the field study was conducted in five district municipalities.

Migration Unit in the municipality of Şişli and a researcher in the municipality of Kadıköy (CHP).

In the following, we employ a comparative approach to analyze the interviews and to shed light on the similarities and differences among municipalities in terms of their approaches to the issue and the responses they have developed. We divide the most important axes of comparison that emerged from the interviews into main categories and present a comparative analysis of our findings under each category.

### **A Political Approach to Syrian Refugees**

As indicated in the first section, the discourse of the Turkish Government towards Syrian refugees has not been stable, but has been changing since the first arrival of Syrians in 2011. At the beginning of the Syrian crisis, they were called ›guests‹ or ›brothers and sisters‹. For example, in October 2014, the AFAD reported about the official visit of President Erdoğan to İslahiye with the following headline: ›(T)he President celebrated Syrian Guests' Bayram in İslahiye‹ (AFAD 2014a). However, it has changed over time. In July 2016, Erdoğan was talking about the possibility of citizenship for refugees, in particular for qualified Syrians (BBC 2016).

This general discourse on Syrians has had different repercussions for municipalities. Officials from the Justice and Development Party (AKP) have preferred to use the official narrative of the government. During the interviews, the interviewees from the Municipalities of Bağcılar and Sultanbeyli (AKP) emphasized several times that it was necessary to ›help Syrians‹ because they were forced to flee their homes and that it was a humanitarian issue. Therefore, we argue that those two municipalities have developed a *humanitarian-moral attitude* and that they legitimize their actions from this perspective. However, it is necessary to point out that the interviewee from Sultanbeyli made some references to the rights of refugees and the need to maintain harmonization between Syrians and the host community. It seems that international projects that involve them and accumulated knowledge from these international networks — Sultanbeyli is the most engaged actor in projects among municipalities in Istanbul — have moved them to a more *rights-based approach*, although they do not advocate it openly. On the other hand, the interviewee from the municipality of Esenyurt (AKP) did not explicitly contradict the general guest discourse, but added a new economic dimension. He said that ›asylum seekers contribute to the economy both as consumers and entrepreneurs. Local tradesmen also took advantage of refugees as cheap and unlicensed labor and used them as guards to open unlicensed workplaces‹ without a critical perspective of exploitation. In other words, the municipality of Esenyurt preferred using the label ›asylum seekers‹ and is closer to em-

ploying a more *economist-utilitarian* approach. In fact, this interview has confirmed previous academic reading not only on Syrians' roles as workers in mostly informal sectors (Akdeniz 2014; Şenses 2015), but also on new Syrian entrepreneurs (Gürsel 2017). Consequently, representatives from municipalities with the same political affiliation as the ruling party have preferred using the national government's term of ›guests‹ and have emphasized the ›temporary‹ character of the Syrians' presence.

The political approach of the interviewees from the main opposition party, the Republican People's Party (CHP) was profoundly different. They openly criticized the ›guest discourse‹ of the governing party and emphasized the right to have rights. Although the refugee status of Syrians is not officially or legally recognized, they used the term ›refugees‹ and made references to different rights that Syrians should have. In other words, interviewees from the Şişli and Kadıköy Municipalities (CHP) appear to have adopted a *rights-based approach* towards refugees.

The municipality of Kadıköy, in fact, has tried to put this approach into practice more. The interviewee from Kadıköy emphasized that the refugee population in Istanbul was not only constituted of Syrians, but that it also comprises Iraqis and Afghans, as well as Turkish citizens of Kurdish origin. They emphasized the necessity of creating a culture of living together for all. In order to do so, they designed a »living room« in a neighborhood where Syrians live. The interviewee explained their project in more detail:

»The problem that we saw was the following: There is a problem in the intercommunication among people. They are intolerant towards others. We brought couches, tables, and chairs and we built a living room on the street. We wanted to emphasize the transformation from a temporary situation to a permanent situation. We told them: ›You cannot tolerate this person since you think he or she is different. Talk among yourselves‹. There were six Syrians and six people from the local community [Fikirtepe]. They sat down and drank tea. We saw that laborers started to talk about the difficulties they face at their workplaces and they all found out that they had similar problems [...]. At the end, a friendship environment flourished.«

As it can be concluded from this quote, the municipality of Kadıköy (CHP) has preferred to use refugee-friendly labels within a rights-based approach for the Syrian refugees in contrast to the national discourse. In that sense the Kadıköy Municipality, within its limited area of legal-financial authorization, attempts to establish a »unified membership« within its locality among all disadvantages groups. The municipality of Kadıköy uses policies and practices similar to the other sanctuary cities, but this is

not done in the form of an official commitment by the municipal organ, since municipalities are not granted such a degree of autonomy from above.

The differing political approach towards the Syrian refugee issue is also reflected in the administrative organization and the qualifications of the personnel employed within municipalities.

The Şişli Municipality (CHP) has established a dedicated unit for migrants, the Migration Unit under the Directorate of Social Support Services to concern the refugee issue (Şişli Municipality 2018). The main task of this Unit is to provide counselling for migrants regardless of their residence status. Şişli Municipality has also recently built up a Center for Solidarity and Support with Refugees (2018) in cooperation with a civil society organization (Migrant Solidarity Association 2018) as a contact unit to provide assistance in order to direct refugees to the proper authorities — especially for health services — or to provide translation services.

The municipality of Kadıköy (CHP) has consciously refused to set up a dedicated unit for refugees since they adopted a comprehensive approach towards all migrants and disadvantaged groups of society. The municipality of Kadıköy is also unique in its taking the initiative to authorize a group of young, research-oriented people to monitor and analyze issues concerning Syrian refugees and migration.

The interviewees in the municipalities of Şişli and Kadıköy (CHP) were young, research-oriented personnel with academic affiliations, which is common for those municipalities, while those in the municipalities of Bağcılar, Sultanbeyli, and Esenyurt (AKP) were employees with a political affiliation or a bureaucratic background. Though at first glance this would appear to be insignificant for municipalities, in fact it has significant repercussions for municipal approaches to framing the refugee issue. AKP-governed municipalities were more likely to use the mainstream terminology for Syrian refugees, whereas CHP-governed municipalities have aimed to reframe the mainstream perspective. In this framework, municipalities close to the ruling party are rather ready to deliver ›services‹ to accommodate ›guests‹ in a more political and/or bureaucratic way. They emphasize the fact that Syrians are users of public services provided by local authorities, and mayors as elected persons should be more sensitive to the ›needs‹ of citizens who will vote in the next elections. The interviewee from Sultanbeyli summarizes this point:

»The state must adequately explain to society the necessity of citizenship for Syrians and create a consensus. It must open a way for Syrians who want to obtain Turkish citizenship. [...] If providing the right of citizenship is a difficult task to achieve, the state must provide these people with the right to vote in the local elections where they live. Be-

cause mayors are bound to attach more importance to those who vote for them.«

CHP-governed municipalities, on the other hand, employed research-oriented people and they have tended to follow recent developments all over the world concerning the migration issue; they then have used the data and information gathered from the field to reframe the issue. Interviewees from CHP-governed municipalities emphasized their worldwide network among municipalities, which shows that they have been eager to reframe the issue in ways that contrasts with mainstream policies and practices, such as those of sanctuary cities.

### **Legal, Administrative, and Financial Barriers and Municipal Responses**

Regardless of their political position regarding Syrians, municipalities have to act on refugee issues within the boundaries of legal rules and regulations. However, municipalities do not have the authority to initiate and implement policies that respond to a variety of Syrians' needs, from housing to employment. Since the legal infrastructure for municipalities to react to the refugee movement is very limited, they muddle their way through in order to respond to local challenges. Here are their two basic roles as defined by legislative documents and assigned to municipalities.

1. As a facilitator: According to the TPR, the authority to »ensure the establishment [and] management of the referral centers and provision of services in these centers« (TPR 2014: art. 36) lies within the governorates. As such, municipalities are allowed to establish receiving centers or referral centers upon approval by the governorates. Most of the demands collected in these centers are about healthcare, education, and employment issues. Municipalities respond to these demands as facilitators in healthcare and education, and in most of the municipalities a referral system has been established for hospitals, schools, and relevant offices of public agencies (TGNA 2018: 263).

Within this context, Bağcılar and Sultanbeyli (AKP) have employed Syrian personnel for their municipality contact points and translation services. Şişli (CHP) has employed one Syrian refugee, who works for the Center for Solidarity and Support with Refugees (2018), established in cooperation with civil society organizations, to facilitate communication between refugees and local governments. The municipality of Kadıköy (CHP) has not yet employed any Syrian personnel, but was searching for people willing to work under a project-based contract to translate municipal reports and documents at the time of our research.

2. As a social assistance and social services provider: According to the TPR, the agency authorized to set procedures and principles concerning social assistance and services is the Ministry of Family and Social Policies. However, this does not prohibit Syrians from contacting municipalities for social assistance and services as the first and closest unit of governmental offices.

Municipalities are authorized to provide »social assistance and services« by Law No. 5393 on Municipalities (art. 14). This same article indicates that »municipal services are offered at the closest level to citizens and with the most appropriate methods« (ibid.). Thus, the use of the word »citizens« generally seems to be a barrier to providing social assistance and services to refugees. Interviewees often refer to art. 13 of the Law to legitimize their service provision to refugees, stating that »everyone is a fellow-townsmen (*hemşehri*) of his own neighborhood. Fellow-townsmen are entitled to participate in municipal decisions and services, to be informed about municipal activities, and to benefit from the help of municipal authorities« (GNAT 2018: 263).<sup>13</sup>

Additionally, the Grand National Assembly of Turkey (GNAT) also recognized that »many municipalities provide food, clothing, blankets, and other necessary goods for troubled Syrians, and aid collection campaigns are organized« (GNAT 2018: 263). Syrians in need are included in existing social assistance and protection services (ibid.). As for the content of social assistance, we observed that none of the municipalities provided social assistance in the form of cash. However, they all tried to provide some level of social support in the form of clothing, educational materials for children, etc., and encouraged refugees to take advantage of social facilities free of charge.

To sum up, citizenship seems to be a precondition of utilizing municipal services, and the authority to provide social assistance to refugees is regulated by the Ministry of Family and Social Policies. However, there is an urgent need to establish a standardized and systematic provision of services in Istanbul's municipalities. As a response to this need, the GNAT's Committee on Human Rights Inquiries (CHRI) has recently offered to add a provision to art. 14 of Law No. 5393 to »do or carry out integration services for immigrants« and add a provision to art. 15 to »carry out services in regular and unregulated migration areas if needed« (ibid.: 264). This

---

**13** | Babaoğlu and Kocaoğlu have noted that referring to a »fellow-townsmen« to provide services to Syrian refugees does not necessarily provide a safe cover for municipalities, since various questions arose during audits by the Court of Accounts (2017: 505). But the authors did not give any details about these questions.

regulation may provide the legislative infrastructure necessary for the municipalities when engaging in services with a local element.

Another part of the problem is that there is no communication system between central and local governments in terms of budgeting, which means that there is no financial incentive for municipalities to respond to refugees' needs. According to Law No. 5393, there are two kinds of revenue for municipalities: their own budgets and allocations from the central administration. In terms of their own budgets, refugees do not contribute to the municipalities' budgets, because they do not pay local taxes since they are not citizens. On the other hand, allocations from the national-level budget is calculated solely on the basis of the local population of citizens. The Syrian population is not included in the calculation of these budget shares. Therefore, the presence of more refugees does not lead to an increase in allocations from the central budget to municipalities. The CHRI has also offered an amendment, suggesting that »the number of migrants and asylum seekers residing in these municipal territories should also be taken into account for a share of the central administration [budget]« (ibid.).

Our interviewees from Bağcılar and Sultanbeyli Municipalities (AKP) emphasized that not including the Syrian population in the calculation of the local budget constituted a profound challenge. Our interviewee from Sultanbeyli explained the problem in these words: »The budget allocated to municipalities depends also on the number of citizens living there. It is necessary to provide additional funding according to [the number of] refugees living in this municipality. In this way, municipalities can offer public services more easily.« Additionally, the interviewee from Bağcılar pointed out that there has been an increase in demand for infrastructure services such as garbage and wastewater, and that they had to supply these services without any financial compensation.

In sum, as the interviews demonstrate, local governments have been pushed into carrying out the provision of social assistance and social support services, even though they are not granted any legal responsibility or any financial authority. In this sense, none of the municipalities has been allowed to commit themselves to support sanctuary policies and practices, nor have any of them rejected national migration and refugee laws, but they have often tended to circumvent or reinterpret existing rules and regulations to expand their role with the help of informal or formal governance networks.



## Formal and Informal Governance Networks

We conclude from the interviews that the lack of formal legal authorization has led municipalities to engage with the issue in an informal manner, by cooperating with civil society and market actors to mobilize local human and financial resources in responding to the problems of refugees.

This informal governance on the local scale can be found in different forms in each neighborhood, since each municipality cooperates with different NGOs and civil society organizations. During the interview, the representative from Sultanbeyli (AKP) explained that they needed to find a way to organize services and to finance them after the settlement of the first Syrians in 2014. They quickly decided to establish an association, Association for Assistance Solidarity and Support with Refugees and Asylum Seekers (*Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma Dayanışma ve Destekleme Derneği*) which could raise donations and make applications to national and international funding. The interviewee also noted that they had very close relations with the Association: he and some other officials from the municipal government were members of the board of directors. Therefore, assuming that this Association has been acting under the control of the municipal government would not be a major stretch of the imagination. It has offered refugees various services, including health-care, psychological support, and education. The association itself is located in a building with eight floors, where each floor is reserved for different services provided for refugees. To illustrate the capacity and efficiency of this association, the health service department can be an informative case in point. The first floor is reserved for clinics. When we asked about health services offered to refugees, our interviewee explained:

»Thirteen Syrian doctors work in this Center. If the problem cannot be solved within our clinic, we send patients to the hospital, accompanied by a translator. There is nothing that comes from the central budget. It does not come from the municipality's budget. We create different methods of financing. We have more than 170 patients every day. We examine also patients coming from other districts.«

The interviewees (there were two people) from the municipality of Şişli (CHP) also referred to their cooperation with the Migrant Solidarity Association (*Göçmen Dayanışma Derneği*). The Center for Solidarity and Support with Refugees (2018) was established in October 2016 in their neighborhood in cooperation with the Migrant Solidarity Association, Expertise France and the municipal government of Şişli.

Similar forms of governance networks, formal and informal, between municipalities and civil society organizations can be observed throughout all the municipalities of Istanbul (Eliçin 2018: 85–88). In brief, the governance network in each neighborhood signals the potential of institutionalizing the provision of social support and assistance services through civil society organizations by circumventing national rules and regulations.<sup>14</sup>

### **Personal Ties and Political Affiliations**

There is one significant point to consider which we also noticed during the interviews — the data about refugees (how many refugees were living in the neighborhood, where they were living, what they were doing to earn their living, etc.) within municipal jurisdiction was not clear for all municipalities.

According to art. 52 of the TRP, the DGMM is responsible for registering asylum seekers and storing their information; the Directorate may also deliver information to other public agencies (Kurtbaş/Andiç 2016). Nevertheless, rules and regulations fall short of establishing a clear-cut information flow between governmental agencies and also between the DGMM and municipalities. Due to this, there is an information asymmetry about the statistics on refugees between different municipalities. This asymmetry leads municipalities to establish their own databases and conduct their own surveys with their existing capacities.

In order to collect demographic information on refugees, the Sultanbeyli Municipality (AKP) has developed a database system. The municipality has gathered the data by visiting each house in the district, whereas the Bağcılar Municipality (AKP) does not have an established database. However, the interviewee said that they can obtain the data when needed. Their personal and political connections with the DGMM help them to get information in this process.

The case is different in the CHP-governed municipalities. The Şişli Municipality (CHP) does not have a database or even formal data on refugees, and they state that they cannot communicate with the government agencies in order to obtain the required data. Their personnel is eager to collaborate with academia, but rapid bureaucratic appointments and displacements that took place in the related department of the Şişli Municipality have served as barriers that prevented establishing any long term collaboration. On the other hand, the municipality of Kadıköy (CHP) had al-

---

**14** | We have also been informed about an extraordinary case such as building and managing schools for Syrians with the cooperation of the private sector, civil society organizations, and the municipalities themselves.

ready engaged in some field studies in the previous years and disseminated the findings within the Municipality. There is also an ongoing field study in collaboration with a university to collect data on refugees.

In sum, there is an information asymmetry resulting from the lack of a formal communication flow between governmental agencies and local governments. This gap is filled by informal networks of municipalities. In this manner, AKP-governed municipalities are able to mobilize their political affiliations to get information easily, whereas CHP-governed municipalities are not able to do so. The municipality of Kadıköy (CHP) uses its already established networks in academia to fill this gap, as it is indicated above.

In order to maintain a well-coordinated administration of asylum seekers and/or migrants, a well-organized communication flow integrating all municipalities without engaging in latent discrimination between them seems vital. In fact, data is important for municipalities to engage in policy formulation and implementation. This reveals another hole that legislation must fill.

## CONCLUSION

Local governments are the first points of contact for refugees who need assistance for the basic and immediate problems they are faced with. However, in Turkey, rules and regulations concerning refugees only grant authority to the central government. Nonetheless, the national government has seemed reluctant to delegate any legal or financial-administrative authority to local governments. The lack of a legal authorization in Turkey was expected to result in the reluctance of local governments to engage in policymaking and implementation regarding refugees. However, drawing on the findings of our field research, we can show that this is not the case; in fact, municipalities are highly engaged in the Syrian refugee issue.

Since local governments have no legal, financial, or political-administrative responsibility and authority, they have not been asked to engage in the formulation and implementation of policies to tackle the migration/refugee issue. In fact, there are legal and financial barriers that even prevent them from providing social and other services for refugees, such as citizenship and residence issues framed by municipal law. Though local governments seem keen to contribute to the amelioration of the problems in refugees' lives, their contribution and involvement are still *ad hoc* rather than demanded by law.

In light of this, the approaches of municipalities to Syrian refugees have varied. We have determined two dominant approaches that municipalities utilize: a

humanitarian-moral approach, and a rights-based approach. AKP-governed municipalities prefer to use labels such as ›guests‹ in line with the general discourse of the government, while CHP-governed municipalities have developed a more refugee-friendly discourse and have emphasized a rights-based approach to refugees, contradicting the central government's narrative. Among the CHP-governed municipalities, the municipality of Kadıköy is the one that applies policies and practices most similar to those of sanctuary cities. They consciously use the label of ›refugees‹ for Syrians, but this is not considered a form of official commitment, or ›scaling‹ in Bauder's terminology. At this point of the debate, it should be noted that the case of Turkey is distinct from those of the USA, Canada, and the UK, since its unitary state structure, meaning a highly centralized administrative structure and a correspondingly limited area of legislative and executive jurisdiction given to municipalities constitutes an entirely different context. Within this limited area of jurisdiction, the municipality of Kadıköy has attempted to ›challenge the exclusionary narratives‹ (Bauder/Gonzalez 2018: 125f.) and has tried to form an identity among all disadvantaged groups.

In terms of practical responses, it is common for all municipalities to interpret the laws in a way that differs from traditional interpretations, such as the case of art. 13 of Law No. 5393, where municipalities have made use of the ›fellow-townsmen‹ concept to provide services to refugees. They have also tended to circumvent the legal framework, creating alternative methods of financing service provisions for Syrian refugees by participating in formal and informal governance networks. Therefore, each municipality has cooperated with one of the associations, or other civil society organizations, on refugees, bearing similar approaches to refugees, within their formal or informal governance networks. Lastly, municipalities have tended to use their existing networks (personal, political, institutional, etc.) to get the necessary data on Syrian refugees, since national rules and regulations fall short of regulating the communication flow between central and local governments. AKP-governed municipalities have mobilized their personal ties and political affiliations to get data on Syrian refugees (the overall number of refugees, demographic features, their addresses, etc.) regarding their neighborhoods from the central agencies, whereas CHP-governed municipalities have been more eager to cooperate with academia to collect this data from the field directly.

In sum, considering the substantial differences in financial and administrative capacities between municipalities, we argue that resolving the lacunae in the legislation is an urgent matter to facilitate the engagement of municipalities in Syrian refugee policies and practices.

**Funding:** The data used in this article was collected in the framework of Project No. PB2017–BAHAR–İİSBF–2, coordinated by Aslı Yılmaz Uçar, which has been financially supported by Altınbaş University.

**Acknowledgements:** We would like to thank the representatives of municipalities for their valuable insights. We are also immensely grateful to anonymous reviewers for their comments that greatly improved the manuscript.

## LITERATURE

- AFAD (2014a): The President Celebrated Syrian Guests' Bayram in İslahiye. URL: [afad.gov.tr](http://afad.gov.tr) [01.04.2017].
- Akdeniz, Ercüment (2014): Suriye Savaşının Gölgesinde Mülteci İşçiler [Refugee workers in the shadow of the Syrian war]. Istanbul.
- Altunok, Mustafa (2017): Türkiye'nin Göç Gerçekliği ve Örgütlenmesi Üzerine Bir Çalışma [A Discussion on Turkey's Migration Reality and Organization]. In: Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 9 (22). 295–311.
- Amnesty International (2016): No Safe Refuge. Asylum-Seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey. URL: [amnesty.org](http://amnesty.org) [01.06.2016].
- Association for Assistance Solidarity and Support with Refugees and Asylum Seekers (Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma Dayanışma ve Destekleme Derneği) (2018). URL: [msyd.org](http://msyd.org) [02.11.2018].
- Babaoğlu, Cenay / Kocaoğlu, Mustafa (2017): »Kentli« Sığınmacılar Meselesi ve Belediyeler. In: Türk İdare Dergisi 486. 497–516.
- Bauder, Harald (2016): Possibilities of Urban Belonging. In: Antipode 48 (2). 252–271.
- Bauder, Harald (2017): Sanctuary Cities. Policies and Practices in International Perspective. In: International Migration 55 (2). 174–187.
- Bauder, Harald / Gonzalez, Dayana A. (2018): Municipal Responses to »Illegality«. Urban Sanctuary across National Contexts. In Social Inclusion 6 (1). 124–134.
- BBC (2016): Erdoğan'dan Türkiye'deki Suriyelilere vatandaşlık açıklaması. BBC of 3 July 2016. URL: [bbc.com](http://bbc.com) [26.04.2017].
- Baban, Feyzi / Ilcan, Suzan / Ryziel, Kim (2017): Playing Border Politics with Urban Syrian Refugees. Legal Ambiguities, Insecurities, and Humanitarian Assistance in Turkey. In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 3 (2). 81–102.
- Betts, Alexander / Ali, Ali / Memişoğlu, Fulya (2017): Local Politics and the Syrian Refugee Crisis. Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan. URL: [rsc.ox.ac.uk](http://rsc.ox.ac.uk) [30.09.2018].
- Caponio, Tiziana, / Borkert, Maren (Eds.) (2010): The Local Dimension of Migration Policymaking. IMISCOE Reports. Amsterdam.
- Center for Solidarity and Support with Refugees (Mülteci Danışma ve Destek Merkezi) (2018): Göçmen Dayanışma Derneği. URL: [gocmendd.org](http://gocmendd.org) [02.11.2018].

- Center for Mediterranean Integration (CMI) (2016): Mediterranean Municipalities at the Forefront of the Refugee Crisis. Peer-to-Peer Learning Workshop for Communities Hosting Refugees. Summary Note. URL: cmimarseille.org [26.04.2017].
- Directorate General of Migration Management (DGMM) (2018): Göç İstatistikleri. Geçici Koruma. [Migration Statistics. Temporary Protection.] URL: goc.gov.tr [02.11.2018].
- Daoudov, Murat (2015): Göç Politikasında Söylem Eylem Dönüşümü ve Belediyeler. Paper presented at the Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Kent ve Göç Konferansı on 14.11.2015. Osmaniye, Turkey.
- Demirhan, Yılmaz / Aslan, Seyfettin (2015): Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. In: Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi 5 (9). 23–62.
- Eliçin, Yaseren (2018): Refugee Crisis and Local Responses. An Assessment of Local Capacities to Deal with Migration Influxes in Istanbul. In: Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 18 (1). 73–99.
- Emin, Müberra Nur (2016): Türkiye'deki Suriyeli Çocukların Eğitimi. Temel Eğitim Politikaları. SETA Araştırma Raporu 153. URL: file.setav.org [22.10.2018].
- Erdoğan, Murat (Ed.) (2017): Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri. Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi. İstanbul Örneği. Report. İstanbul.
- Ertuğrul, Ümmühan Elçin (2017): Turkey. The Host Country for Syrian Citizens and the Question of Sharing the Burden. In: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 21 (2). 155–173.
- Gürsel, Duygu (2017): The Emergence of the Enterprising Refugee Discourse and Differential Inclusion in Turkey's Changing Migration Politics. In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 3 (2).
- Heyse, Kaya (2016): Kayıp Neslin Eşiğinde. Türkiye'deki Suriyeli Mülteci Çocuk ve Gençlerin Eğitime Erişimde Karşılaştıkları Zorluklar. Açık Toplum Vakfı.
- Human Rights Watch (HRW) (2015): »Geleceğimi Hayal Etmeye Çalıştığımda Hiçbir Şey Göremiyorum«. Türkiye'deki Suriyeli Mülteci Çocukların Eğitime Erişiminin Önündeki Engeller. Kayıp Bir Nesil Olmalarını Önlemek. ABD. URL: hrw.org [22.10.2018].
- Kaypak, Şafak / Bimay, Muzaffer (2016): Suriye Savaşı Nedeniyle Yaşanan Göçün Ekonomik ve Sosyo-Kültürel Etkileri. Batman Örneği. In: Batman University Journal of Life Sciences 6 (1). 84–110.
- Kurtbaş, İhsan / Andıç, Hikmet (2016): A Critical Look At Temporary Protection Regulations. In: The Context of Migration Policy. 1. International Symposium On Migration & Culture. Amasya. 699–714.
- Lidén, Gustav / Nyhlén, Jon (2014): Reception of Refugees in Swedish Municipalities. Evidences from Comparative Case Studies. In: Migration and Development 4 (1). 55–71.
- Migrant Solidarity Association (Göçmen Dayanışma Derneği) (2018): Göçmen Dayanışması. Sınırsız, Ulussuz, Sürgünsüz ve Özgür bir Dünya. URL: gocmendayanisma.org [02.11.2018].
- Öztürk, Neva Övünç (2017): Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine Bir Değerlendirme. In: Ankara Üniv. Hukuk Fak. Dergisi 66 (1). 201–216.
- Platform for Monitoring Refugees from Syria to Istanbul (2013): Yok Sayılanlar. Kamp Dışında Yaşayan Suriye'den Gelen Sığınmacılar İstanbul Örneği. Report. İstanbul.

Şişli Municipality (2018): Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü. URL: [en.sisli.bel.tr](http://en.sisli.bel.tr) [08.12.2018].

Grand National Assembly of Turkey (GNAT) (2018): Report on Migration and Integration. Ankara.

UNHCR (2018): Registered Syrian Refugees. Data last updated on 21 September 2018. URL: [data.unhcr.org](http://data.unhcr.org) [01.10.2018].

## GOVERNMENTAL DOCUMENTS

AFAD (2014b): Circular on the Management of Services Provided for Foreigners Under Temporary Protection (Geçici Koruma Altındaki Yabancılar İlişkin Hizmetlerinin Yürütülmesi İlişkin Genelge 2014/4) by the Disaster and Emergency Management Authority (AFAD) attached to the Prime Ministry of the Republic of Turkey. URL: [afad.gov.tr](http://afad.gov.tr) [06.08.2017].

Council of Ministers (1968): Decision of the Council of Ministers of the Republic of Turkey on the Ratification of the Protocol Amending the Convention in 1967 (Official Gazette of Turkey No. 13026 / 14.10.1968).

Council Directive 2011/55/EC (2001): Council Directive 2001/55/EC on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof. URL: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) [30.03.2017].

Law No. 359: Law on the Ratification of the Convention on the Status of Refugees. Signed on 28 July 1951 in Geneva. Official Gazette of Turkey No. 10898. 05.09.1961.

Law No. 442: Villages Law. Official Gazette of Turkey No. 68. 07.04.1924.

Law No. 5393: Municipality Law. Official Gazette of Turkey No. 25874. 13.07.2005.

Law No. 5779: Allocations to be Transferred from the General Budget to Provincial Administrations and Municipalities. Official Gazette of Turkey No. 26937. 15.07.2008.

Law No. 6458: Law on Foreigners and International Protection (LFIP). Official Gazette of Turkey No. 28615. 11.04.2013. URL: [goc.gov.tr](http://goc.gov.tr) (unofficial English translation) [06.08.2017].

Prime Ministry of the Republic of Turkey (2012): Circular on Syrian Refugees.

Protocol Relating to the Status of Refugees (1967): URL: [unhcr.org](http://unhcr.org) [23.10.2018].

Regulation on Asylum (1994): Official Gazette of Turkey No. 22127. 30.11.1994.

Regulation on Disaster and Emergency Management Centers (2011): Official Gazette of Turkey No. 27851. 19.02.2011.

Temporary Protection Regulation (TPR) (2014) [Geçici Koruma Yönetmeliği]: 22.10.2014. URL: [goc.gov.tr](http://goc.gov.tr) (English translation) [06.08.2017].

UNHCR (2014): Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements. URL: [unhcr.org](http://unhcr.org) [30.03.2018].

## **Essay**





# Die Urbanität des Jungle

## Calais und die Möglichkeit einer migrantischen Stadt

---

THOMAS MÜLLER, SASCHA ZINFLOU

**Abstract:** This essay suggests a changed view on the Jungle of Calais, dismantled in 2016, by exploring its transformation into an informal city. Starting from an analysis of Calais' political and visual geography, the essay studies how the »New Jungle« emerged and evolved during 2015 and 2016. This settlement originated from the authorities' evictions of then-existing camps and the subsequent assignment of a defined area, which was treated like an extraterritorial zone. The New Jungle showed enormous dynamics, and grew to a settlement of 10,000 inhabitants within 18 months. In addition to traditional indicators for urbanity (condensing, differentiation, centrality), the analysis reveals the formation of a hybrid urban culture that is integrated into complex civil society networks. The authors see this as an evolution of the migratory mobile commons in a »border trap« (Michel Agier), caused by UK border's externalization on French territory. The urbanity of the New Jungle resembles the French bidonvilles in the 20th century, which however reflects a global change of the urban — no longer understood as a permanent structure, but instead taking informal, precarious and ephemeral forms. Even after its destruction by the authorities, the New Jungle has remained a viable entity, as prevention of any new urbanization has become a central task for police action in Calais.

**Keywords:** Calais, Jungle, urbanization, transit migration, Franco-British border

Der vorliegende Beitrag widmet sich den Jungles von Calais unter dem Gesichtspunkt ihrer Transformation in eine Stadt. Standen am Anfang der Entwicklung prekäre und temporäre Camps, die seit dem Ende der 1990er Jahre zunächst sporadisch in der nordfranzösischen Hafen- und Grenzstadt existierten, so bildete sich nach einigen Zwischenstadien im Frühjahr 2016 eine Siedlung, in der nach wenigen Monaten bereits 5.000 und nach knapp anderthalb Jahren mehr als 10.000 Menschen unterschiedlicher Herkunft, Motivation und rechtlicher Stellung lebten. Dieser New Jungle war der flächenmäßig größte aller Calaiser Jungles, doch war er anders entstanden als die vorausgegangenen: Nach einer langen Folge von Räumungen und Neugründungen hatten die Behörden die Migrant\_innen auf einem einzigen Siedlungsplatz konzentriert und »tolerierten« sie dort, bis sie sie im Oktober und November 2016 auf ein

Netz kleiner ›Aufnahme- und Orientierungszentren‹ im ganzen Land verteilen und die Siedlung vollständig zerstören sollten.<sup>1</sup>

Was war diese Siedlung? Einfach nur ein großes Transicamp, ein Getto, ein Slum? Unseres Erachtens beschreiben diese häufig verwendeten Termini den New Jungle nur unvollständig, da sie ein wesentliches Charakteristikum außer Acht lassen, nämlich seine Urbanität.

Den New Jungle als eine Stadt zu erkennen, war unter seinen Bewohner:innen wie auch bei französischen Beobachter:innen und Forscher:innen nicht so außergewöhnlich wie im deutschen Diskurs. Die Architekturen und Strukturen, die Formen der Improvisation und der Selbsthilfe, die einsetzenden Entwicklungsschübe und Wachstumsdynamiken unterscheiden sich nicht wesentlich von prekären urbanen Siedlungen des globalen Südens und waren etwa im Prozess der Industrialisierung auch in den Peripherien europäischer Städte gängig. Historisch gingen sie außerdem den (im traditionellen eurozentrischen Verständnis) regulären Städten voraus, wenn etwa komplexe mittelalterliche Siedlungen spezialisierter Handwerkergruppen durch ihre Einbindung in Fernhandelsnetzwerke eine ökonomische Macht akkumulierten und diese taktisch einsetzten, um ihre Autonomie gegenüber dem Landesherrn zu stärken. Solche historischen Siedlungen an der Schwelle zur Stadt waren Gemeinwesen in einem räumlich-zeitlich-rechtlichen Zwischenzustand, in dem sie typologisch nicht mehr als Dorf oder Zwecksiedlung begriffen werden konnten, jedoch (noch) keine Stadt im Sinne jener Attribute waren, die im heutigen Alltagsverständnis die Stadtwerdung markieren, also etwa die formale Zuweisung oder Anerkennung eines bestimmten Rechtsstatus (›Verleihung der Stadtrechte‹), die Akkumulation von Ressourcen, Wissen und Privilegien (z.B. Marktrecht, Zunftwesen, Gerichtsbarkeit) oder die Ausführung bestimmter Architekturen (z.B. Stadtmauer, Rathaus). Diese räumliche Verdichtung und zunehmende Autonomie bedeutete immer auch eine soziale Transformation, nämlich die Herausbildung einer differenzierten und nicht mehr allein durch persönliche Bekanntschaft konstituierten Stadtgesellschaft, oft einherge-

---

1 | Zur Analyse der Calaiser Grenzsituation und der Jungles vgl. an erster Stelle die von einem Autor:innenkollektiv um Michel Agier vorgelegte Monographie (Agier et al. 2018). Eine deutschsprachige Geschichte der Jungles schrieb einer der Autoren dieses Beitrags gemeinsam mit Uwe Schlüper (Müller/Schlüper 2018). Allgemeine Beschreibungen des New Jungle in diesem Beitrag beruhen, sofern keine anderen Quellen angegeben werden, hierauf. Für ihre Unterstützung bei Recherchen in Calais danken wir stellvertretend für viele Philippe Wannesson, Johannes Maertens und der Calais Migrants Solidarity, deren Beobachtungen ebenfalls einfließen. Entscheidende Hinweise auf aktuelle Diskussionen über Urbanisierung und ephemere Städte gab uns Anna Weber, RWTH Aachen. Auch ihr gilt unser Dank.

hend mit der Nutzung von Migrationen und Mobilitätsbeziehungen zu anderen Städten und der Herausbildung einer zentralörtlichen Rolle gegenüber dem Umland. Anzeichen für die daraus resultierenden Indikatoren von Urbanität, insbesondere Verdichtung, Differenzierung, Zentralörtlichkeit und Autonomie, fanden sich im New Jungle und wurden zudem von der Herausbildung spezifischer sozialer, ökonomischer, kultureller, sprachlicher und alltagstaktischer Muster begleitet, die, so unsere These, urban waren.

Insofern ähneln Siedlungen an der Schwelle zur Stadt einander. Sie unterscheiden sich jedoch, sobald wir das in der westlichen Moderne hegemoniale Stadtkonzept zu Grunde legen, in einem wesentlichen Punkt: Denn Städte sind in diesem Konzept durch ihre *Permanenz* definiert und setzten sich damit von *ephemer*en Siedlungen wie beispielsweise Camps ab (Mehrotra/Vera 2017). In diesem engen Verständnis war der New Jungle keine Stadt, da dort hauptsächlich Migrant\_innen *on the move* lebten, also (vordergründig) keine (und tatsächlich nur eine geringe) Sesshaftigkeit bestand und auch in baulicher Hinsicht keine auf Dauer angelegten Strukturen erkennbar zu sein schienen. Diese Sicht verändert sich jedoch, sobald wir Permanenz nicht mehr als konstitutiv für Urbanität begreifen. Ansätze hierfür bieten Konzepte des 20. Jahrhunderts, in denen Urbanität als sozioökonomisches und soziokulturelles Phänomen begriffen wurde (etwa Georg Simmel und Louis Wirth, vgl. Herz 2013: 499), und aktuelle Forschungen über ›informelle‹, ›prekäre‹, ›kinetische‹ und ›ephemere‹ Formen von Stadt und Urbanisierung, die ihrerseits an postkoloniale Perspektiven anschließen und explizit die Urbanisierung von Flüchtlingscamps in den Blick genommen haben (ebd.).

Wir werden also einen erweiterten Begriff von Stadt anwenden, der global zu beobachtende Prozesse ephemerer Urbanisierung in den Fokus rückt. Doch haben wir es zugleich mit einem innereuropäischen und innerfranzösischen Kontext zu tun, der den New Jungle in die Geschichte der sogenannten *bidonvilles* einfügt. Französische Autor\_innen wie der Soziologe und Urbanist Julien Damon (2017), der Anthropologe Michel Agier (et al. 2018) und der Aktivist und Blogger Philippe Wannesson (2016, sowie die dort abrufbaren Beiträge) haben den New Jungle als Bidonville beschrieben und ihn auf diese Weise zu den informellen Siedlungen am Rande der französisch-algerischen und kontinentalfranzösischen Städte der 1930er bis 1970er Jahre in Beziehung gesetzt, worauf wir noch zurückkommen werden.

An dieser Stelle ist hinzuzufügen, dass der New Jungle noch in einem weiteren Kontext zu sehen ist, nämlich der Externalisierung der europäischen Grenzen. Diese findet hier im Innern der EU statt, nämlich als Externalisierung der britischen Grenzkontrollen auf französisches Territorium (vgl. AnArchitektur 2002; Clochard 2007). Daher gehört der New Jungle auch in die Kategorie exkludierter Lebensorte innerhalb

der so geschaffenen *Grenzräume* (vgl. BABELS 2017), für die Agier den Begriff der »Grenzfall« (Agier 2016: 58ff.) ins Spiel gebracht hat.

Aufgrund der hohen medialen Aufmerksamkeit, die auf ihn gerichtet war und sich mit Praxen politischer Aneignung und ideologischer Aufladung verband, war der Jungle zudem emblematisch, d.h. er mutierte unfreiwillig zu einem Symbolort am Kreuzungspunkt politischer, sozialer, kultureller und konzeptioneller Krisen des europäischen Integrationsprojekts. Ihn nicht als Stadt — genauer: als eine Stadt außerhalb des hegemonialen Verständnisses von Stadt — sondern lediglich als »Camp«, »Lager«, »Sackgasse«, »rechtsfreien Raum«, »humanitäre Krise« oder Objekt humanitärer Hilfe zu beschreiben, umging das Verstörende und fügte es in einen wohldefinierten Diskurs der »Flüchtlingskrise« und ihrer »Lösung« ein. Damit war der Zugang zu zwar ambivalenten, aber ebenso produktiven Entwicklungen im gegenwärtigen Europa verstellt. »Wir Mitteleuropäer ertragen die Unkontrollierbarkeit von selbstorganisierten Siedlungen seit einigen Generationen nicht mehr«, schreibt Stefan Mörsch über den New Jungle und weist auf eine Konsequenz hin: »Damit haben wir uns aber von einer in anderen Teilen der Welt willkommenen Ressource zur Urbanisierung komplett abgeschnitten« (Mörsch 2016: 216).

Diese Prozesse sind Gegenstand des vorliegenden Essays. Ausgangspunkt ist die These, dass in Calais eine Transformation der im Vollzug der Migration virulenten *mobile commons* hin zu einer Form prekärer Urbanität stattgefunden hat, die wiederum eine enorme Dynamik, Komplexität und Effizienz hat entfalten können. Diese Entwicklung geschah nicht voraussetzungslos, sondern erstreckte sich über mehr als ein Jahrzehnt und war durch die spezifischen Bedingungen der französisch-britischen Grenzregion und des Grenzregimes, der Geschäftsmodelle der auf Grenzpassage spezialisierten Dienstleister, der Interessen und Strategien der beiden Regierungen, der Handlungsspielräume der lokalen Behörden, der Nutzbarkeit eigener und fremder Ressourcen, der Einbindung in zivilgesellschaftliche Netzwerke, der Vielschichtigkeit solidarischer Praxen und nicht zuletzt durch das Migrationsgeschehen selbst strukturiert. Wir werden uns dieser Stadt zunächst auf der Ebene der politischen und visuellen Geographie annähern, bevor wir einige Indikatoren ihrer Urbanität beschreiben, einige theoretische Zugänge skizzieren und einen Blick auf die Situation nach der finalen Zerstörung im Herbst 2016 werfen.

## ZWEI ORTE UND DIE DISTANZ ZWISCHEN IHNEN

Der New Jungle trug verschiedene Namen: La Lande, also Brachland oder Heide, hieß er im offiziellen Sprachgebrauch, wo er auch als »toleriertes Camp« bezeichnet



Das Zentrum des New Jungle, im Hintergrund die weißen Zäune entlang der Autobahn zum Fährhafen. (Foto: T. Müller, Oktober 2016)

wurde. In diesem sprachlichen Muster erschien er gleichsam als leerer Raum im Zustand einer zugestandenen, jedoch namen- und formlosen (informellen) Zwischenutzung. Jungle hingegen hieß die Siedlung bei ihren Bewohner\_innen, bei Aktivist\_innen und Helfer\_innen, bei der lokalen Bevölkerung, bei den meisten Medien und nicht zuletzt bei rassistischen und rechtsextremen Gruppen. Positiv verstanden repräsentierte der Name Jungle eine Kontinuität innerhalb einer langen Reihe aufeinander folgender oder parallel zueinander bestehender Siedlungen von Migrant\_innen, die in Calais seit den späten 1990er Jahren nachgewiesen sind und seit Mitte der 2000er Jahre als Jungles bezeichnet werden.

Der Begriff ist eng verbunden mit einer Waldparzelle, die inselartig am östlichen Rand von Calais liegt und seit etwa 20 Jahren immer wieder genutzt, besiedelt und geräumt worden ist. Das paschtunische Wort *Dzhangal* bedeutet Wald und existiert in ähnlicher Form in einer Vielzahl von Sprachen (z.B. pers. *jangal*, hindi *jamgal*, arab. *daʿal*, engl./frz. *jungle*, dt. *Dschungel*). Es bezeichnete also sowohl die Topographie des Siedlungsplatzes als auch die Siedlung selbst, ging auf eine Anzahl weiterer Siedlungen in Calais über und wurde zudem ortsunabhängig für einen bestimmten Typus

von Siedlungen benutzt. Wir haben es also mit einem vielschichtigen und polyglotten Terminus zu tun, der jede dieser Siedlungen in ein Netz anderer Orte entlang von Migrationsrouten und an schwer passierbaren Grenzen einordnet. Der Zusatz *New* machte deutlich, dass die hier beschriebene Siedlung nicht einfach nur ein Jungle wie die vorausgegangenen war. Denn waren dies Landbesetzungen, so war er zugewiesenes Land; er war Mittel staatlichen Handelns, war in eine Strategie von Raumentzügen und Raumzuweisungen eingebettet und trug Züge eines Gettos.

Der New Jungle existierte von April 2015 bis Anfang November 2016. Er erstreckte sich über eine Brachfläche von etwa einem Kilometer Länge und einem halben Kilometer Breite; dies entsprach etwas mehr als der Hälfte der Fläche des Altstadt-kerns von Calais. Nach Süden und Osten war das Gelände durch öffentliche Straßen begrenzt. Nach Norden grenzte es an die ehemalige Jugendfreizeiteinrichtung Centre Jules Ferry, die im Januar 2015 als Tageszentrum für die informell in Calais lebenden Migrant\_innen reaktiviert worden war. Diese Maßnahme war Teil einer veränderten staatlichen Strategie, die in offiziellen französisch-britischen Erklärungen dieser Phase als »Managing Migratory Flows in Calais« (Joint declaration 2015) bezeichnet wird. Das Zentrum war kofinanziert von der Europäischen Kommission und wurde von der privaten Organisation La Vie Active betrieben. Es bot Zugänge zu Nahrung, Wasser, Duschen, Waschmaschinen, medizinischer Hilfe und elektrischem Strom, jedoch keine allgemein nutzbaren Unterkünfte, sondern lediglich (und nicht von Anfang an) ein Lager für eine begrenzte Anzahl von Frauen und Kindern, dessen Kapazität nicht ausreichte und dessen Aufnahmekriterien strikt waren. Das Centre Jules Ferry fungierte dadurch als Magnet, der die in Calais lebenden Migrant\_innen auf das zur Besiedlung vorgesehene Brachgebiet lenkte. Eine Welle von Räumungen und Räumungsdrohungen verstärkte den Druck, dorthin umzuziehen. Der Ursprung des New Jungle war genau diese staatliche Intervention. Etwas später wurde dem Centre Jules Ferry außerdem ein Containerlager für 1.500 Migrant\_innen angegliedert, das wie eine staatliche Exklave inmitten des gewachsenen Jungle lag und bereits visuell einen radikalen Gegenentwurf darstellte. Das Lager sollte als »Abfluss« der »Migrationsströme« in ein Netz dezentraler Aufnahmeeinrichtungen dienen. Da diese jedoch nicht in ausreichender Zahl existierten, erzeugte auch das Containerlager einen »Magneteffekt« auf Migrant\_innen, die den New Jungle als Zugang zum französischen Asylsystem nutzten oder ihr britisches Migrationsziel aufgeben hatten.

Die wichtigste Grenze des New Jungle war jedoch seine Westseite. Die Siedlung grenzte dort in ihrer gesamten Länge an die stark frequentierte Zubringerautobahn zum Fährhafen. Die vorletzte Ausfahrt vor Erreichen des Hafens führte unmittelbar an den Jungle heran. Kein anderer Jungle hatte einen so direkten Zugang zu diesem Straßenabschnitt besessen, auf dem der Lastkraftverkehr — das am häufigsten ge-

nutzte Hilfsmittel zur Grenzpassage — zu den Fähren gelangte und sich oft genug staute. Die mit britischen Geldern entlang der Autobahn errichteten Hochsicherheitszäune endeten zunächst genau in der Mitte des New Jungle und wurden erst ab Mai 2016 bis zu dessen Ende verlängert, wo im Oktober 2016 der weitere Ausbau in Form einer Mauer begann. Diese Sperranlagen waren Teil der auf französisches Gebiet vorverlagerten, dort mehrfach gestaffelten und zonal gegliederten britischen Grenze, so dass der New Jungle gewissermaßen eine Siedlung *in* der (verräumlichten) Grenze war. Die am New Jungle vorbeiführende Autobahn war daher Schauplatz unzähliger Migrationsversuche und ihrer Abwehr: Migrant\_innen versuchten einzeln, in Kleingruppen oder in größeren Schwärmen auf die Autobahn zu gelangen, sie nutzten oder erzeugten Staus, und immer wieder kamen Menschen zu Tode. Die entlang der Zäune postierten Polizist\_innen der Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) setzten massive Gewalt ein, um die Annäherung an die Autobahn zu unterbinden. Ihre als *gassings* bezeichneten Salven von CS-Gas weiteten sich vom Vorfeld der Grenzzäune zu Beschießungen der angrenzenden Wohnviertel aus und konnten sich zu täglichen (genauer: nächtlichen) Routinen mit großflächiger Wirkung steigern.

Diese unmittelbare Grenzlage beeinflusste die räumliche Entwicklung der Siedlung massiv und stellte eine doppelte, ambivalente Sichtbarkeit her: Der Migrationspfad nach Großbritannien war hinter dem weißen, doppelten und beleuchteten Grenzzaun vom New Jungle aus gut sichtbar und verlief erhaben oberhalb einer Böschung, während der Jungle für jeden, der die Autobahn passierte, hinter einem bewachten Zaun dalag. Frühere Jungles waren zwar ebenfalls in taktisch günstiger Lage entstanden, jedoch dem Blick der Öffentlichkeit entzogen gewesen. Gleichzeitig wirkte die Autobahn wie ein Wall, der den New Jungle und Calais optisch voneinander trennte und eine rund sieben Kilometer weite Distanz zwischen die beiden Orte legte.

Die so geschaffene politische und visuelle Geographie stand in radikalem Kontrast zur vorausgegangenen Situation, die sich als ein Heraustreten der Migrant\_innen aus der Klandestinität und ihr Hineintreten in den öffentlichen Raum der Stadt fassen lässt.

Ab 2009 hatte sich aus dem Zusammentreffen migrantischer Communities mit der *No borders*-Bewegung, die im Kontext der Calais Migrant Solidarity kontinuierlich präsent blieb, eine hohe soziale und politische Dynamik entfaltet, die mit einer Reihe weiterer Entwicklungen und Konflikte zusammenfiel. Dazu gehörten eine langanhaltende Strukturkrise der Region und ein Rechtsruck innerhalb der Stadtgesellschaft (um 2008), die Fortifikation der Grenzverkehrsanlagen und die Implementierung hoch entwickelter Technologien der Migrationsbekämpfung (seit 2001) sowie die Etablierung polizeilicher Routinen im Grenzbereich legaler und illegaler Handlungen einschließlich einer hohen Bereitschaft zur Gewalt (seit 2003). Hinzu kamen





Hölzerne, durch Folien isolierte Wohnhütten im Zentrum des New Jungle. Die Nummern an den Wänden stammen aus Einwohnerzählungen, die Hilfsinitiativen mehrfach durchführten. Durch das nasse Gelände führt ein provisorischer Weg. (Foto: T. Müller, April 2016)

die Verknappung der Migrationsmöglichkeiten bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl und Aufenthaltsdauer der Migrierenden, die Entstehung lukrativer Geschäftsfelder für Schmuggler\_innen mit fließenden Übergängen zur organisierten Kriminalität und zu ausbeuterischen Ökonomien, ein massiver Anstieg der verlangten Preise, wiederkehrende Verteilungskämpfe zwischen migrantischen Gruppen, steigende internationale Medienaufmerksamkeit und die Verortung der Calais-Thematik auf höchster politischer Ebene Frankreichs und Großbritanniens — aber auch eine Pluralisierung und Professionalisierung solidarischer und humanitärer Interventionen sowie eine Anpassung der *mobile commons* an die Situation der Grenzfall.

In Calais hatte es schon länger sowohl kleine Camps als auch stille Besetzungen leerstehender Gebäude gegeben, die teils selbstorganisiert erfolgten und teils von Schleusergruppen kontrolliert waren, die vor Ort als ›mafias‹ bezeichnet werden. Indem *No borders* nun zusätzliches Erfahrungswissen — etwa zur vorübergehenden rechtlichen Absicherung eines besetzten Gebäudes — einbrachte, wurden größere Wohn- und Sozialzentren mit erheblich besseren Lebensbedingungen mög-



Geschäftsviertel im New Jungle. (Foto: T. Müller, April 2016)

lich, die außerhalb der informellen Macht- und Gewaltverhältnisse standen und zugleich Ausgangspunkte weiterer Interventionen waren (vgl. Calais Migrant Solidarity o.J., 2015a). Stellte bereits dies eine sichtbare Aneignung urbaner Ressourcen dar, so machten demonstrative Camps an exponierten Stellen der Innenstadt und das öffentliche Einfordern des Rechts auf Mobilität in den Jahren 2013/14 (vgl. Mörsch 2016: 213f.) unüberschbar, dass eine neuartige soziale Bewegung und Realität entstanden war, die die öffentliche Wahrnehmung der Stadt überlagerte und ›Calais‹ gleichsam neu definierte: als die Stadt mit den Jungles. All dies ließ die administrativen Routinen einer Verdrängung des ›Problems‹ an die Peripherie und in die Unsichtbarkeit ins Leere laufen und bewirkte einen Rückgriff auf Taktiken der Raumzuweisung außerhalb des städtischen Raumes, wie sie in Calais bereits in den Jahren 1999 bis 2002 praktiziert worden waren.<sup>2</sup>

---

2 | Zwischen 1999 und Ende 2012 waren die Calaiser Migrant\_innen in einem Hallenkomplex in der Nachbargemeinde Sangatte untergebracht. Nach der Schließung und dem Transfer eines Teils der Migrant\_innen nach Großbritannien wurde Sangatte zum Symbol eines ›Magneteffek-

Das zentrale Element dieses Strategiewechsels war der *New Jungle*. Im Gegensatz zur Aneignung und Neudefinition des städtischen Raums war er ein Ort und ein Mittel der Exklusion und Einkapselung — und insofern ein »racial ghetto« (Calais Migrant Solidarity 2015b). Er verlagerte das auf städtischer Bühne vor internationalem Publikum sichtbar gemachte Grenzspektakel zurück in die Peripherie und an/in die Grenze.

Dieser Raumentzug durch Raumzuweisung stoppte die Dynamiken der Jungles allerdings nicht, sondern verdichtete sie in einer Art und Weise, die Urbanisierung bedeutete (vgl. Hanappe 2015, 2016a, 2016b, 2017). Auf dem Stadtgebiet von Calais entstand — in angemessener Distanz und hinter einer optischen Barriere — eine zweite Stadt. Es muss an dieser Stelle nicht dargelegt werden, dass der Lebensalltag in dieser zweiten Stadt von extremer materieller Not, von Mangelwirtschaft, physischen und psychischen Verletzungen und nicht zuletzt von massiven Gewalterfahrungen geprägt war — seien es Formen legaler und illegaler Polizeigewalt, alltäglicher und organisierter Kriminalität, kommerzieller und sexueller Ausbeutung, Verteilungskämpfe und Rassismen zwischen den Gruppen, Angriffe durch die extreme Rechte oder die der Grenze selbst inhärente Gewalt: Im französisch-britischen Grenzraum sind mehr Todesfälle von Migrant:innen — insgesamt über 200 — dokumentiert als in jeder anderen Region im Zentrum der EU.<sup>3</sup> Es wäre also völlig richtig, den New Jungle als Schauplatz einer humanitären Krise zu begreifen (vgl. Dhesi/Isakjee/Davies 2015). Jedoch neigen wir dazu, die Perspektive zu verändern und ihn als eine mögliche Form der *Krisenbewältigung* zu sehen, die gerade dadurch funktionierte, dass sie den Dispositiven des Migrationsmanagements weitgehend entzogen war und von ihnen erst spät und niemals ganz okkupiert werden konnte.

Zwischen den beiden Orten Calais und New Jungle lagen mithin nicht nur sieben Kilometer und eine optische Barriere, sondern eine sehr viel tiefere Grenze. Man kann den New Jungle als extraterritorialen Raum begreifen, der gleichsam aus der Staatlichkeit ausgekapselt war und in dem sich staatliches Handeln völlig anders darstellte als in der »normalen« Außenwelt, sei es durch radikale Abwesenheit, punktuelle Eingriffe oder massive Intervention. Das Verhalten insbesondere der Polizei im New Jungle glich typologisch eher dem Verhalten einer Besatzungs- oder Kolonialmacht und stellte damit eine Art informellen Ausnahmezustand her, in dem gängige Normen suspendiert waren. Diese Suspension von Normen und Normalitäten im »Grenzraum«

---

tes«, den es unbedingt zu vermeiden gelte (vgl. AnArchitektur 2002; Clochard 2007: 246–254, 280ff.).

3 | Übersichten der Todesfälle finden sich in Form einer Zeitleiste unter [timeglider.com](http://timeglider.com) sowie kartographisch in: Lequette/Le Vergos 2016: 104f. Von einem Dunkelfeld ist auszugehen.

scheint der modernen europäischen Konzeption von Grenze eingeschrieben zu sein (vgl. am Beispiel der ›Grenzmarken‹: Ratzel 1892) und war historisch in sehr unterschiedlichen Situationen wirksam (z.B. Schaffung eines *cordon sanitaire* oder eines Glacis, Vorhalten militärischer Ressourcen, taktisch betriebene Siedlungs-, Minderheiten- oder Vertreibungspolitiken, Ideologisierung der Grenze zum Kampfraum usw.). Eine solche Grenze zwischen einem Raum der Geltung und einem Raum der Suspension staatlicher Normalität verlief also zwischen Calais und dem New Jungle. Diese waren nicht nur Städte ungleicher Kategorie — formell/regulär/permanent versus informell/prekär/ephemer, sondern lagen in gewissem Sinne nicht einmal im gleichen (im Sinne von: gleichförmigen) Staat.

## INDIKATOREN VON URBANITÄT

Kennzeichen einer urbanen Entwicklung waren im New Jungle leicht erkennbar und sollen nun auf dem Zeithorizont ihrer maximalen Entfaltung im Herbst 2016 umrissen werden. Die Bewohner\_innen stammten zu dieser Zeit vor allem aus dem subsaharischen östlichen Afrika und aus den Krisengebieten des Mittleren und Nahen Ostens. Gemeinsam war den meisten die Beherrschung der englischen Sprache, oft verbunden mit einer anglophilen Mentalität oder biographischen, familiären oder freundschaftlichen Beziehungen nach Großbritannien. Die meisten waren männlich und unter 25 Jahren alt, der Anteil der oft unbegleiteten Kinder und Jugendlichen war hoch. Die größte und am stärksten wachsende Gruppe bildeten die Sudanese\_innen (häufig aus Darfur), deren Anteil zwischen April und Oktober 2016 von 35 % auf 43 % zunahm. Aus den Nachbarländern Äthiopien (meist Oromo) und Eritrea kamen rund 10 % bzw. 4 %, aus Afghanistan und Pakistan rund 30 % bzw. knapp 10 %. Hinzu kamen Menschen aus Syrien, Kurdistan, Irak, Iran, Kuwait, Palästina, Tschad und anderen Ländern (vgl. Refugee Rights Data Project 2016a/b/c/d). Mitunter wechselten größere Gruppen in andere Jungles und Lager, etwa nach Grande-Synthe bei Dunkerque oder Paris, oder kamen aus diesen (etwa nach Räumungen) in den New Jungle.

Die Aufenthaltsdauer im New Jungle divergierte von wenigen Wochen bis zu vielen Monaten. Zwischen 12 % und 17 % der Menschen gaben außerdem an, bereits länger als ein Jahr dort zu leben und/oder gar nicht (mehr) nach Großbritannien weiterreisen zu wollen (vgl. Refugee Rights Data Project 2016c/d). Sie waren also bis auf weiteres ansässig geworden. Neben Transitmigrant\_innen auf dem Weg nach Großbritannien traten solche, die einen Weg in das französische Asylsystem suchten, während eines bereits laufenden französischen Asylverfahrens obdachlos waren, den Jungle einer zugewiesenen Unterkunft vorzogen, das Verstreichen der Dublin-III-



Hamam (links) und Zahnarzt im Zentrum des New Jungle. (Foto: T. Müller, April 2016)

Überstellungsfristen abwarteten, mehrere Optionen parallel verfolgten, einfach nur orientierungslos waren oder im New Jungle ein Auskommen gefunden hatten. Manche, darunter zahlreiche unbegleitete Minderjährige, erfüllten alle Voraussetzungen einer legalen Einreise nach Großbritannien, waren jedoch von den zur Realisierung erforderlichen Verfahren und Informationen abgeschnitten. Auch kriminelle Gangs hatten sich im New Jungle angesiedelt und nutzten ihn beispielsweise als Absatzmarkt für Drogen.

Aufgrund staatlicher Interventionen gliederte sich der Jungle in mehrere Zonen mit ungleichen Nutzungsmöglichkeiten. So war Anfang 2016 zunächst der Randstreifen entlang der Autobahn und kurz darauf der bis dahin am stärksten besiedelte Südtteil des Jungle, die Southern Section, geräumt und planiert worden. Die staatlichen Maßnahmen schufen eine Pufferzone im Vorfeld der Grenzzäune und sollten eine Räumung der gesamten Siedlung einleiten, die jedoch wegen der Anzahl der Bewohnerinnen (etwa 6.000), der begrenzten Kapazitäten des Containerlagers (1.500), dem Fehlen alternativer Unterkünfte und einem mehrwöchigen Widerstand, darunter ein Hungerstreik, zunächst scheiterte. Außerdem bewirkte eine gerichtliche Intervention, dass einige Gemeinschaftseinrichtungen der Southern Section, nämlich zwei Mo-

scheen, eine Kirche, zwei Schulen, eine Bibliothek und Jugendeinrichtungen, nicht zerstört werden durften. Sie lagen daher inselartig in einem glacisartigen Vorfeld der Grenze, in dem die Polizei jegliche Neubesiedlung verhinderte.

Mit den Räumungen hatte sich der Schwerpunkt des Jungle in den Nordteil, die Northern Section, verlagert. Man betrat sie durch ein ursprünglich zwischen beiden Sektionen gelegenes Gewerbeviertel, wo Teestuben, Restaurants, Imbisse und kleine Läden die Straße säumten. Diese führte in den Kern der Northern Section, wo sich ein Zentrum mit weiteren gewerblichen Betrieben, Gemeinschaftseinrichtungen, Moscheen und Unterkünften herausbildete. Die eigentlichen Wohnquartiere umringten das Zentrum und füllten mit der Zeit jede nutzbare Fläche. Diese Verdichtung war das Resultat der genannten Teilräumungen und ging mit einem rapiden Bevölkerungszuwachs einher: Eine sich binnen fünf Monaten verdoppelnde Einwohnerschaft siedelte auf weniger als der Hälfte der ursprünglichen Fläche. Lebten im April 5.188 Menschen im Jungle,<sup>4</sup> waren es im Juli 7.037 und im September 10.188, bevor die Zahl, bedingt durch Abwanderung im Vorfeld der finalen Räumung, auf 8.143 im Oktober 2016 sank (vgl. die Verweise bei Müller/Schlüper 2018: 74). Dies bedeutet einen monatlichen Zuwachs von rund tausend Personen, sodass die Bevölkerungszahl ohne den Effekt der Räumung am Jahresende 2016 wohl bei etwa 14.000 gelegen hätte. Ein Gedankenspiel verdeutlicht den Grad der Verdichtung: Hätten die Behörden sich entschlossen, die Gesamtfläche des New Jungle wieder freizugeben, und wäre diese in gleicher Dichte besiedelt worden, so hätten dort etwa halb so viele Menschen gelebt wie in der 76.000-Einwohner-Stadt Calais.

In physischer Hinsicht mischten sich im New Jungle Bauformen unterschiedlicher Materialität, Qualität und Funktionalität. Neben Gebäuden aus Euro-Paletten, Baustellenzäunen und Decken gab es Viertel aus seriell gefertigten Holzhütten und Bereiche, in denen ausgemusterte Campingzelte dominierten. Diese repräsentierten unterschiedliche Phasen der Entwicklung, denn war die Verwendung von Europaletten und Zäunen die gängige Bauform der vorausgegangenen Jungles, so wurden die Hütten von europäischen Freiwilligen außerhalb des Jungle in großer Anzahl seriell vorgefertigt, bevor der Bedarf nicht mehr befriedigt werden konnte und immer stärker auf Zelte minderer Qualität zurückgegriffen werden musste. Ein genaueres Bild dieser Siedlung zeichnet der Architekt Cyrille Hanappe, der sie umfassend dokumentiert, erforscht und durch die Erstellung eines *plan guide* (Hanappe 2016c) beeinflusst hat:

---

4 | Die Zahl war im Zuge der Räumung der Southern Section gesunken.





Port - terminal ferry  
Hafen - Fährterminal

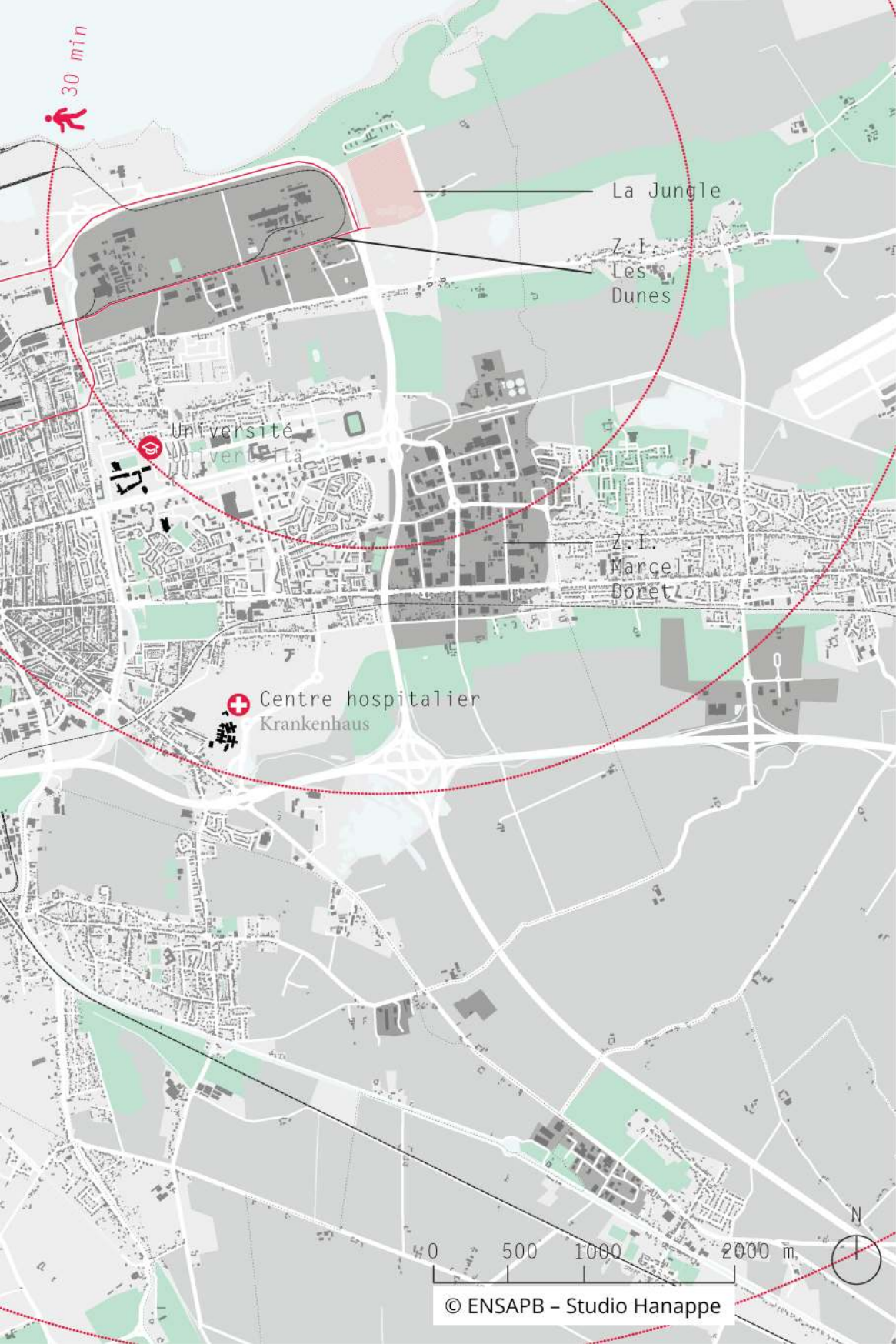
Sous-préfecture  
Unterbefehlung

Gare de Calais  
Calais train station

Centre commercial  
Cité Europe  
Einkaufszentrum Cité  
Europe

Eurotunnel départ  
Abfahrt Eurotunnel

Gare du Frethun  
Bahnhof Frethun



30 min

La Jungle

Z.I.  
Les  
Dunes

Université  
Montpellier

Z.I.  
Marcel  
Borel

Centre hospitalier  
Krankenhaus

0 500 1000 2000 m

© ENSAPB - Studio Hanappe



»Die Bewohner des Jungle sind unabhängig von ihrer Herkunft meist städtische Zeitgenossen, die von einem guten Bildungsniveau profitiert haben und in einer Welt leben, die vernetzt und für die Kulturen der Welt offen ist. Ihre Art, Lebensräume zu konzipieren, zu konstruieren und in ihnen zu leben, ist dennoch intrinsisch durch Herkunftskulturen geprägt, die jeweils unterschiedliche Typologien definieren: Alle haben Architekturen und besondere Wohnformen erfunden, die ihrem Selbstverständnis und ihrer Art des Zusammenlebens entsprechen. Die Sudanesen haben sich um einen rechteckigen gemeinsamen Hof gruppiert, der durch klar definierte und identifizierte Funktionen strukturiert ist; die Architekturen sind ergonomisch und effektiv: Ein verschlossenes Vorratslager zum Schutz vor Schädlingen, eine offene und luftige Küche, ein Saal zum Speisen und für größere Versammlungen, gut beleuchtet und windgeschützt, während die Schlafräume dunkel und niedrig sind, um die Wärme zu halten. Die Strukturen der Eritreer sind kleiner und geschmeidiger, während die Afghanen die größten Gebäude geschaffen haben, die vor allem als Restaurants dienen. Die [nicht-migrantischen Hilfs-] Vereinigungen haben ihrerseits ökologische Holzhäuser für jeweils weniger als 400 Euro gebaut, die zu Hunderten in allen Teilen des Jungle für die zuletzt Angekommenen aufgestellt werden.« (Hanappe 2016a)<sup>5</sup>

Eines der aufschlussreichsten Gebäude war die äthiopisch-orthodoxe St. Michael's Church of the Jungle,<sup>6</sup> die nach der Teilräumung inselartig in der Southern Section lag. Sie war das wohl am häufigsten abgebildete und beschriebene Bauwerk aller Calaiser Jungles, vielleicht, weil sie ein Schnittpunkt zwischen dem sich als christlich begreifenden Europa und der christlichen Gemeinschaft des New Jungle war und auf viele europäische Besucher\_innen eine hohe emotionale oder spirituelle Wirkung ausübte. Die Anlage glich mit ihrer bewachten Pforte und ihrem mit Nebengebäuden,

---

5 | Dieses und alle weiteren Zitate von Hanappe aus dem Französischen übersetzt durch die Autoren.

6 | So die englische Übersetzung der Inschrift über dem Portal. Für die Übersetzung aus dem Tigrinischen und für wertvolle Hinweise über die äthiopisch-orthodoxe Kirche danken wir dem Bischof von Adigrat/Äthiopien. Die äthiopisch-orthodoxe Kirche geht auf spätantike Ursprünge zurück und war durch die Ausbreitung des Islam von der übrigen Ostkirche getrennt, sodass sie zahlreiche Besonderheiten bewahrte bzw. entwickelte, aber auch aus dem Blickfeld der europäischen Theologie verschwand.

überdachten Bänken und Pflanzungen versehenen Innenhof einem Kloster, ohne ein solches zu sein. Vielmehr entsprach die Anlage den Erfordernissen der äthiopisch-orthodoxen Liturgie, während der Kirchenbau selbst wohl aufgrund der begrenzten Ressourcen von traditionellen Bauformen (wie Oktogon, Kreis, Arche) abwich und eher einer kleinen mitteleuropäischen Kirche ähnelte. Mit ihrem Innenhof bildete die Kirche zudem einen Raum, der nach traditionellen Vorstellungen dem besonderen Schutz der Engel und Heiligen unterstand. Auch das Patrozinium des Erzengels Michael symbolisierte die Hoffnung auf Schutz und ließ sich auf die biblische Erzählung des Exodus beziehen. Wir können daher nur errahnen, welche Bedeutung dies für eine Gemeinde hatte, deren Mitglieder *on the move* waren. Der Kirchenbau selbst war bereits der dritte in Folge, von denen der erste in einer früheren Siedlung gestanden hatte und der zweite einem Feuer zum Opfer gefallen war. Mit jedem Wiederaufbau war das Gebäude vergrößert und danach weiter ausgeschmückt worden, wobei äthiopische und mitteleuropäische Ikonographien sich vermischten. In gewisser Weise dementierte die Kirche damit die Folge der Raumentzüge, der die Jungles unterworfen waren, und manifestierte stattdessen eine Kontinuität der Gemeinde, deren Mittelpunkt und Monument sie war. Sie war daher ein gutes Beispiel für die Herausbildung einer tendenziell permanenten (ihrem Selbstverständnis gemäß: ewigen) Institution im Kontext ephemerer Urbanisierung.

In diesen Beispielen zeigt sich die hohe Bedeutung der jeweiligen Herkunft für die Ausdifferenzierung der Stadt. Insbesondere die Wohnviertel waren in der Regel, aber nicht zwingend homogen und oftmals durch Anlehnung an das Gelände (z.B. Bewuchs) oder durch die Erschließung über sich verzweigende Sackgassen in Distanz zueinander angelegt (ein z.B. in frühneuzeitlichen osmanischen Städten gängiges Prinzip zur Schaffung von Konvivalität; vgl. Riedler 2018). Dennoch bestand (wie auch in diesen) keine durchgängige ethnische Segregation, denn ebenso existierten gemischte Viertel, indifferente Zonen sowie gemeinschaftlich genutzte Räume und Institutionen. Hinzu kamen andere Formen der Differenzierung, etwa ein speziell für Familien und Kinder reserviertes Viertel, das durch seine Lage in einer Lichtung und einen besonderen Zugang vom übrigen Jungle getrennt war. Auch bildeten sich soziale, politische und kulturelle Initiativen heraus, die sich nicht über Ethnizität und Herkunft definierten, sondern, wie etwa *Refugee's voice*, auf eine Überwindung der Binnengrenzen zielten (vgl. Calais writers 2016: 166, 236f.).

Allerdings agierten im New Jungle auch kriminelle Gruppen bzw. *mafias* homogener Herkunft, die sich für die eigene Gruppe oder zur Akkumulation von Kapital die Kontrolle über bestimmte Wohnquartiere, Essenausgaben und Migrationsgelegenheiten (z.B. Zugänge zur Lkw-Parkplätzen) aneigneten, jedoch miteinander konkurrierten. Ihre Claims zogen unsichtbare Grenzen durch die Siedlung, zonierten ihr



Der *Jungle Shop*, eine von zahlreichen Kleinhandlungen im New Jungle. (Foto: T. Müller, Oktober 2016)

Umfeld und waren der Hintergrund wiederkehrender Eskalationen, die vordergründig als ›ethnische Konflikte‹ erscheinen konnten, tatsächlich jedoch Hegemonie- und Verteilungskonflikte waren. Während der größten dieser Auseinandersetzungen wurde am 26. Mai 2016 ein gesamtes sudanesisches Viertel von afghanischen Gruppen niedergebrannt. Da solche Konflikte entlang ethnischer Linien eskalierten, war eine Konvivalität begünstigende Siedlungsstruktur, die auf räumliche Distanz aufbaute, elementar für die Reduktion von Risiken und Gewalt (Hanappe 2016c). Diese Distanz aber war mit der Verdichtung infolge des staatlichen Raumentzugs immer weniger gegeben, was die Risiken potenzierte.

Einen interessanten Blick auf die Urbanität des New Jungle eröffnet die Aktivistin, Anarchistin und Migrationsforscherin Natasha King, indem sie die Binnenperspektive ihres Aufenthalts in verschiedenen Calaiser Jungles und ihr Erfahrungswissen aus dem Kontext der Calais Migrant Solidarity einbezieht. Ihr Interesse richtet sich weniger, wie bei Hanappe, auf die architektonischen und städtebaulichen Aspekte, sondern auf die Herausbildung einer spezifischen Kultur und einer u.a. an sprachlichen Neuschöpfungen ablesbaren Hybridität. Sie verweist damit auf die Transformation der in



Das Kids Café im Gewerbeviertel des New Jungle war ein informelles Jugendzentrum mit kostenlosem Zugang zu WLAN, Getränken, Nahrung, Informationen und Spielen. (Foto: Oktober 2016)

der Grenzfalle nicht nur wirksam gebliebenen, sondern miteinander interagierenden *mobile commons* in ein hybrides Gemeinwesen:

»They [the inhabitants] raised the Jungle from being a place of mere survival, to one where people grew, shared things, and created others. It was, in other words, its own culture, and one that brought together many different influences: a hybrid of customs, fashions, cuisines and languages; of different kinds of music and dance; different customs for sharing a meal, for celebrating, or drinking coffee or alcohol. Language was a good example. A lexicon emerged that became commonly shared. For instance, *kubba*: meaning stuff, or bric-a-brac, a word that apparently traced a heritage from the Sudanese Arabic word for rubbish, came to be used to refer to all the aid, especially clothing, that was brought to the Jungle; *zarouk*: also from Sudanese Arabic, meaning rocket, denoted a newcomer to the Jungle; its opposite, *makana*, meaning machine,

denoted someone who had been trying to cross for a long time.« (King 2017)

Die Entstehung solcher Muster ist unseres Erachtens ein starker Indikator für den Übergang zur Stadt. Kings Forschungen zeigen jedoch, dass dieser Übergang nicht voraussetzungslos erfolgt ist, sondern an kulturelle und soziale Techniken der vorausgegangenen Jungles anknüpfte. Waren diese in den Jahren ab 2003<sup>7</sup> aus extrem prekären Verstecken entstanden, so hatten sich seit Mitte der 2000er Jahre große Jungles mit einigen hundert, manchmal mehr als tausend Menschen und einer zunehmend multiethnischen Struktur herausgebildet, deren Bewohner\_innen sich zu *communities of care* zusammenfanden. Auch die Entstehung erster gewerblicher Betriebe sowie religiöser und kultureller Stätten fällt in diese Phase (vgl. King 2016: 107f.; Mörsch 2016). Im New Jungle nahm all dies eine Vielschichtigkeit und Qualität an, die sich, so King, gängigen Begrifflichkeiten und Denkmustern entzog. Sie selbst deutete dies als eine Form von Subversion.

»Many came to celebrate the Jungle for the ›cultural melting pot‹ that it was. But what made it subversive was that this was a culture of outsiders. It signalled the resilience of the people living there, and that was a provocation to the French and British authorities. It was a culture that embodied lawlessness. That it was populated by people who were continually undermining the border regime, or that at least six mosques existed in a district of perhaps 6 [wohl: 0,6; d. Verf.] square kilometres on French territory, seems unthinkable in any other part of Europe. Jungle culture was also subversive in the way that it never amounted to any single overriding system. Instead, numerous different ways of being existed alongside each other — not in some kind of harmony, nor with any one way dominating. It was never the regulated, organised and secure space of a refugee camp, but a cacophony of ideas, cultures and ways of being; alive with possibility, creativity and chaos. This place was not France. Neither was it Sudan, nor Afghanistan. It was some strange hybrid: everybody's and nobody's.« (King 2017)

Insofern unterschied sich der New Jungle nicht nur dadurch, *wie* er urban geworden war und *wie* sich die Urbanität manifestierte, von einer Stadt im traditionellen eurozentrischen Sinne, sondern stellte sich ihr als ein sozialer Organismus gegenüber, dessen Alterität kaum anders denn als Provokation wahrgenommen wurde.

---

7 | Nach der Schließung des Lagers Sangatte (s. Fußnote 2).

Zu diesem sozialen Organismus, dessen Benennung als »city« sich auch in Texten seiner Bewohner:innen findet (Calais writers 2016: 258f.), gehörte allerdings sehr wohl auch ein Umfeld von *Calaisiens* sowie von europäischen Staatsbürger:innen aus anderen Teilen Frankreichs, Großbritannien, Belgien und anderen Ländern. Sie entstammten unterschiedlichen sozialen, politischen, generationellen und kulturellen Kontexten und kompensierten die teils verweigerten, teils zu gering bemessenen und teils an das Verlassen des Grenzraumes gekoppelten Fürsorgeleistungen der französischen Behörden. Nur ein Teil dieses Spektrums bestand aus etablierten Verbänden und professionellen NGOs, von denen zwei (La Vie Active und ACTED)<sup>8</sup> im staatlichen Auftrag handelten. Die Schlüsselrolle hingegen übernahmen unabhängige kleinere Organisationen, die im lokalen Kontext entstanden waren, über logistische Möglichkeiten verfügten, auf Spenden und Freiwillige zurückgreifen konnten und vor allem eine gute Kenntnis der Situation besaßen. Außerdem arbeiteten beispielsweise unabhängige Rechtsberatungen; das Polizeiverhalten wurde dokumentiert; es gab inoffizielle Schulen, Jugendzentren, Kultureinrichtungen, eine Radiostation, WLAN-Hotspots und sportliches Equipment. Hinzu kamen Interventionen auf gerichtlicher und politischer Ebene sowie eine Vielzahl architektonischer, künstlerischer und publizistische Projekte (vgl. exemplarisch Lequette/Le Vergos 2016). Listen der im New Jungle tätigen zivilgesellschaftlichen Akteure aus dem Jahr 2016 nennen etwa 100 Gruppen ohne die zahllosen Zusammenschlüsse via Social Media. Zwischen dem New Jungle und »Europa« bildete sich also ein transnationales Feld aus, das ihn auf sehr vielen Ebenen in die Zivilgesellschaft einband und ihn mit den jeweiligen sozialen Netzen, medialen Kanälen, politischen Praxen und kulturellen Ressourcen verband.

---

<sup>8</sup> | Die traditionelle französische Hilfsorganisation La Vie Active betrieb, wie bereits gesagt, das Centre Jules Ferry. ACTED hingegen war eine im Kontext des Afghanistankrieges entstandene semistaatliche Organisation, die auf den Betrieb von Flüchtlingslagern außerhalb Europas spezialisiert war und vermutlich ein ähnliches Lagerkonzept auf den New Jungle anzuwenden versuchte. Es bestand in der Bereitstellung rudimentärer Infrastrukturen (Wasserentnahmestellen, Mobiltoiletten, elektrische Beleuchtung einiger Hauptwege, Abtransport von Müll u.ä.) und der Installation eines Gremiums (vermeintlicher) *community leaders* ohne reale Entscheidungsbefugnisse. ACTED besaß keine Verankerung in den zivilgesellschaftlichen und migrantischen Strukturen und verfügte über keinen Erfahrungshintergrund bezüglich Calais, beanspruchte jedoch eine koordinierende Rolle. Die Organisation agierte in erster Linie als Mittel eines repressiven staatlichen Migrations- und Grenzmanagements, imitierte dabei jedoch *volunteer*-Strukturen.

Vordergründig ein exkludierter Ort, war der New Jungle in Wirklichkeit auf diese hybride Weise ›europäisch‹. Ohne dieses zivilgesellschaftliche Umfeld und ohne die dadurch mobilisierten Ressourcen (gleich ob Solidarität, Expertise, Baumaterial, Hilfsgüter, Gelder oder *volunteers*) wäre der Urbanisierungsprozess nicht so verlaufen, wie wir ihn vorgefunden haben.

Wir können dieser Spur weiter folgen und auch die eingangs behauptete Distanz zwischen den beiden Orten Calais und New Jungle noch einmal hinterfragen. Denn auch jenseits von Solidarität waren sie auf vielfältige Weise miteinander verbunden. Nach einer Modellrechnung Hanappes lässt sich der New Jungle als ein informell wirkendes Konjunkturprogramm für die ökonomisch schwache Region deuten. Die Summe der Gelder, die durch den Konsum der Bewohner.innen, der *volunteers* und der zusätzlichen Polizeikräfte, die Beschaffung der Bau- und Hilfsgüter, den Ausbau der Grenzanlagen usw. zusätzlich in die Region flossen und ihrer Wirtschaft zu Gute kamen, dürfte auf dem Höhepunkt der Entwicklung kaum unter 100 Millionen Euro im Jahr gelegen haben (vgl. Hanappe 2016b). Indem die Stadt Calais gleichzeitig auf Mehrkosten und Einbußen verwies, gelang es ihr, in großem Umfang staatliche Unterstützung zu akquirieren, darunter die geplante Ansiedlung des Freizeitparks Heroic Land mit einem Investitionsvolumen von 275 Millionen Euro (vgl. Thiéry 2016). Seit der Zeit des New Jungle sind Wirtschaftshilfen für die Region außerdem Teil der britisch-französischen Regierungsvereinbarungen zum Grenz- und Migrationsregime (zuletzt im Vertrag von Sandhurst v. 18.01.2018). Maßnahmen zur Stadterneuerung haben sichtbar begonnen und verändern das von Verfall und Leerstand geprägte Stadtbild. Das ›Management der Migrationströme in Calais‹ schafft zudem ein Laboratorium für die Entwicklung und Erprobung immer neuer Verfahren und Geschäftsmodelle im Bereich der Sicherheitstechnologien. Calais fungiert als innereuropäischer Modellraum für die Externalisierung der Migrationsabwehr an den Außengrenzen der EU (vgl. Clochard 2007: 303; Bee 2017), deren ›Notwendigkeit‹ es im politischen Diskurs zugleich legitimiert. Der Jungle war damit zwar ein Ort in Distanz zu Calais, zugleich aber Zentrum, Motor und Legitimation eines lokalen Strukturwandels und einer transnationalen Grenzindustrie. Er war auch auf diese Weise ›europäisch‹.

Der New Jungle war also eine dynamisch wachsende Siedlung von hoher Dichte und Komplexität. Sie hatte eine Differenzierung in räumlicher, ethnischer, religiöser, sozialer und funktionaler Hinsicht erfahren, ein Zentrum ausgebildet, Formen von Konvivalität entwickelt und die Rolle eines Zentralorts gegenüber einer Vielzahl kleinerer Camps in Nordfrankreich und Belgien eingenommen. Als Vereinigungspunkt internationaler Migrationsrouten war der New Jungle ein sozialer Organismus mit eigenen kulturellen und ökonomischen Mustern, die sich untereinander und mit der europäischen Zivilgesellschaft zu einem Hybrid verbanden. Dabei stand er in einer

mehrschichtigen Beziehung zur Außenwelt, die an seiner Entwicklung partizipierte und von seiner Existenz profitierte. All dies unterstreicht ein Verständnis des Jungle als Stadt.

## EPHEMERE URBANISIERUNG UND PREKÄRE STADT

Wir bedürfen, schreibt die Architektin und Migrationsforscherin Anna Weber über migrantisches Bauen, »eines Verstehenskonzepts, welches die unterschiedlichen Voraussetzungen der Produktion von Raum stärker in den Blick nimmt, ohne diese implizit in Bezug auf Klugheit, Rechtschaffenheit oder kulturelle Überlegenheit zu bewerten« (Weber 2018: 2). Sie bringt stattdessen in Anlehnung an die Handlungssoziologie Michel de Certeaus den Begriff des »Taktischen« ins Spiel (ebd.). Der New Jungle wäre dann vor allem als Produkt eines durch die Begrenzung von Raum und Ressourcen zwar limitierten, innerhalb dessen aber hoch effizienten und rationalen Handelns zu verstehen. Eine solche Taktik sei, so zitiert sie de Certeau,

»immer darauf aus, ihren Vorteil ›im Fluge zu erfassen‹. Was sie gewinnt, bewahrt sie nicht. Sie muss andauernd mit den Ereignissen spielen, um ›günstige Gelegenheiten‹ daraus zu achten. Der Schwache muss unaufhörlich aus den Kräften Nutzen ziehen, die ihm fremd sind.« (Zit. n. ebd.: 3)

Taktisches Handeln in diesem Sinne entfaltet sich in einem ephemeren, nicht in einem permanenten Kontext.

Die Urbanisten Rahul Mehrotra und Felipe Vera widmen ihre Untersuchung »Ephemeral Urbanism« (2017) im Kern der Frage, ob Permanenz tatsächlich konstitutiv für Urbanität sei. Dabei kontrastieren traditionelle Vorstellungen von Stadt mit flexibleren Konzepten, die je nach Sichtweise als fluide, kinetisch oder ephemere gefasst werden können, jedoch in einem Verständnis von Urbanisierung als Prozess in ständigem Fluss konvergieren. Auch der New Jungle lässt sich als eine Siedlung im Zustand des »constant flux« (Mehrotra/Vera 2017: 11) beschreiben, der durch die ständige Anpassung an die Gegebenheiten der Grenzfall und die Erfordernisse der (für die meisten) noch nicht vollendeten Migration getrieben war. In solchen Situationen seien Städte

»temporary in nature, dependent upon ephemeral conditions, and often built with recycled materials: plastic sheets, scrap metal, canvas, and waste wood. These materials also enable modification and reinvention.



The kinetic city is a place where designing functional arrangements is more important than the construction of the architectonic body [...]. It is a city that is premised on detachment. In this context, sustainability relies more on the city's capacity to deconstruct, disassemble, reconfigure, and reverse previous iterations.« (Ebd.)

Damit verschiebt sich die Perspektive auf ein Verständnis der Stadt als »more fluid, and more open to change than the technology and social institutions from which they are generated« (ebd.: 13). Diese Beschleunigung des Urbanisierungsprozesses gegenüber seiner administrativen Kontrolle und Steuerung zeigt sich auch zwischen behördlichen Prozeduren im Umgang mit Migration und der Migration selbst. Auch der durch staatliches Handeln extraterritorialiserte, in seiner Extraterritorialität jedoch hoch dynamische und multipel vernetzte New Jungle war insofern den Behörden voraus.

Fassen Mehrotra und Vera nicht nur Flüchtlingscamps, sondern vielfältige ephemere Strukturen von Selbsthilfe in Katastrophenfällen über Militärlager bis hin zu großen Festivals und religiösen Zeremonien unter ihren erweiterten Begriff von Stadt, so konzentriert sich u.a. Manuel Herz auf die Urbanisierung von Flüchtlingscamps. Hierzu untersuchte er ein Netz von Camps der aus der Westsahara nach Algerien geflohenen Sahrawi, das ohne Zutun des UNHCR und anderer internationaler Akteure entstanden war und eigene administrative, politische, kulturelle und soziale Infrastrukturen ausgebildet hatte.

»The camps are not only the site where this empowerment is practiced, but they are the very tool with which it is achieved. The camps allow [...] to set in motion a social transformation process that has emancipated the Sahrawi society, brought education and media, as well as inscribing them in an international network of exchange and knowledge transfer. [...] In short, the camps are understood as a political and social project. In this sense, they are not the antithesis of the urban condition, but could be described as being hyper-urban: not in the sense that the camps are excessively urban, but that, at least in certain aspects, they are consciously employed as an instrument to achieve emancipation, self-control, social exchange, and mobility, eventually to be realized permanently in the homeland.« (Herz 2013: 491)

Praxen der Selbstermächtigung und Urbanisierung werden hier als ineinandergreifend und einander bedingend gedacht. Obschon sich die Camps der Sahrawi und der New Jungle in vielem unterscheiden, scheinen hier Gemeinsamkeiten auf, die an Natasha Kings oben zitierte Beobachtungen denken lassen:

»if we look at the camp through the lenses of its inhabitants, how they make use of the environment, how daily lives are acted out in them, how they become a medium to play out their desires and aspirations, and how local culture develops within these spaces, we can certainly perceive the existence of urban qualities. We can observe how difference emerges, how the development of neighborhoods diverges over time, and we can see how certain fashions and urban cultures manifest themselves in the environment and influence it. Moreover, we can observe how camps become a space where political aspirations are not only allowed to take place, but how the physical fabric of the camps becomes the very medium with which these political expressions are expressed. In that sense, and with a reference to the urban geographer David Harvey<sup>9</sup>, the camps can be seen as expressing an essence of urbanity.« (Ebd.: 18)

Zielt dies auf ein abstraktes Verständnis informeller und migrantischer Städte, so lässt sich der New Jungle ebenso in einem spezifisch französischen Kontext verorten, nämlich im Verhältnis Frankreichs zu den einleitend erwähnten Bidonvilles (vgl. Cohen/Blanc-Chaléard 2018).

Der Begriff leitet sich von der Verwendung von Eisenkanistern (frz. *bidons*) als Baumaterial ab, bezeichnete in den 1930er Jahren zunächst die durch Landflucht entstandenen Siedlungen um Tunis, Casablanca und Algier, später dann informelle Quartiere am Rand kontinentalfranzösischer Großstädte (deren Vorläufer wiederum ins 19. Jahrhundert zurückreichten und die ähnlich in den meisten europäischen Ländern existierten). Die meist auf Brachland errichteten Siedlungen resultierten aus Kriegszerstörungen, Wohnungsknappeit sowie dem Zuzug von Migrant:innen vor allem aus Portugal und Algerien. Im Jahr 1966 lebten in Kontinentalfrankreich etwa 75.000 Menschen in mehr als 250 Bidonvilles, von denen zwei Drittel im Umland von Paris lagen und von denen die meisten einige hundert bis wenige tausend und nur einzelne mehr als 10.000 Bewohner:innen umfassten. Seit den späten 1950er Jahren, verstärkt seit dem Algerienkrieg und vor allem zu Beginn der 1970er Jahre zielten die französischen Behörden auf die Auflösung der Bidonvilles, die oftmals brutal durchgeführt wurde, jedoch mit der Schaffung humaner Lebensbedingungen legitimiert wurde und meist in der Bereitstellung von Wohnraum (etwa in den neu errichteten *Banlieus*) mündete (ebd.: 25ff.). Diese Handlungsweise ähnelte dem global gängigen Umgang mit Slums und sollte in modifizierter Form später auch auf den New Jungle angewandt werden.

---

9 | Die Referenz bezieht sich auf Harveys Schriften zum Recht auf Stadt.

Nach der Räumung der letzten Siedlung im Jahr 1976 setzte um die Jahrtausendwende eine neue Phase der Bidonvilles ein, zu der neben den entstehenden Calaiser Jungles vor allem die Camps osteuropäischer Roma gehörten. Diese neuen Siedlungen waren »weitaus prekärer als damals« (ebd.: 25), auch weil beide Gruppen einem stärkeren Rassismus ausgesetzt waren und zur Zielscheibe der konservativen Regierung von Nicolas Sarkozy wurden. Im Jahr 2017 lag die Zahl der neuen Bidonvilles bei 571 (einschließlich besetzter Gebäude) und die Zahl der Bewohner\_innen bei etwa 16.000 (vgl. ebd.: 27). Der zu diesem Zeitpunkt bereits geräumte New Jungle war also sowohl in historischer als auch in aktueller Dimension eine der größten Siedlungen dieser Art in Frankreich.

Der Soziologe und Urbanist Julien Damon stellt den New Jungle in den doppelten Kontext der historischen französischen Bidonvilles und heutiger Siedlungen in Afrika, Asien und Lateinamerika (zum Beispiel Kibera in Nairobi und Dharavi in Mumbai), die er ebenfalls als Bidonvilles begreift und als prekäre Städte deutet. Auch wenn das Leben in ihnen unwürdig sei, so verfügten sie über attraktive Ressourcen und Netzwerke, die Neuankömmlinge motivierten, sich in ihnen anzusiedeln. Für den Jungle war dies, so Damon, nicht allein die Aussicht auf ein Leben in Großbritannien, sondern die Verfügbarkeit der urbanen Ressourcen der Bidonvilles: Unterkunft, die Möglichkeit des — wenn auch prekären oder illegalen — Gelderwerbs, der Zugang zu Information, Verpflegungs- und Sanitäreinrichtungen und nicht zuletzt zu sozialen und kulturellen Netzwerken. Wie auch in den anderen Bidonvilles stelle Hoffnung die zentrale und konstituierende Ressource dar (vgl. Damon 2017: 82).

Damon begreift die Bidonvilles nicht als Ursache des prekären Lebens, sondern als dessen Sichtbarwerden — sie produzieren es nicht, sie ziehen es an. Dem sichtbar gewordenen prekären Leben in den Bidonvilles Asiens, Afrikas und Lateinamerikas steht ein im noch höheren Maße prekäres, aber unsichtbares ländliches Leben gegenüber — dem prekären Leben im Jungle hingegen das vereinzelte Leben *on the move* ohne Zugang zu Informationen und Netzwerken und damit der Hoffnung, das Migrationsziel zu realisieren (vgl. ebd. 100f.). Einem Teil ihrer Bewohner\_innen gelinge es im Laufe der Zeit außerdem, in weniger prekäre Quartiere überzusiedeln. Dies konnte im Falle des Jungles der gelungene Grenzübergang nach Großbritannien, der Übergang in das französische Asylsystem oder das Leben als *Sans papier* in einer französischen Stadt sein. Die Hoffnung auf ein besseres Leben mochte sich auf einen anderen Ort richten, hat aber die soziale und kulturelle Kreativität des Jungle ebenso forciert wie kollektives und unternehmerisches Handeln (vgl. BABELS 2017: 90f.). Die Bidonville entfaltet ihre Innovationskraft also als Ort der potentiellen Passage — der Passage nach Großbritannien (Jungles), in die reguläre Stadt (Bidonville in Afrika oder Asien) und allgemein von Armut zu Wohlstand.

Daher lässt sich fragen, inwieweit diese urbane Innovationsfähigkeit Rückschlüsse auf die Entwicklung zukünftigen urbanen Lebens zulässt. Neben ihrer Prekariät sind Bidonvilles nach vielen Kriterien formal nachhaltige und innovative Städte: Sie verfügen über hohe Besiedlungsdichte, hohen Recyclinggrad, hohen Mischnutzungsgrad, hohen Fuß- und Radverkehrsanteil und einen geringen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck. Sie sind modular, und die städtische Bebauung wird unmittelbar einem sich verändernden Bedarf angepasst. Sie verfügen über eine junge Bevölkerung, die eine hohe ökonomische Dynamik und permanente Innovation entfaltet. Angesichts einer Polizei, die abwesend ist oder wie eine Kolonial-/Besatzungsmacht agiert, entwickeln die Bewohner\_innen Modelle des Selbstschutzes und der Selbstverwaltung (vgl. Damon 2017: 96ff.).

Selbstverständlich sind viele dieser Eigenschaften direkt mit der Prekarität verbunden und werden mit deren wünschenswertem Ende verschwinden, aber dies gilt nicht pauschal: Die Bidonville als digitale Stadt besitzt etwa eine über die reguläre Stadt hinausweisende Innovationskraft. Mit dem Aufkommen des Smartphones war der Internetzugang für die Bidonvilles ungleich einfacher herzustellen als beispielsweise der Zugang zu fließendem Wasser, gleichzeitig hat er das Leben dort ungleich stärker verbessert als das Leben in der regulären Stadt. Der Zugang zu Information, die Organisation der Erwerbsarbeit, die Nachfrage nach Waren und Dienstleistung, die Aufrechterhaltung familiärer und sozialer Kontakte finden beinahe ausschließlich über das Smartphone statt. Die Möglichkeit unbaren Zahlungsverkehrs per Smartphone, ohne im Besitz einer Kreditkarte oder eines Kontos zu sein, ist beispielsweise eine Innovation, die zunächst in den Bidonvilles erprobt wurde, bevor sie in der regulären Stadt Verbreitung fand.

Ob man die Bidonvilles nun als »Reservoir urbaner Probleme und Lösungen« (Damon 2017: 114) oder den New Jungle als »Laboratorium der Stadt des 21. Jahrhunderts« (Hanappe 2016a) begreift: der öffentliche Diskurs in Frankreich verweist sehr viel deutlicher auf das urbane Potential des Jungle, als es in Deutschland bislang der Fall ist. So intervenierte etwa die interdisziplinäre Gruppe PEROU (Pôle d'Exploration des Ressources Urbaines) mit der Herausgabe einer gefälschten Stadtzeitung von Calais, symbolischen Ausschreibungen, Auftritten auf internationalen Fachforen (wie der Architektur-Biennale in Venedig) und der Erstellung eines »Atlas einer potentiellen Stadt«, um für eine »Neuerfindung von Calais« (*Réinventer Calais*) zu werben (PEROU 2017). Im Mittelpunkt ihres Projekts stand der Gedanke einer Re-Fusion der beiden Orte Calais und Jungle unter dem Leitbild des Rechts auf Stadt (Thiéry 2016). Unter dem Begriff *Hopetowns* diskutierten währenddessen Bewohner\_innen des New Jungle die Übertragung der in Calais praktizierten Formen kooperativen und kollektiven Handelns auf britische Städte (vgl. Refugee's Voice in:

Calais writers 2016: 236f.). Zwar ist dies nur ein einzelner Diskursstrang aus dem Inneren des New Jungle, doch zeigt er in unserem Kontext, wie sehr die Kategorie Stadt das Denken dort geprägt hat.

## **SCHLUSSBEMERKUNG: POINTS DE FIXATION**

Wenn der New Jungle eine informelle Stadt war, so war seine Zerstörung ein »Urbanizid« (Hanappe 2016a). Der Terminus zielte auf ein Verständnis der Räumung als bewusste Zerstörung eines sozialen Organismus und ordnete sie einer Geschichte ordnungs- und sozialpolitischer Strategien gegen Bidonvilles, Slums und andere prekäre Städte ein, die auf globaler Ebene längst von der Dynamik informeller und ephemerer Urbanisierung überholt worden sind. In der Tat ähnelt die Räumung des New Jungle im Oktober und November 2016 diesem überkommenen Muster. Die Zerstörung der Stadt war auch in diesem Fall an Transfers in staatlich bereitgestellte Unterkünfte gekoppelt. Sie hießen Centres d'Accueil et d'Orientation (CAO), waren über das ganze Land verteilt (mit Ausnahme der Calaiser Grenzregion und der Hauptstadt) und boten lediglich einen befristeten Aufenthalt. Der weitere Weg konnte zu einem legalen Aufenthaltstitel, einer sicheren Passage nach Großbritannien (limitiert auf bestimmte Herkunfts- und Altersgruppen unbegleiteter Kinder und Jugendlicher), aber auch zur Inhaftierung, Abschiebung oder zurück in die Klandestinität führen (vgl. Müller/Schlüper 2018: 109–117).

Dabei spiegelt die Art, wie der Jungle als physischer Ort zerstört wurde, dessen emblematischen Charakter. Denn der Siedlungsplatz wurde in einer Radikalität von möglichst vielen sichtbaren Relikten gereinigt, als habe mit der Siedlung auch die Möglichkeit ihrer Wiederkehr getilgt werden sollen. Danach wurde das Gelände im Januar 2017 zur Sperrzone erklärt und später teilweise renaturiert, sodass die ehemalige Northern Section heute mit einer scheinbar natürlichen Dünenlandschaft überschrieben ist. Während diese neue visuelle Geographie geformt wurde, stieg die Zahl der neu oder wieder in Calais lebenden Migrant.innen erneut an und liegt seit 2017 zwischen 500 und 1.000 Personen. Diese sind Teil einer Menge von vielleicht etwa 3.000 Migrant.innen *on the move*, die außer in Calais vor allem in Grande-Synthe bei Dunkerque, Brüssel und Paris auf ihre Gelegenheit warten. In Calais selbst sind die Bedingungen so prekär wie zuletzt vor mehr als einem Jahrzehnt. An die Stelle der migrantischen Stadt sind Schlafplätze unter freiem Himmel getreten, die sich über weite Teile der städtischen Peripherie in Reichweite der Verkehrsinfrastrukturen erstrecken und sich der vorhandenen Topographie (z.B. Gebüsch, Hecken, Randstreifen von Industriegeländen, Halden, Brachland, verlassene Gebäude) anpassen.



Überschreibung. Das ehemalige Gewerbeviertel des New Jungle nach Räumung, Sperrung und Neuformung der Topographie. (Foto: T. Müller, März 2018)

Gelegentlich entstehen kleine und kurzlebige Camps, die als Jungles bezeichnet werden, jedoch keine Urbanität mehr aufweisen.

In alte Muster der Verdrängung und Unsichtbarmachung zurückgefallen, haben die Polizeibehörden die Räumung und Zerstörung des New Jungle in eine tägliche Routine überführt, die vor allem darin besteht, die Schlafplätze der Migrant\_innen im Abstand weniger Tage zu räumen, die Menschen durch exzessiven Einsatz physischer und psychischer Gewalt zu zermürben, den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen zu verstellen und die zivilgesellschaftliche Hilfe zeitlich und räumlich zu limitieren (vgl. ebd., 117–134; Human Rights Watch 2017). Diese Strategie des Raumentzugs richtet ihren Fokus auf *points de fixation*, also auf genau solche Orte, die zu Kristallisationspunkten eines neuen Jungle würden, sollte der Repressionsdruck nachlassen (vgl. Tazzioli 2016). Dies erfordert einen anhaltend hohen Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen sowie die Bereitschaft zu exzessiver Gewaltanwendung, also die Perpetuierung eines Ausnahmezustandes.

Diese heutige Situation lässt sich also als Entzug von Urbanität deuten: während die urbanen Ressourcen des New Jungle zerstört und symbolisch getilgt sind, ist der Zugang zu den urbanen Ressourcen der verbliebenen Stadt Calais verstellt. Dieser Zustand erzeugt keine spektakulären Bilder wie in den Jahren 2008 bis 2016 und

beseitigt damit auch die mediale, diskursive und sympolpolitische Präsenz, die das in diesen Jahren vollzogene Heraustreten aus der Klandestinität auch bedeutet hat. Gleichwohl ist dies noch nicht das Ende des Jungle. Er wirkt im Hintergrund als eine Stadt nach, die jederzeit wieder entstehen würde, sollte ihre präventive Räumung aussetzen, und die insofern latent vorhanden bleibt. Die dreimalige Überschreibung ihres historischen Standorts erscheint wie ein magisches Ritual zur Bannung ihrer Wiederkehr.

## LITERATUR

- Agier, Michel (2016): *Borderlands. Towards an Anthropology of the Cosmopolitan Condition*. Cambridge.
- Agier, Michel / Bouagga, Yasemine / Galisson, Maël / Hanappe, Cyrille / Pette, Mathilde / Wannesson, Philippe (2018): *La Jungle de Calais: les migrants, la frontière et le camp*. Paris.
- AnArchitektur (2002): *Grenzgeographie Sangatte*. URL: [anarchitektur.org](http://anarchitektur.org) [19.11.2018].
- BABELS (2017): *De Lesbos à Calais. Comment l'Europe fabrique des camps*. Neuvy-en-Champagne.
- Bee, Keigh (2017): *Calais und die Grenzindustrie. Profiteure der EU-Migrationspolitik*. URL: [imi-online.de](http://imi-online.de) [19.11.2018].
- Calais Migrant Solidarity (o.J.): *Radical Migrant Solidarity. Initiatives, observations and ideas from the struggle against the border regime*. URL: [calaismigrantsolidarity.files.wordpress.com](http://calaismigrantsolidarity.files.wordpress.com) [19.11.2018].
- Calais Migrant Solidarity (2015a): *Calais. Trapped on the Border. A brief history of solidarity quating practices*, URL: [calaismigrantsolidarity.files.wordpress.com](http://calaismigrantsolidarity.files.wordpress.com) [19.11.2018].
- Calais Migrant Solidarity (2015b): *Jules Ferry Centre: Another Step towards Segregation*, 29.01.2015. URL: [calaismigrantsolidarity.wordpress.com](http://calaismigrantsolidarity.wordpress.com) [19.11.2018].
- Calais writers (2017): *Voices from the ›Jungle‹. Stories from the Calais Refugee Camp*. London.
- Clochard, Olivier (2007): *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié. Une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, Diss. Univ. Poitiers.
- Cohen, Muriel / Blanc-Chaléard, Marie-Claude (2018): *Schwellen zur Stadt. Die Bidonvilles im Frankreich des 20. und 21. Jahrhunderts*. In: *dérive* 71. 24–31.
- Damien, Julien (2017): *Une monde de bidonvilles. Migrations et urbanisme informel*. Paris.
- Dhesi, Surindar / Isakjee, Archad / Davies, Thom (2015): *An Environmental Health Assessment of the New Migrant Camp in Calais*. URL: [birmingham.ac.uk](http://birmingham.ac.uk) [19.11.2018].
- Joint declaration (2015): *Managing Migratory Flows in Calais. Joint Ministerial Declaration on UK/French Co-Operation*, 20. August 2015, gez. Bernard Cazeneuve u. Theresa May. URL: [gov.uk](http://gov.uk) [19.11.2018].
- Hanappe, Cyrille (2015): *Calais: la ›jungle‹, future ville?* In: *Libération* vom 08.09.2015.
- Hanappe, Cyrille (2016a): *Les leçons urbaines de la jungle*. In: *Libération* vom 06.03.2016. URL: [liberation.fr](http://liberation.fr) [16.12.2018].

- Hanappe, Cyrille (2016b): Calais: l'Etat s'apprête à détruire la ville des pauvres. In: Libération vom 11.10.2016.
- Hanappe, Cyrille (2016c): Architecture et reduction du risqué. Plan guide d'intervention la Jungle de Calais. URL: [dropbox.com](https://www.dropbox.com) [19.11.2018].
- Hanappe, Cyrille (2017): L'accueil des réfugiés et la ville de demain. In: Libération vom 24.08.2017.
- Herz, Manuel (Hg.) (2013): From Camp to City. Refugee Camps of the Western Sahara. Basel.
- Human Rights Watch (2017): »Like Living in Hell«. Police abuses against adult and child migrants in Calais. URL: [hrw.org](https://www.hrw.org) [19.11.2018].
- King, Natasha (2016): No borders. The politics of immigration control and resistance. London.
- King, Natasha (2017): Law in the Jungle. URL: [aeon.co](https://www.aeon.co) [19.11.2018].
- Lequette, Samuel / Le Vergos, Delphine (2016): Décamper. De Lampedusa à Calais. Un livre de textes et d'images & un disque pour parler d'une terre sans accueil. Paris.
- Mehrotra, Rahul / Vera, Felipe (2017): Ephemeral Urbanism. Does permanence matter? Rovereto.
- Mörsch, Stefan (2016): Der Jungel von Calais. In: Barboza, Amnalia / Eberding, Stefanie / Pantle, Ulrich / Winter, Georg (Hg.): Räume des Ankommens. Topographische Perspektiven auf Migration und Flucht. Bielefeld. 207–216.
- Müller, Thomas (2017): Raum und Grenze des Jungle von Calais. Eine politisch-geographische Skizze. In: Fickers, Andreas / Haude, Rüdiger / Krebs, Stefan / Tschacher, Werner (Hrsg.): Jeux sans Frontières? Grenzgänge der Geschichtswissenschaft. Bielefeld. 95–110.
- Müller, Thomas / Schlüper, Uwe (2018): Dynamiken der Jungles. Calais und das europäisch-britische Grenzregime. München.
- PEROU (2017): Réinventer Calais. URL: [reinventercalais.org](https://reinventercalais.org) [19.11.2018].
- Ratzel, Friedrich (1892): Ueber allgemeine Eigenschaften der geographischen Grenzen und über ihre politische Bedeutung. In: Berichte über die Verhandlungen der Königlich Sächsischen Gesellschaft der Wissenschaften, Philologisch-Historische Classe. 53–105.
- Refugee Rights Data Project (2016a): The Long Wait. Filling data gaps relating to refugees and displaced people in the Calais camp. URL: [refugeerights.org.uk](https://refugeerights.org.uk) [19.11.2018].
- Refugee Rights Data Project (2016b): Unsafe borderlands. Filling data gaps relating to women in the Calais camp. URL: [refugeerights.org.uk](https://refugeerights.org.uk) [19.11.2018].
- Refugee Rights Data Project (2016c): Still waiting. Filling additional data gaps relating to the Calais camp. URL: [refugeerights.org.uk](https://refugeerights.org.uk) [19.11.2018].
- Refugee Rights Data Project (2016d): Still here. Exploring further dynamics of the Calais Camp, 2016. URL: [refugeerights.org.uk](https://refugeerights.org.uk) [19.11.2018].
- Riedler, Florian (2018): Segregation oder gemeinschaftliches Zusammenleben? Vom Umgang mit Vielfalt in der osmanischen Stadt. In: Moderne Stadtgeschichte, Halbjahresband 1. 39–52.
- Tazzioli, Martina (2016): Calais after the jungle: migrant dispersal and the expulsion of humanitarianism. URL: [opendemocracy.net](https://opendemocracy.net) [19.11.2018].
- Thiéry, Sébastien (2016): ICI [Interview mit Jasmine Léonardon]. URL: [reinventercalais.org](https://reinventercalais.org) [19.11.2018].



- Wannesson, Philippe (2016): La destruction du bidonville de Calais. URL: [passeursdhopitalites.files.wordpress.com](http://passeursdhopitalites.files.wordpress.com) [19.11.2018].
- Weber, Anna (2018). Taktische Typen. In: von Ballestrem, Matthias / Gleiter, Jörg H. (Hg.): Typ-Prototyp-Archetyp. Wolkenkuckucksheim. Internationale Zeitschrift zur Theorie der Architektur, Nr. 38. [In Vorbereitung. Seitenangabe bezieht sich auf das Manuskript].

# **Forschungswerkstatt**



# Better Migration Management

## Die GIZ im Euro-Afrikanischen Grenzregime

---

NAEMI GERLOFF

**Abstract:** Development policy, like other foreign policy fields, has been put into the service of migration management. Since the »long summer of migration« (Kasperek/Speer 2015) and in the wake of the EU-African Summit of Valletta, organizations dealing with development cooperation have increasingly been used to implement migration policy projects in African countries of origin and transit. On the German side, a government-owned company, the GIZ (German Society for International Cooperation) is the central actor in this field. Using projects currently run by GIZ in African countries, this article explains the emergence of this player in development policy, and its role in migration and border management. The article then scrutinizes the narratives by which this role is legitimized. It analyzes how GIZ's work is related to the strategies of German and EU migration policy, and places the company within the process of externalizing the European border regime, or more specifically, the development of a Euro-African border regime.

**Keywords:** migration management, development cooperation, externalization, EU-African border regime, GIZ

»GIZ koordiniert Grenzschutz im Sudan und in Eritrea« titelte die Tagesschau im Mai 2016 in Bezug auf das EU-Vorhaben *Better Migration Management* (BMM), welches durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) umgesetzt wird (vgl. Tagesschau 2016). Das Vorhaben ist Teil des Europäischen Treuhandfonds<sup>1</sup> für Afrika, der im November 2015 durch den Euro-Afrikanischen Migrationsgipfel in Valletta ins Leben gerufen wurde (vgl. EUTF 2015). Mit diesem Treuhandfonds wird erstmals ein Instrument geschaffen, das maßgeblich Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit der Implementierung eines migrationspolitischen Aktionsplans beauftragt. Die GIZ erhielt im Vergleich zu anderen Entwicklungsinstitutionen besonders viele Zuschläge aus dem EUTF (vgl. Castillejo 2016: 16).

---

<sup>1</sup> | *European Union Emergency Trust Fund For Stability And Addressing The Root Causes Of Irregular Migration And Displaced Persons in Africa*, nachfolgend zitiert als EUTF.

Im Zuge der öffentlichen Berichterstattung über das BMM stand insbesondere die Kooperation der GIZ mit repressiven Diktaturen wie dem Sudan und Eritrea in der Kritik (vgl. Hoffmann 2016; Kekeritz 2016; Pro Asyl 2016). Weniger Beachtung fand die Frage, warum Migrationsmanagement und Grenzsicherung überhaupt entwicklungspolitische Ziele darstellen. Daran anschließend analysiert dieser Artikel, wie und warum die GIZ als EZ-Akteur an der Umsetzung euro-afrikanischer Migrationspolitik beteiligt ist und welche Funktion sie dabei erfüllt. Wie gezeigt wird, soll die zunehmende Verschränkung von Migrations- und Entwicklungspolitik der Krisenhaftigkeit von Grenzregimen entgegenwirken und afrikanische Staaten stärker in Migrationskontrolle einbinden.

Spätestens seit Mitte der 2000er Jahre heben Vereinbarungen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten die Bedeutung von Entwicklungspolitik heraus, um Migrationsbewegungen aus dem globalen Süden präventiv ›vorzubeugen‹ und Ursachen von Migration zu bekämpfen. Gleichzeitig etablierte sich Migration als festes Handlungsfeld der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Europäischer Rat 2005: 3ff.; Rabat Konferenz<sup>2</sup> 2006: 2).

Auch für die GIZ ist Migration und Flucht zu einem ihrer bedeutendsten Arbeitsbereiche angewachsen. Mit den »Herausforderungen der Flüchtlingskrise« (GIZ 2016) erhielt sie zusätzliche Finanzmittel für Projekte in afrikanischen Herkunfts- und Transitländern. Der deutsche Entwicklungsminister Müller erklärte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2016 zum »Afrikaministerium« (Deutsche Bundesregierung 2016: 7) und möchte »die Rückkehr in die Heimatländer fördern« (Deutschlandfunk 2017). Die GIZ ist dabei eine wichtige Umsetzungsorganisation, deren migrationsbezogene Rollenverschiebung weitergehend unhinterfragt bleibt.

Hintergrund des Artikels ist eine qualitative empirische Sozialforschung für eine universitäre Abschlussarbeit. Dazu wurde eine inhaltliche Dokumentenanalyse von Veröffentlichungen der GIZ und Expert.innen-Interviews mit Mitarbeiter.innen durchgeführt. Weil ein Teil der interviewten Personen ihre Zitate auch in anonymisierter Form nicht zur Veröffentlichung freigab, wird auf einige aussagekräftige Zitate verzichtet.

Ausgehend von theoretischen Überlegungen zum Begriff des Euro-Afrikanischen Grenzregimes und der Externalisierung wird dargestellt, wie sich Migration(smanagement) als entwicklungspolitisches Thema etablieren konnte und welche Rolle das Entwicklungsparadigma in migrationspolitischer Zusammenarbeit spielt. Darauffol-

---

2 | *Euro African Ministerial Conference on Migration and Development of Rabat*, zitiert als Rabat Konferenz.

gend wird analysiert, wie sich insbesondere seit 2015/16 das Thema Migration im Unternehmen GIZ niederschlug und welche konkreten Projekte es hierzu im afrikanischen Kontext umsetzt.

## ZUM BEGRIFF DES EURO-AFRIKANISCHEN GRENZREGIMES

Der Regimebegriff der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung betont die Produktivität des umkämpften Regierens der Migration, die Anpassungsfähigkeit und Entwicklung antizipativer Strategien gegenüber Taktiken klandestinen Grenzübertritts (vgl. Hess/Tsianos 2010: 250). Aus materialistischer Perspektive werden Grenzregime als jene Rahmen verstanden, die »migrationsbezogene« Probleme, Konflikte und Krisen« (Georgi 2016: 189) regulieren, um die »Reproduktion kapitalistischer Verhältnisse« (ebd.) zu gewährleisten. Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« verweist hierbei auf Foucaults Ansatz der Gouvernementalität, um die komplexe Ausübung von Macht und das *Wie* des Regierens innerhalb von Regimen darzustellen (vgl. Buckel et al. 2014: 25). Diese Perspektive erlaubt, das Regieren von Migration anhand verschiedener (auch nicht-staatlicher) Akteure zu betrachten, ohne Herrschaftsverhältnisse im Kontext von Transnationalisierungsprozessen auszublenden.

Politiken der »Externalisierung«, also die Einbeziehung von Drittstaaten in Migrationskontrolle, gelten als zentrale Rationalität des Europäischen Grenzregimes zur Regulation ihrer immanenten Krisen — insbesondere aus Sicht der kritischen Grenzregimeforschung (vgl. Hess/Tsianos 2007; Tsianos/Ibrahim 2009; Schwiertz 2014; Dünwald 2015; Tsianos/Kasperek 2015). Aktuelle Interventionen des *movements-Journals* verweisen jedoch auf Leerstellen des Externalisierungs-Paradigmas. Zum Einen leide diese Forschungsperspektive an einer kolonialen Amnesie, indem sie die europäische Grenzziehung in Afrika als koloniale Praxis aus dem Blick lasse (vgl. Korvensyrjä 2017). Zum Anderen reduziere der Begriff der Externalisierung die Transnationalisierung von Grenzregimen oftmals als bloße Ausweitung des Europäischen (vgl. Heck/Hess 2017). Externalisierung wird meist als Top-down-Prozess charakterisiert, der einseitig von der EU erarbeitete und gewünschte Grenzschutzpolitiken in Nachbarstaaten implementiert. Wie Heck und Hess dagegen am Beispiel der Türkei verdeutlichen, sind Grenzregime vielmehr als hybride Formationen zu verstehen, »in which different intersecting layers, scales, interests, and actors do not produce a linear process« (ebd.: 39). Es ist daher fraglich, ob der Externalisierungsbegriff hinreichend ist, um migrationspolitische Prozesse beschreiben und erklären zu

können und die Interessen nicht-europäischer Entscheidungsträger\_innen darin ausreichend zu erfassen.

Die migrationspolitische Zusammenarbeit europäischer und afrikanischer Regierungen ist als »strategische Partnerschaft« (Mangala 2013) zu verstehen, der post- und neokoloniale Machtverhältnisse, materielle Abhängigkeiten und eine eurozentristische Deutungshoheit zu Grunde liegen (vgl. ebd.: 199ff.). Trotz der bestehenden Machtgefälle agieren afrikanische Akteure in und durch diese Politiken. Es wäre daher unpräzise, den Ausbau innerafrikanischer Grenzen durch die Afrikanische Union (AU) selbst oder Interventionen afrikanischer Regierungen gegen »irreguläre Migration« als bloße Verlagerung des europäischen Grenzregimes zu verstehen. Euro-afrikanische Migrations- und Grenzpolitiken gehen über punktuelle, bilaterale Kooperation hinaus und zeigen sich in einer Reihe institutionalisierter Gipfel, Dialoge und Strategiepapiere (vgl. Africa-EU Partnership 2017). Afrikanische Regierungen vertreten dabei aufgrund verschiedenster volkswirtschaftlicher Abhängigkeiten oder panafrikanischer Interessen ambivalente Haltungen gegenüber einer Einbeziehung in ein interkontinentales Grenzregime. Insbesondere Transitstaaten sind sich ihrer geostrategischen Bedeutung für Migrationskontrolle zunehmend bewusst und nutzen diese als Verhandlungsposition (vgl. De Haas 2008; Dünnwald 2015). Dabei zeigen sich Regierungen zum Teil aufgeschlossen gegenüber Maßnahmen, die auch dem Ausbau des eigenen staatlichen Machtmonopols dienen.<sup>3</sup>

Der Begriff des Euro-Afrikanischen Grenzregimes beschreibt, wie sich Praktiken des Grenz- und Migrationsmanagements transnational verwoben haben und migrationspolitische Diskurse und Strategien zwischen der EU und afrikanischen Staaten »gewandert« sind. Er ist als Rahmung zu verstehen, um die Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen Akteuren sowohl in ihrer Funktion der Externalisierung des EU-Grenzregimes als auch als interkontinentales Grenzregime zu fassen.

## **MIGRATION MAINSTREAMING DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT**

Im Kontext neoliberaler Globalisierung hat sich Entwicklungspolitik zu einer globalen Strukturpolitik transformiert, die mit transnationalen Themen wie Klimawandel

---

3 | So z.B. Sudans Außenminister Ibrahim Ghandour: »Der Migrationskommissar in Brüssel hat mir gesagt: »Wir haben 12.000 illegale Migranten aus dem Sudan in der EU. Sind Sie bereit, die zurückzunehmen?« Ich sagte ihm: »Sofort. Steht zu euren Versprechen und sie sind herzlich willkommen.« (Ghandour zit. n. Schlindwein 2016).

und Migration über Armutsbekämpfung hinausgeht und nach einer Architektur der *global governance* strebt (vgl. Ziai 2007: 237ff.). So verwundert es nicht, dass auch die Regierbarkeit von globalen Migrationsbewegungen beeinflusst werden soll und die sogenannte Entwicklungshilfe »in den Dienst des Migrationsmanagements gestellt worden« (Hess/Tsianos 2007: 36) ist.

Das Projekt des Migrationsmanagements ist an vielen Stellen anschlussfähig für die Arbeit entwicklungspolitischer Organisationen. Seine Regierungstechniken sind auf eine flexible Steuerbarkeit von Migrationsbewegungen und damit auf Bevölkerung ausgerichtet (vgl. Geiger/Pécoud 2010: 1; Georgi 2007: 64). Im Fokus stehen Praktiken der Wissensproduktion und des Informationsaustauschs über das zu kontrollierende Objekt (vgl. Kalm 2010: 23; Hess/Karakayalı 2007: 53). Diskursiv werden dabei zunehmend Elemente linksliberaler Rhetorik und Themen wie humanitäre Hilfe, Flüchtlingsschutz und Rechte von Migrant\_innen eingebunden (vgl. Georgi 2016: 192). Über das Narrativ, »die Migration abzuhalten, um menschliche Tragödien zu vermeiden« (Hess/Tsianos 2007: 34) oder die Absprache einer gesellschaftlichen Perspektive im Zielland wird legitimiert, Migrant\_innen bereits während des Transits zu selektieren und Migrationsbewegungen präventiv zu verhindern (vgl. Georgi 2007: 86; Hess/Karakayalı 2007: 52). Dieses Narrativ bietet direkte Ansatzpunkte für eine migrationspolitische EZ, die in außereuropäischen Ländern tätig ist.

Die Idee des Migrationsmanagements verspricht außerdem eine Verwaltung von Migration nach ökonomischen Kriterien »zum Wohle« aller Beteiligten. Im Sinne einer *Triple-Win*-Prophezeiung könnten Herkunftsland, Aufnahmeland und Migrant\_in von einer regulierten Migration profitieren. Hier schließt der sogenannte *Migration-Development-Nexus* an (Hess/Karakayalı 2007: 51; Schwertl 2015: 3). Unter diesem Begriff plädierten ab etwa 2002 die Weltbank, die Internationale Arbeitsorganisation, die IOM und andere Akteure dafür, Migration durch eine entwicklungspolitische Brille zu betrachten und die Potentiale von Migration für Entwicklungsprozesse besser nutzbar zu machen. Dafür sollten Migrant\_innen sich möglichst arbeitsmarkt- und entwicklungsorientiert verhalten und so einen Ressourcen- und Wissenstransfer in ihre »Herkunftsländer« leisten. Der entwicklungspolitische Auftrag wird dabei individualisiert (vgl. Lavenex/Kunz 2008: 441, 450; Schwertl 2015: 8). Es folgte ein regelrechter Hype um den Migration-Development-Nexus, der sich von der Weltbank über die IOM bis UN und EU-Politiken zog. Die entwicklungspolitische Neukonzipierung der Migrationspolitik führte jedoch nicht zu einer Ablösung von Politiken der Versicherheitlichung, sondern lediglich zu ihrer Zusammenführung mit einem Entwicklungsansatz (vgl. Lavenex/Kunz 2008: 442; Schwertl 2015: 2).

Der Diskurs um Migration und Entwicklung erzeugte »gouvernemental eine breitere Zustimmung zum Migrationsmanagement, das heißt zu Migrationspolitiken,



Grenzkontrollen, Rückführungsabkommen, der Befristung von Visen und zu zirkulärer Migration« (Schwertl 2015: 22). Er bewirkte ein erfolgreiches *migration mainstreaming* in der EZ sowie eine Diversifizierung des migrationspolitischen Akteursspektrums: »So that the German development organization GTZ suddenly gets active in border management issues and on the other hand the IOM suddenly behaves like a development aid organization« (Hess 2008: 8).

## **DAS ENTWICKLUNGSPARADIGMA IN DER EURO-AFRIKANISCHEN MIGRATIONSPOLITIK**

Die Kopplung von Entwicklungsgeldern an migrationspolitische Konditionen ist prinzipiell nichts Neues (vgl. Dünnwald 2015). Bereits seit den 1990er Jahren werden Zahlungen als »Instrument der Disziplinierung« (Tsianos/Ibrahim 2009) oder im Rahmen von Rückübernahmeabkommen eingesetzt. Der Fluss von Entwicklungsgeldern verschob sich dabei mit dem geographischen Wandel der Migrationsrouten und Möglichkeiten der Macht- und Einflussosphäre. Während Anfang der 2000er der Fokus auf Interventionen in west- und nordafrikanische Transitstaaten lag, wurden zunehmend auch Kooperationen mit zentralafrikanischen Staaten und der Region Horn von Afrika angestrebt (vgl. Dünnwald 2015: 5f.; De Haas 2008: 1313; Oshana 2016). Der Diskurs um Migration und Entwicklung wurde und wird dabei immer wieder als Anreiz für die Einschreibung von Migrationskontrolle in politische Agenden afrikanischer Staaten eingebunden.

Wichtige Meilensteine darin sind der europäische Gesamtansatz für Migration (GAM) und die erste Euro-Afrikanische Ministerkonferenz zu Migration und Entwicklung 2006 in Rabat. Sie versprechen rhetorisch eine partnerschaftliche Neuausrichtung »to ensure that migration works to the benefit of all countries concerned« (Europäischer Rat 2005: 3). Die Konferenz von Rabat setzte eine Institutionalisierung des Euro-Afrikanischen Dialogs zu Migration und Entwicklung in Gang, aus der eine Reihe von Abkommen und direkte Interventionen europäischer Grenzschutzakteure in nord- und westafrikanischen Staaten (vor allem Libyen, Mauretanien, Mali) resultierten (vgl. Dünnwald 2015: 5f.; De Haas 2008: 1313). Gleichzeitig wirkte sie diskursiv auf die Einstellung afrikanischer Regierungen und Zivilgesellschaften zu Migration und trieb eine Einteilung in »legal-illegal« voran (vgl. Dünnwald 2015: 1).

Die politischen Umbrüche im nordafrikanischen Raum ab 2010/11 lassen bestehende Grenzsicherungen am Mittelmeer zusammenbrechen und zeigen die Fragilität der aufgebauten Allianzen. Effektives Migrationsmanagement erfordert eine direkte Steuerung durch lokale Grenzschutz- und Sicherheitsinstitutionen, die auch für die

beteiligten Drittstaaten einen eigenen Sinn ergibt. Durch neue bilaterale Vereinbarungen, wie Mobilitätspartnerschaften mit Marokko und Tunesien versucht die EU, Kontrolle im Mittelmeerraum zurück zu erlangen und verspricht Entwicklungs- und Mobilitätsvorteile (vgl. Oshana 2016). Zudem wird mit dem Khartum-Prozess (*EU Horn of Africa Migration Route Initiative*) 2014 ein weiterer regionaler Rahmen des Migrationsmanagements am Horn von Afrika ins Leben gerufen. Er soll Antworten auf einen »gestiegenen Menschenhandel« und die Schleusung von Migrant\_innen in der Region finden (EU/ICMPD 2016). Die 2015 verabschiedete Europäische Migrationsagenda hält dazu fest, dass »afrikanische Schlüsselstaaten« hinsichtlich der Steuerung von Migration nicht nur durch Frontex, sondern auch über Gelder und Initiativen der europäischen Entwicklungspolitik unterstützen werden können (vgl. Europäische Kommission 2015: 11f.).

Die Ereignisse des »langen Sommers der Migration« (Kasperek/Speer 2015) verdeutlichen erneut, wie abhängig das Funktionieren des europäischen Grenzregimes von der Einbeziehung (afrikanischer) Drittstaaten und einer global ausgerichteten Migrationspolitik ist (vgl. Hess et al. 2017: 8f.). Der anschließende Euro-Afrikanische Migrationsgipfel in Valletta ist mitunter als Reaktion darauf zu verstehen. Dort wird ein Europäischer Treuhandfonds eingerichtet, der deutlicher als je zuvor auf die Einbeziehung der EZ in das Management von Migration abzielt. Diskursiv stehen dabei drei Punkte im Vordergrund: Effiziente Rückkehrpolitik, die Verfolgung von Schleppern mit Verweis auf den notwendigen Schutz von Migrant\_innen sowie die sogenannte Ursachenbekämpfung irregulärer Migration (vgl. Valletta-Gipfel 2015: 2f.). Große Teile des Treuhandfonds stammen aus entwicklungspolitischen Töpfen wie dem Europäischen Entwicklungsfonds (vgl. Castillejo 2016: 7). Zu seiner Implementierung werden maßgeblich Organisationen der EZ eingesetzt, obwohl umstritten ist, inwieweit die vorgesehenen Maßnahmen die Kriterien der offiziell definierten Entwicklungshilfe<sup>4</sup> überschreiten (vgl. ebd.: 8, 15f.). Einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zufolge hat der EUTF daher die wesentliche Funktion, geplanten migrationspolitischen Projekten eine entwicklungspolitische Rationalität zu verleihen (vgl. ebd.: 15f.).

Ebenfalls auf dem Valletta-Gipfel entsteht das Konzept sogenannter Migrationspakete (*migration compacts*) als maßgeschneiderte Verträge mit Drittstaaten zur Steuerung von Migration (vgl. Europäische Kommission 2016). Die europäische Entwicklungspolitik wird dabei eingebunden, »um die Anstrengungen der Länder zu honorieren, die bereit sind, bei der Migrationssteuerung wirksam mit der EU zusammenzu-

---

4 | Entsprechend der Official Development Assistance (ODA) des OECD-Entwicklungsausschusses.

arbeiten, und um Konsequenzen für jene sicherzustellen, die dies verweigern« (ebd.: 2). Dieser *more-for-more*-Ansatz beinhaltet also gleichzeitig ein *less-for-less*-Prinzip, welches die Konditionalität von Entwicklungsgeldern für afrikanische Drittstaaten verstärkt (vgl. Oshana 2016). Im Zuge der Bemühungen um den Abschluss solcher Migrationspakete haben Besuche europäischer Politiker\_innen in afrikanischen Staaten zugenommen. Vertreter\_innen von NGOs beklagen derweil die lokalen Effekte auf afrikanische Migrationsrouten.<sup>5</sup>

Die Debatte um vermeintliche Fluchtursachen und Asylverfahrenszentren in afrikanischen Staaten bleibt hoch aktuell, so auch bei der G20-Afrikakonferenz 2017 in Hamburg und dem EU-AU-Gipfel in Abidjan (vgl. Jakob/Schlundwein 2017; Bernau 2017). Im Querschnittfeld von Migrations- und Entwicklungspolitik treten dabei neben ›alt-bekannten‹ UN-Organisationen, der IOM oder dem ICMPD, nun auch explizit Akteure der EZ in Erscheinung.

## DER ›MIGRATIONSBOOM‹ BEI DER GIZ

Die GIZ versteht sich als »weltweit tätiger Dienstleister« (GIZ 2016a) und beschäftigte im Jahr 2016 über 18.260 Menschen in rund 120 Ländern (vgl. ebd.). Als gemeinnütziges Unternehmen der BRD liegt die GIZ zu hundert Prozent in staatlicher Hand. Über den Geschäftsbereich der *International Services* kann sie jedoch auch Dienstleistungen für andere Auftraggeber, wie nationale Regierungen oder Unternehmen, anbieten (vgl. Deutscher Bundestag 2012: 12). Die EU ist in diesem Zusammenhang einer der wichtigsten Auftraggeber. Das Finanzvolumen von EU-Aufträgen stieg seit 2014 kontinuierlich an (vgl. GIZ 2017: 64f.).

Auch das für die GIZ maßgeblich bestimmende BMZ verdreifachte 2016 sein Budget zur »Bewältigung der Flüchtlingskrise« (BMZ 2016: 2). Konkrete Handlungsfelder sieht das Ministerium u.a. in der Bekämpfung sogenannter ›Schlepperkriminalität‹ und in der Verbesserung der Möglichkeiten von Rückführung (vgl. BMZ 2016a: 3). Die Afrikanische Union soll dabei unterstützt werden »ihr Mandat im Bereich Migration und Flucht wahrzunehmen« (BMZ 2016b: 8) und den Valletta-Aktionsplan

---

5 | So meint ein Sprecher der Caritas im Niger, die nigrische Polizei würde an der Grenze zu Mali immer mehr Reisende abweisen: »Was an dieser Grenze geschieht sind direkte Auswirkungen des Valletta-Gipfels« (Camden zit. n. Jakob 2017: 9). Auch die Exilorganisation Eritreische Initiative für Flüchtlingsrechte (EIRR) berichtet von Anrufen von Eritreer\_innen auf der Flucht: »Sie erzählen, Sudans Einheiten seien von Deutschen ausgerüstet worden, deswegen waren sie sich nicht mehr über die Grenze« (Estefanos zit. n. Schlundwein 2016: 5).

schnellstmöglich umzusetzen. Denn — so verdeutlichen diverse Staatsreisen von Regierungsvertreter:innen in den letzten zwei Jahren — »[d]as zentrale Problem ist die Migration aus Afrika mit 1,2 Milliarden Menschen« (Merkel zit. n. Süddeutsche Zeitung 2016). Das afrikapolitische Strategiepapier des BMZ problematisiert das prognostizierte Bevölkerungswachstum Afrikas als besondere, migrationspolitische Bedrohung. Es sei dafür zu sorgen, dass »der Ausweg aus der Perspektivlosigkeit nicht in Europa sondern auf dem afrikanischen Nachbarkontinent gesehen wird« (BMZ 2016b: 4). Aus diesem Grund wird die deutsche EZ unter das Mantra der sogenannten Fluchtursachenbekämpfung gestellt. Ihr primäres Ziel liegt in der »Verringerung des Migrationsdrucks« (ebd.: 5).

Die kurzfristig bereitgestellten Gelder lassen Flucht und Migration neben Klimaprogrammen zum größten Tätigkeitsfeld der GIZ werden (vgl. GIZ 2017: 8). Der neu eingesetzte Koordinator des Bereichs Flucht und Migration, ehemals tätig im Bereich Neukunden, beschreibt im Interview mit mir den Zuwachs so: »Jetzt ist aber mit dem Zustrom der Flüchtlinge und Migranten innerhalb der letzten eineinhalb Jahre ein wenig die Notwendigkeit entfallen, intensiv nach Neukunden zu suchen, weil einfach die Arbeit und das Geld auf uns zugelaufen ist [...]« (Mitarbeiter M1: 2016). Im Bereich Flucht und Migration hat sich für das Unternehmen ein unerwartet relevantes Feld für Wachstum ergeben.

Gleichzeitig erzeugt der Anstieg globaler Migrationsbewegungen einen politischen Rechtfertigungsdruck. So sieht sich M1 mit Fragen konfrontiert, wie: »Warum kommen jetzt die Leute zu uns und warum habt ihr nicht die Lebensbedingungen verbessert, dass die Leute da sein können?« (ebd.). Das an die GIZ herangetragene Verständnis des entwicklungspolitischen Auftrags zur Verbesserung von Lebensverhältnissen ist demnach tief mit dem Gedanken von Migrationsprävention verbunden. Neben einem gestiegenen Handlungsdruck beschreiben Mitarbeiter:innen auch einen thematischen Wandel, der Migration zunehmend in einen sicherheitspolitischen Zusammenhang stellt:

»Jetzt wo wir die Flucht- und Migrationskrise haben, ist natürlich ein viel höherer Druck seitens der Auftraggeber da wirklich auch als GIZ aktiv zu werden. Also in der migrationspolitischen Beratung, in der Fluchtursachenbekämpfung, aber auch in Maßnahmen, die eher ein sicherheitspolitisches Spektrum abdecken, wie zum Beispiel Grenzmanagement. [...] Und sowohl Migrationsprojekte, als auch Grenzmanagementprojekte haben im Umfang und an der Anzahl deutlich zugenommen.« (M2 2017)

Ein weiterer Bereich, für den mehr Finanzmittel bereitgestellt werden, ist ›freiwillige Rückkehr‹. Der aktuelle Bedarf an neuen Rückkehrprogrammen, so erklärt ein Migrationsexperte<sup>6</sup> der GIZ, sei »sehr innenpolitisch motiviert« (M3 2017) und führe zu einer stärkeren Zusammenarbeit mit dem BMI und anderen innen- und außenpolitischen Akteuren (vgl. ebd.). Es sei insgesamt ein »hochsensibles Thema« (ebd.), über das er nicht viel sagen könne. Er betont, die GIZ habe hier wenig Handlungsspielraum: »Das sind Themen, mit denen wir jetzt umgehen müssen. [...] Wir sind keine NGO, wir sind im Besitz der Bundesregierung« (ebd.). Durch diese Aussage wird deutlich, wie die GIZ in der Ausrichtung ihrer Arbeit von politischen Interessen und deren Konjunkturen abhängig ist. Dass Migration zu ihrem größten Tätigkeitsfeld aufgestiegen ist, hängt direkt mit der gestiegenen Mittelvergabe im Zuge des erschütterten Grenzregimes 2015 zusammen. Auch wenn die GIZ nach ihrer Selbstdarstellung als Dienstleister handelt und Maßnahmen nur durchführt, statt sie auf die Agenda zu setzen, unterliegt ihre Arbeit einer politischen Rationalität, die ihren Mitarbeiter\_innen bewusst ist.

## **PERSPEKTIVE HEIMAT — RÜCKKEHRPROGRAMME UND MIGRATIONSBERATUNG**

Einige Monate nach der Interviewaussage zum ›hochsensiblen‹ Thema Rückkehr wird vom BMZ unter dem Titel ›Perspektive Heimat‹ ein Rückkehrprogramm aufgesetzt. Es beinhaltet die Einrichtung von Rückkehrberatungsstellen in Deutschland und soll die ›freiwillige Rückkehr‹ in verschiedene Balkanstaaten sowie nach Tunesien und Marokko fördern. Zukünftige Zielländer sind Nigeria, Ghana, Senegal, Irak, Afghanistan und Ägypten. Die GIZ unterstützt die Beratung durch sogenannte *Reintegration-Scouts*, die Beschäftigungsperspektiven in Herkunftsländern aufzeigen und Kontakte zu Projekten der deutschen EZ herstellen sollen (vgl. BMZ 2017: 2f.).

Darüber hinaus hat die GIZ eigene sogenannte Migrationsberatungszentren in Albanien, Serbien, Kosovo, Tunesien und Marokko eröffnet; weitere sind in Planung. Hier sollen »legale Wege in die Bundesrepublik, aber auch Optionen zum Bleiben« (GIZ 2015) aufgezeigt werden. Ein Mitarbeiter meint diesbezüglich: »Man könnte denken, es geht um Migrationsverhinderung: Kommt nicht! Aber es geht um Information, was Migration realistisch bedeutet, was die Risiken sind« (M3 2017). Neben Migrationsinteressierten richtet sich das Beratungsangebot auch an Rückkehrer\_in-

---

6 | Andere interviewte Mitarbeiter\_innen bezeichneten ihn als solchen.

nen. Es diene so als »Verbindungsstelle zwischen Rückkehrberatung in Deutschland und der Reintegrationsförderung im Herkunftsland« (BMZ 2017: 4).

Ziel der GIZ ist Rückkehrpolitiken im Sinne einer »nachhaltigen Reintegration« zu verbessern (vgl. GIZ/German Marshall Fund 2016: 5). Unter »nachhaltig« versteht der Migrationsexperte der GIZ eine »Rückkehr, sodass die Leute nicht im Drehtüreffekt wieder zu uns zurückkommen, idealerweise mit einer Entwicklungsorientierung« (M3 2017). Gleichzeitig sollen keine Anreize geschaffen werden, sodass »der Bruder sich dann gleich auf den Weg macht« (ebd.). Die Begünstigung potentieller, zukünftiger Migration ist hier demnach nicht erwünscht.

Die aktuellen politischen Anforderungen verlangen dabei auch wirtschaftliche Effizienz: »Wir können jetzt kein Fünf-Millionen-Programm irgendwo auflegen, in einem Land, und dann kommen 80 Rückkehrer« (M1 2016). Die bereits langjährig von der GIZ betriebene Beratung für »rückkehrende Fachkräfte« sei dagegen in der Umsetzung relativ teuer. Auch umfasst die neue Zielgruppe nicht mehr nur hochqualifizierte Migrant\_innen, sondern generell Menschen, denen eine langfristige Bleibeperspektive in Deutschland abgesprochen wird (M3 2017). »Freiwilligkeit« sei dabei nicht so klar definiert, so ein Mitarbeiter (M1 2016a). Für den Fall eines abgelaufenen Aufenthaltsstatus stellt die GIZ-Broschüre *Return Migration* beispielsweise die Kategorie »voluntary but unavoidable« auf (GIZ/German Marshall Fund 2016: 6). Der unvermeidbare Zwang einer Ausreisepflicht fällt damit auch unter »freiwillig«.

Auch auf Regierungsebene leistet die GIZ Migrationsberatung hinsichtlich Rückkehrthemen. Seit 2015 führt sie das Projekt »Merhaba — Willkommen in Marokko« durch, welches marokkanische Kommunen im Bereich Migrationsmanagement und Integration unterstützen soll. Dabei wird zivilgesellschaftlich auf den Aufbau einer »marokkanische[n] Willkommenskultur« (GIZ 2015a) hingewirkt, welche die lokale Integration von Transitmigrant\_innen und rückkehrenden Marokkaner\_innen fördern soll. Ebenfalls seit 2015 arbeitet die GIZ mit dem marokkanischen Staat am »Aufbau einer nationalen Behörde zur Durchführung von Asylverfahren« (GIZ 2015b). Ministerien, Richter\_innen und zivilgesellschaftliche Akteure erhalten Trainings, die Kenntnisse über den rechtlichen Rahmen von Flüchtlingsschutz vermitteln und bei der Erstellung von Handlungsanweisungen und Verwaltungsvorschriften helfen sollen. Gleichzeitig soll die bilaterale Zusammenarbeit so gestärkt werden, »dass Partnerschaften abgeschlossen werden, dass ein Dialog stattfindet zwischen Entsendeland und zwischen Ankunftsland und dass sich beide Länder Gedanken machen, über Themen wie Mobilisierung der Diaspora, Integration, aber eben auch über Themen wie Rückführung« (Wittenborg 2016). Durch migrationspolitische Strategieentwicklung und Kooperationsabkommen wird Marokko in internationale Politiken des Migrationsmanagement eingebunden. Der Ausbau staatlicher Verwaltungsstrukturen, Asyl-

systeme und (Re-)Integrationsmaßnahmen birgt dabei die Gefahr, politischen Bestrebungen nach Rückführungen eine Legitimationsgrundlage zu bieten, Migrant.innen in Transitstaaten zu ›fixieren‹ und internationale Schutzgesuche zu externalisieren.

## **GOOD FENCES MAKE GOOD NEIGHBORS — GRENZMANAGEMENT UND POLIZEIAUSBILDUNG**

Funktionierendes Grenzmanagement betrachtet die GIZ als Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit, ›guter Regierungsführung‹ und somit als Voraussetzung für positive Entwicklungsprozesse. Der informelle Grenzübertritt wird dagegen mit Menschenhandel und organisierter Kriminalität in Verbindung gesetzt und als eine potentielle Gefahr gesehen (vgl. GIZ 2015c: 1; M2 2017). Projekte zur Verwaltung und Kontrolle von Grenzen sind daher im Sektor ›Sicherheit‹ der GIZ angesiedelt. Ihr Leistungsangebot reicht vom »Aufbau von technischen Unterstützungseinheiten« (GIZ 2015c: 1), der »Beschaffung und Wartung materieller Ausstattung von Grenzbehörden« (ebd.: 2) bis zur »Stärkung von Institutionen zum Thema Grenzmanagement« (ebd.). Dabei besteht eine enge Zusammenarbeit mit der deutschen Bundespolizei oder der IOM (M2 2017).

In diesem Rahmen führt die GIZ seit 2008 mit dem *African Union Border Programme* (AUBP) und dem ›Polizeiprogramm Afrika‹ zwei Mehrländerprojekte in Subsahara-Afrika durch. Beide Vorhaben laufen im Auftrag des Auswärtigen Amtes und erhalten zum Teil Kofinanzierung durch die EU (vgl. GIZ 2016b: 1; Deutscher Bundestag 2015: 9).

Im AUBP arbeitet die GIZ mit insgesamt 19 AU-Mitgliedsstaaten an der Umsetzung des Grenzprogramms der AU. Dies hat zum Ziel, die kolonial gezogenen Grenzen afrikanischer Staaten vollständig zu markieren und die Durchlässigkeit für grenzübergreifende Viruserkrankungen, organisierte Kriminalität sowie irreguläre Migrationsbewegungen zu senken. Die Partner werden im Aufbau von Grenzposten und Grenzinfrastruktur unterstützt und erhalten Fahrzeuge, Büroausstattung und GPS-Geräte. Polizeieinheiten werden im Umgang mit Kartenmaterial und GPS-Systemen geschult. Darüber hinaus wird Versorgungsinfrastruktur in Grenzgebieten aufgebaut, die die grenzüberschreitende Kooperation von Kommunen fördern und Fluchtursachen bekämpfen soll (M2 2017; Deutscher Bundestag 2015: 4; GIZ 2016b: 1f.).

Auch will die GIZ im AUBP die Zusammenarbeit zwischen Regionalorganisationen (ECOWAS, IGAD usw.) und der AU ausbauen und beim Aufbau eines GPS-basierten ›AU-Grenzinformationssystems‹ unterstützen (vgl. GIZ 2016b: 1f.). Einer zuständigen Mitarbeiterin zufolge soll dabei eine Formalisierung von Abläufen der

Grenzkontrolle sowie eine Angleichung von Politiken und Praktiken des Grenzmanagements erreicht werden:

»Es geht ja darum, dass der Staat in Kooperation mit anderen Staaten und den staatlichen Behörden auch in die Lage versetzt wird, die Grenzen zu managen. Das heißt nicht nur die Grenzen zu schließen und dicht zu machen, sondern auch, zu öffnen, Migration zu ermöglichen. Aber gleichzeitig eben auch zu wissen, wer kommt da jetzt eigentlich über die Grenze und wer geht. Also das ganze so ein Stück weit verwalten zu können.« (M2 2017)

Wie sie nachfolgend klarstellt, geht jedoch die Verwaltung von Migrationsbewegungen mit staatlich definierten Kriterien und der Unterscheidung in ›reguläre‹ und ›irreguläre‹ Bewegungen einher: »Es gibt allerdings sicherlich einen Zusammenhang mit irregulärer Migration. Also, dass durch ein besseres oder effizienteres Grenzmanagement die Arbeitsmigranten, die jetzt ohne Pässe über die Grenze reisen, weil sie dort arbeiten, dass das natürlich auch ein Stück weit unterbunden wird« (ebd.). Die Erfassung dessen, ›wer da jetzt kommt‹ ist unweigerlich mit der Kriminalisierung irregulärer Grenzübertritte verbunden.

Auch im *Polizeiprogramm Afrika* fördert die GIZ einen institutionellen und materiellen Ausbau des Grenzschutzes in der Sahelzone. An der für Transitmigration wichtigen Nordgrenze Nigerias half die GIZ beim Bau von neun Grenzposten (vgl. Weiß 2016). Darüber hinaus wurde das Personal darin geschult, »Grenzmanagement nach internationalen Standards durchzuführen, also Ausweis- und Güterkontrollen, gefälschte Dokumente identifizieren zu können, Kriminelle zu erkennen und festzusetzen — selbstverständlich unter Einhaltung der Menschenrechte« (ebd.).

In Mauretanien und im Tschad wird im Rahmen des Programms eine mit Interpol verknüpfte Kriminaldatenbank aufgebaut und Kommissariate mit Fingerabdrucksets ausgestattet (vgl. Deutscher Bundestag 2015: 7, 10). Im Tschad wurde diesbezüglich »[d]ie Arbeit der Abteilung für Kriminaltechnik [...] der Direktion für Personenerkennung (Identité Civile) unterstellt, welche für Pässe, Ausweise und Aufenthaltsgenehmigungen zuständig ist. Der Schwerpunkt dieser Direktion liegt bei der Einführung einer biometrischen Datenbank« (ebd.: 10). Dies deutet darauf hin, dass die Umstrukturierung und technische Ausstattung auch im Namen einer strafrechtlichen Verfolgung irregulärer Grenzübertritte und Schleusung erfolgt. Als wesentliches Sicherheitsproblem gilt in diesem Zusammenhang die häufige Kooperation von Grenzbehörden mit sogenannten ›Schleuserbanden‹ (M2 2017). Eine weitere Komponente des Programms ist daher die Korruptionsbekämpfung innerhalb der Polizei. Im Niger



und Tschad wird in diesem Sinne auch die Personalabteilung der nationalen Polizeiberater (vgl. Deutscher Bundestag 2015: 10).

Insgesamt verortet die GIZ die Ursache sogenannter »Schattenseiten von Migration« (M3 2017) in einem »Mangel an Staat« (Abwesenheit staatlicher Akteure in Grenzgebieten, Fehlen von Grenzposten, nicht-rechtsstaatliches Handeln von Beamten, Informalität von Abläufen) in den afrikanischen Projektländern. Ihre Gegenmaßnahmen haben zum Teil zur Folge, dass irreguläre Grenzübertritte rechtlich kriminalisiert und praktisch erschwert werden. Die Mitarbeiter\_innen verbinden mit der Zielsetzung jedoch vor allem menschenrechtliche Schutzfunktionen: Grenzsicherung soll Grenzen sicherer machen, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit ermöglichen. Wie nachfolgend gezeigt wird, ist dieser vermeintliche »Schutz« ein wesentliches Argument, dass auch im Programm *Better Migration Management* angeführt wird.

## **BETTER MIGRATION MANAGEMENT — DIE GIZ IM KHARTUM- UND VALLETTA-PROZESS**

Über den Treuhandfonds des Valletta-Gipfels (EUTF) wurde die GIZ mit insgesamt 13 Projekten<sup>7</sup> in Höhe von 170 Mio. Euro beauftragt. *Better Migration Management* (BMM) ist mit 46 Millionen Euro Förderung ihr finanziell größtes Vorhaben und umfasst den weitesten geographischen Projekttraum. Dem Titel entsprechend ist das übergeordnete Ziel des Vorhabens, »[t]o improve migration management in the region, and in particular to address the trafficking and smuggling of migrants within and from the Horn of Africa« (GIZ 2016c: 10). Als ein sogenanntes Regionalvorhaben betrachtet es die verschiedenen regionalen Transitrouten und umfasst alle Staaten des Khartum-Prozesses (Sudan, Südsudan, Eritrea, Äthiopien, Dschibuti, Somalia, Kenia, Uganda, plus Ägypten und Tunesien) (vgl. ebd.: II). Das BMM stellt damit eine direkte Fortführung und Ausbuchstabierung des 2014 eingeläuteten Khartum-Prozesses dar. In der Projektbeschreibung der GIZ heisst es dazu: »BMM [...] will be the cen-

---

7 | In Burkina Faso, Niger, Tschad, Kamerun, Mauretanien, Eritrea, Sudan, Kenia, Tunesien, Ägypten sowie länderübergreifenden Regionalvorhaben am Horn von Afrika. Die Zielsetzung der Projekte richtet sich größtenteils auf die Ausbildung von »Resilienz« gegenüber sicherheitspolitischen und ökologischen Krisen, die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie auf die Prävention und Verwaltung von Migrationsbewegungen (vgl. Europäische Kommission 2017: 52, 56, 62, 64, 66, 74).

tral hub for migration management work at the heart of the Khartoum Process« (ebd.: 44).

Aufgrund ihrer regionalen Präsenz und inhaltlichen Erfahrung wurde die GIZ von Seiten der EU und des BMZ für die Leitung des Vorhabens vorgeschlagen (vgl. EUTF 2015: 11). Sie führt ein Konsortium von Implementierungsorganisationen, welches die verschiedenen Komponenten des BMM umsetzt (vgl. GIZ 2016c: II, 43f.). Als konkrete Handlungsfelder wurden (1) Policy-Harmonisierung, (2) Kapazitätenbildung, (3) Schutzmaßnahmen und (4) Sensibilisierung der Öffentlichkeit identifiziert (vgl. ebd.: 1).

Über die Policy-Harmonisierung sollen Politiken des Migrationsmanagements regional angeglichen und der Transfer zum Forum des Khartum-Prozesses gestärkt werden. Dafür werden u.a. Aktionspläne gegen ›Schleusung und Menschenhandel‹ entworfen, interministerielle Trainings durchgeführt und der Austausch von *best practices* vorangetrieben. Es finden Untersuchungen zu legislativen Lücken sowie Workshops zum Entwurf neuer Gesetzgebungen statt (vgl. ebd.: 11ff.). Mitarbeiter\_innen betrachten diese Komponente als eine der wichtigsten für die erfolgreiche Umsetzung des BMM. Es gehe »nicht um die Lieferung von Nachsichtgeräten« (M3 2017), sondern darum, die Länder des Khartum-Prozesses zur überregionalen Zusammenarbeit zu bewegen, so der GIZ-Migrationsexperte. Verbessertes Migrationsmanagement bedeute dahingehend: »Capacity Development für die Partner, [...] um ihre eigene Rolle im Migrationsmanagement nach internationalen und humanitären Standards wahrzunehmen und auszufüllen« (ebd.).

Über die ›Kapazitätenbildung‹ finden Schulungen für Beamt\_innen des Grenzschutzes, der Polizei und Immigrationsbehörde statt (vgl. GIZ 2016c: 13). Diese können als überregionale Trainings von Grenzpolizeien aus verschiedenen Staaten stattfinden, sodass auch Beamt\_innen geschult werden können, deren Staaten von bilateralen EZ mit Deutschland ausgeschlossen sind (M2 2017). Eine »Chance, [...] gerade auch mit den Partnern, die wirklich schwierig sind, wie jetzt Sudan oder Eritrea, hier zumindest die Möglichkeit zu haben, sie in ein regionales Konzept einzubinden« (ebd.), meint eine Mitarbeiterin. Die Trainings sollen die Grenzbeamt\_innen auf den Umgang mit sogenannten ›gemischten Migrationsbewegungen‹ vorbereiten, menschenrechtliche Standards vermitteln und mit Verfahren zur Statusbestimmung vertraut machen (vgl. GIZ 2016c: 14f.). Ferner zielt der Ausbau von Kapazitäten auf die strafrechtliche Verfolgung sogenannter ›Schleuser und Menschenhändler‹ ab. Hierzu sollen die wichtigsten Grenzübergänge der Region überprüft, bestehende Grenzposten renoviert und mit Grenzinformationssystemen ausgestattet werden. Auch die Einführung biometrischer Daten wird dabei angestrebt (ebd.).

Die dritte Komponente, ›Schutz‹, wirkt auf die Hilfestellung von Betroffenen des Menschenhandels und sogenannter ›vulnerabler Personen‹<sup>8</sup> hin (vgl. ebd.: 16). Vorgesehen sind u.a. *mappings* bestehender Schutzdienstleistungen in den Projektländern, die Entwicklung standardisierter Verfahren zur Bestimmung von ›Schutzbedürftigen‹ sowie die Einrichtung zweier *safe houses*. Auch Programme des *assisted voluntary return and reintegration* zählt das BMM zu Schutzdienstleistungen (vgl. ebd.: 17ff.). In Zusammenarbeit mit der IOM soll das Angebot der ›freiwilligen Rückkehr‹ regional ausgebaut und bekannter gemacht werden (vgl. ebd.: 21f.).

Über öffentliche Sensibilisierungsarbeit will das BMM zusätzlich Alternativen zu irregulärer Migration und mögliche lokale Lebensentwürfe aufzeigen, indem zivilgesellschaftliche Organisationen und Aktivitäten (Informationskampagnen, öffentliche Events oder *community conversations*) gefördert werden (vgl. ebd.: 23ff.).

Die starke öffentliche Kritik, die nach dem Bekanntwerden des BMM-Programms geäußert wurde, weist die GIZ von offizieller Seite entschieden zurück. Die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen betrachtet Vorstandsmitglied Preuß als pragmatische Notwendigkeit, um überhaupt in der Region aktiv zu werden: »If you are in hell, you have to talk to the devil!« (Preuß 2016), äußert er in einer Stellungnahme. Intern wird das Projekt jedoch zum Teil stark diskutiert, berichten Mitarbeiter\_innen. Es sei »ein Vorhaben [...], welches schon für große Unruhe sorgt, weil wir mit Staaten arbeiten, die Menschenrechte verletzen oder verletzt haben« (M1 2016). Gleichzeitig überwiegt für die Interviewten die positive Zielsetzung des Vorhabens: »Aber auf der anderen Seite, [...] wenn das dazu dient, Flüchtlinge, Migranten zu schützen und das Migrationsmanagement zu verbessern, positiv zu verbessern [...], dann ist das erst mal was Vernünftiges, was man da macht« (ebd.).

Die vermeintliche Verbesserung des ›Schutzes‹ nennen Mitarbeiter\_innen als zentrale Legitimation des BMM-Vorhabens. Sie beschreiben Schutz primär als Sicherheit gegenüber sogenannten »Schleuser- und Schmuggelbanden« (M2 2017) und Migrant\_innen in diesem Zusammenhang als deren Opfer (vgl. ebd.). Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass die Vermittlung von rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Standards, eine Kriminalisierung von Migrant\_innen durch Grenzschutzbeamte senken könne,

---

8 | Hierzu wird die Kategorie »Frauen und Kinder« (GIZ 2016c: 16) erwähnt. Aus feministischer Perspektive gibt es umfassende Kritik am Diskurs der Vulnerabilität, der zu einer ontologischen Behauptung eines verletzbaren, weiblichen Körpers führt (vgl. Butler et al. 2016: 2).

»indem man zum Beispiel die Kontrollmechanismen stärkt, indem man Polizeistrukturen stärkt um einfach die Migration, ja, tatsächlich ein Stück weit freizügiger zu machen. Aber nicht freizügig in dem Sinn von irregulär, sondern freizügig in dem Sinn, dass auch klar ist bei den Sicherheitsbehörden oder klar ist, in den Strukturen, das sind Leute mit Rechten.« (Ebd.)

Repressive Auswirkungen auf Migrationsbewegungen erscheinen dabei wie ein Nebeneffekt und werden als ein EU-politisches Interesse ausgelagert:

»Realpolitisch gesehen geht es jetzt natürlich nicht nur um die Rechte von Migranten, sondern es geht auch um sicherheitspolitische Interessen der EU. Wo man natürlich versucht, durch ein besseres Grenzmanagement, durch bessere Kontrolle auch dem Terrorismus Herr zu werden. Was manchmal natürlich auch gegenteilige Effekte auf die reguläre Migration hat.« (Ebd.)

Auch der GIZ-Migrationsexperte äußert Skepsis gegenüber dem Ansatz des Treuhandfonds, Migration durch Entwicklung und ›Ursachenbekämpfung‹ vorbeugen zu können: »Man kann Migration nicht verhindern durch mehr EZ. Mehr Entwicklung führt zu mehr Migration, da können wir nichts machen« (M3 2017). Im Sinne des von ihm beschriebenen *migration humps* plädiert er hingegen für ein verbessertes Management: »Wir können nicht so viel Jobs schaffen, dass keiner mehr in den Flieger steigt. Wir können nur dazu beitragen, dass Migration gut gestaltet wird« (ebd.). Doch es gebe »viel Kritik am Migrationsmanagement« (ebd.). Im BMM versuche man daher »das ›Better‹ mit einem EZ Ansatz zu versehen« (ebd.). So kann die Debatte um Migrationsmanagement innerhalb von EZ-Akteuren in Richtung einer positiven Bewertung des Konzepts als entwicklungspolitischer Ansatz beeinflusst werden.

## **»UND WAS MACHT DIE EZ JETZT, DAMIT DIE LEUTE SICH NICHT AUF DEN WEG MACHEN?«<sup>9</sup>**

Diese rhetorisch gemeinte Frage, verdeutlicht die ambivalente Position, in der sich die GIZ als EZ-Akteur im Feld der Migrationspolitik bewegt. Die interviewten Mitarbeiter:innen gehen weder davon aus, dass sich Migration und Flucht durch Entwicklungsprojekte verhindern lassen, noch ist dies ihre Intention. Dennoch ist ihnen

---

9 | M3 2017.

bewusst, dass sie in einem migrationspolitischen Rahmen agieren, der auf eine Verringerung von Migrationsbewegungen nach Europa abzielt.

Auf diesen Widerspruch reagiert die GIZ mit zwei Strategien: Erstens präsentiert sie sich als neutraler Dienstleister, der Politiken umsetzt, ohne ihr Wirken selbst darin als politisch zu definieren. Zweitens versucht sie dem Konzept des Migrationsmanagements einen entwicklungspolitischen Anstrich zu geben. Die GIZ verfolgt den Anspruch ›besseres‹ Migrationsmanagement und ›bessere‹ Rückkehrpolitiken zu entwerfen. Dabei rückt sie jedoch nicht von der Prämisse klassischer Migrationskontrolle ab, grenzüberschreitende Bewegungen einer staatlichen Regulierung zu unterstellen und diese nach ihren Kriterien zu filtern. Als entwicklungspolitischer Akteur hat die GIZ gegenüber Grenzschutzinstitutionen den Vorteil, dass sie weit über die Mittelmeergrenze hinaus lokal etabliert ist und ihr Handeln über ein humanistisches Entwicklungsparadigma gesellschaftlich legitimieren kann.

Doch auch die EZ kann Migrationsmanagement nicht zu einem menschenrechtlichen Projekt machen, der zum Abbau von Zwängen der Migration beitragen würde. Vielmehr stützen die hier dargestellten Vorhaben hegemoniale Politiken und verankern Programmatiken der Migrationskontrolle im Namen eines entwicklungspolitischen Auftrags in den Agenden afrikanischer Staaten. Ihre Auswirkungen betreffen sowohl innerafrikanische Migration und Freizügigkeiten als auch Transitmigration Richtung Europa. Somit ist die GIZ als Teil der Einbindung afrikanischer Staaten in ein interkontinentales, Euro-Afrikanisches Grenzregime zu verstehen.

## LITERATUR

- Africa-EU Partnership (2017): About Us. What is the partnership? URL: [africa-eu-partnership.org](http://africa-eu-partnership.org) [15.10.2018].
- Bernau, Olaf (2017): Anlageplatz Afrika: Das Ende der Entwicklungshilfe? In: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, September 2017. URL: [afrique-europe-interact.net](http://afrique-europe-interact.net) [03.10.2018].
- BMZ (2016): Perspektiven für Flüchtlinge schaffen Fluchtursachen mindern, Aufnahme-regionen stabilisieren, Flüchtlinge unterstützen.
- BMZ (2016a): Neue Akzente der BMZ-Flüchtlingspolitik. BMZ, Arbeitsstab Flucht und Migration (ASFM).
- BMZ (2016b): BMZ-Afrikapolitik: Neue Herausforderungen und Akzente.
- BMZ (2017): Freiwillige Rückkehr und Reintegration — mit Perspektive. Das Rückkehrer-Programm »Perspektive Heimat«.
- Buckel, Sonja / Georgi, Fabian / Kannankulam, John / Wissel, Jens (2014): Theorie, Methode und Analyse kritischer Europaforschung. In: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analyse kritischer Europaforschung. Bielefeld. 15–84.

- Butler, Judith / Gambetto, Zeynep / Sabsay, Leticia (2016): *Vulnerability in Resistance*. Durham.
- Castillejo, Clare (2016): *The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation*. Discussion Paper 22/2016. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- De Haas, Hein (2008): *The Myth of Invasion. The inconvenient realities of African migration to Europe*. In: *Third World Quarterly* 29 (7). 1305–1322.
- Deutsche Bundesregierung (2016): *Rede des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Gerd Müller*. Bulletin der Bundesregierung Nr. 138–4, 23.11.2016.
- Deutscher Bundestag (2012): *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit — Stand der Fusion*. Drucksache 17/9302, 12.04.2012.
- Deutscher Bundestag (2015): *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage: Unterstützung von sicherheitspolitischen EU-Projekten in der Sahel-Region*. Drucksache 18/5895, 01.09.2015.
- Deutschlandfunk (2017): »Wir können leider im Augenblick biometrische Daten nicht anbieten«. Interview mit Bundesentwicklungsminister Gerd Müller. URL: deutschlandfunk.de [15.10.2018].
- Dünnwald, Stephan (2015): *Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali*. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1).
- Euro African Ministerial Conference on Migration and Development of Rabat (2006): *Rabat Declaration*. Rabat, 10./11.07.2006.
- Europäische Kommission (2015): *A European Agenda on Migration*. COM(2015) 240 final. Brüssel, 13.05.2015.
- Europäische Kommission (2016): *Kommission stellt neuen Migrationspartnerschaftsrahmen vor: Zusammenarbeit mit Drittländern verstärken, um Migration besser zu steuern*. Pressemitteilung. Straßburg, 07.06.2016.
- Europäische Kommission (2017): *Annual Report 2016. The EU Emergency Trust Fund for Africa*. Brüssel, 24.03.2017.
- Europäische Union / ICMPD (2016): *About. AU Horn of Africa Initiative*. URL: khartoumprocess.net [15.10.2018].
- Europäischer Rat (2005): *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. Doc 15744/05. Brüssel, 13.12.2005.
- European Trustfonds (EUTF) (2015): *Better Migration Management (Khartoum Process). Action Fiche for the implementation of the Horn of Africa Window*. Brüssel, 21.12.2015.
- Georgi, Fabian (2007): *Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*. Saarbrücken.
- Georgi, Fabian (2016): *Widersprüche im langen Sommer der Migration. Ansätze einer materialistischen Grenzregimeanalyse*. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 46 (2). 183–203.
- GIZ (2015): *Auswandern oder bleiben? Die GIZ berät Kosovaren auf der Suche nach Arbeit*. URL: giz.de [15.10.2018].

- GIZ (2015a): Stärkung von ausgewählten Kommunen im Umgang mit Migration und Flucht. Projektbeschreibung. URL: [giz.de](http://giz.de) [15.10.2018].
- GIZ (2015b): Deutsch-Marokkanische Partnerschaft für Asyl und internationalen Flüchtlingsschutz. Projektkurzbeschreibung. URL: [giz.de](http://giz.de) [15.10.2018].
- GIZ (2015c): Grenzmanagement. Governance und Konflikt. Factsheet.
- GIZ (2016): Herausforderungen der Flüchtlingskrise aktuell im Fokus. Pressemitteilung zum Unternehmensbericht. URL: [giz.de](http://giz.de) [15.10.2018].
- GIZ (2016a): Profil. URL: [giz.de](http://giz.de) [15.10.2018].
- GIZ (2016b): Unterstützung des Grenzprogramms der Afrikanischen Union. Factsheet.
- GIZ (2016c): Better Migration Management. Description of Action. Annex I to the Delegation Agreement CRIS No. EUTF 05–HoA–REG–20.
- GIZ (2017): Zusammen Wirken Weltweit. Integrierter Unternehmensbericht 2016.
- GIZ / German Marshall Fund of the United States (2016): Return Migration and Reintegration Policies: A primer.
- Heck, Gerda / Hess, Sabine (2017): Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal. The Momentum of the Multi-layered Turkish Border Regime. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 3 (2). 35–56.
- Hess, Sabine (2008): Migration and development: a governmental twist of the EU migration management policy. Paper for the Workshop in Sussex: Narratives of migration management and cooperation with countries of origin and transit, 18.–19.09.2008.
- Hess, Sabine / Karakayalı, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: *Transit Migration Forschungsgruppe* (Hg.): *Turbulente Ränder*. Bielefeld: Transcript. 39–55.
- Hess, Sabine / Kasperek, Bernd / Kron, Stefanie / Rodatz, Mathias / Schwerdtl, Maria / Sontowski, Simon (2017): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin.
- Hess, Sabine / Tsianos, Vassilis S. (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! In: *Transit Migration Forschungsgruppe* (Hg.): *Turbulente Ränder*. Bielefeld. 23–38.
- Hess, Sabine / Tsianos, Vassilis S. (2010): Ethnographische Grenzregimeanalysen. In: Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin/Hamburg. 243–264.
- Hoffmann, Heiner (2016): Flüchtlingsdeal mit Despoten: Die EU will afrikanische Regime mit Sicherheitstechnik ausrüsten. In: *Südwestfunk FS-Inland Report Mainz*. Sendung, 17.05.2016.
- Jakob, Christian (2017): Kollaborateure gesucht. Wie die EU afrikanische Staaten für die Flüchtlingsabwehr einspannen will. In: *iz3w* 359, März/April 2017. 7–9.
- Jakob, Christian / Schlindwein, Simone (2017): Ziemlich schlechte Freunde. *taz* vom 28.11.2017. URL: [taz.de](http://taz.de) [22.01.2018].
- Kalm, Sara (2010): Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. In: Geiger, Martin / Pécoud, Antoine (Hg.): *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke/New York. 21–44.
- Kasperek, Bernd / Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration. [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu), 07.09.2015. URL: [bordermonitoring.eu](http://bordermonitoring.eu) [15.10.2018].
- Kasperek, Bernd / Tsianos, Vassilis S. (2015): Back to the Future. Blair-Schily reloaded. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1).

- Kekeritz, Uwe (2016): Zusammenarbeit mit Despoten: GIZ unterstützt Grenzmanagement im Sudan und in Eritrea. URL: [uwe-kekeritz.de](http://uwe-kekeritz.de) [25.10.2018].
- Korvensyrjä, Aino (2017): The Valletta Process and the Westphalian Imaginary of Migration Research. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 3 (1). 191–204.
- Lavenex, Sandra / Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus in EU External Relations. In: *Journal of European Integration* 30 (3). 439–457.
- Mangala, Jack (2013): Africa and the European Union: A Strategic Partnership. New York. Oshana, Maria (2016): Fluchtbekämpfung statt Fluchtursachenbekämpfung. Wie die EU ihre Außengrenzen in Eritrea schützt. In: Luxemburg, Gesellschaftsanalyse und linke Praxis. URL: [zeitschrift-luxemburg.de](http://zeitschrift-luxemburg.de) [15.10.2018].
- Preuß, Hans-Joachim (2016): Entwicklungshilfe für Despoten? Internationale Zusammenarbeit mit autokratisch regierten Ländern. Stellungnahme, Juni 2016.
- Pro Asyl (2016): Das neue Flüchtlings-Bekämpfungsprogramm der EU-Kommission. URL: [proasyl.de](http://proasyl.de) [25.10.2018].
- Sch lindwein, Simone (2016): Abschottung im Auftrag Europas. Europas Grenzen in Afrika. Die tageszeitung vom 17.11.2016. 4–5.
- Schwertl, Maria (2015): Wissen, (Selbst)Management, (Re)territorialisierung. Die drei Achsen des aktuellen Diskurses um Migration&Entwicklung. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1).
- Schwartz, Helge (2014): Mobilitätspartnerschaften als Kooperationsmaschine. In: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 53 (4). 50–64.
- Süddeutsche Zeitung (2016): Merkel: »Afrika ist das zentrale Problem«. 22.06.2016. URL: [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de) [15.10.2018].
- Tagesschau (2016): GIZ koordiniert Grenzschutz im Sudan und in Eritrea. 14.05.2016. URL: [web.archive.org](http://web.archive.org) [15.10.2018].
- Tsianos, Vassilis S. / Ibrahim, Aida (2009): Don't believe the hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt. URL: [heimatkunde.boell.de](http://heimatkunde.boell.de) [15.10.2018].
- Valletta-Gipfel zu Migration (2015): Political Declaration. Valletta, 11./12.11.2015.
- Wittenborg, Anna (2016): Forschung trifft Praxis: globale Wanderungsbewegungen. GIZ Marokko. URL: [youtube.com](http://youtube.com) [15.10.2018].
- Weiß, Martin (2016): »Den Tätern auf der Spur«. Ein Interview mit Martin Weiß, GIZ. URL: [giz.de](http://giz.de) [22.01.2018].
- Ziai, Aram (2007): Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung. Münster.



## **INTERVIEWS**

Mitarbeiter\_in M1 (2016): Interview. Skype, 15.12.2016.

Mitarbeiter\_in M1 (2016a): Email. 17.12.2016.

Mitarbeiter\_in M2 (2017): Interview. Skype, 09.02.2017.

Mitarbeiter\_in M3 (2017): Interview. Eschborn, 11.01.2017.

# In Gewahrsam von Dokumenten

## Eine ethnographische Untersuchung der Abschiebungshaft

---

THERESE LERCHL

**Abstract:** Like an echo of recent migration movements, the number of repatriation cases is increasing. Whenever immigration authorities suspect the risk of absconding, they detain the migrant by producing detention documents. This paper presents research on these administrative-judicial practices concerning migrant detention, with the goal of reconstructing their social and political moments — which become invisible once the documents are signed and executed. In this regard, documents are circulated in a legal-administrative network — separate from the migrants they represent. As a consequence, the objectification of migrants as references within these bureaucratic practices results in »documentary detention«. By producing legal documents, authorities legitimize their version of truth, even when the entanglements of migrants in documents can be retraced to incorrect translations of a person into its textual representation. Therefore, by critically questioning those practices of truth production and negotiation, migrant detention is re-politicized.

**Keywords:** ethnography, documentality studies, ANT, performativity, migrant detention

Seit ihrer Inhaftierung in einem deutschen Abschiebungsgewahrsam kreisten die Gedanken von Frau D. immer wieder um dieselbe Frage: Wie konnte es nur soweit kommen? Ohne tiefgreifendes Verständnis für die juristische Sprache, welche in ihren Haftdokumenten eingeschrieben ist, war es ihr nicht möglich, die rechtlichen Beweggründe für ihre Inhaftierung nachzuvollziehen. Jedoch wurde ihr bewusst, dass sie sich über diese physische Inhaftierung hinaus bereits seit Längerem in Gewahrsam von Dokumenten befindet:

»Even before they [...] brought me to the jail, I had another detention which was causing a long period of stress and depression. [...] It was a detention for me to go every week [to Ausländerbehörde to prolong Duldung]. It feels like you are in jail. [...] What is the difference to when I was outside? [...] And this is another *detention written down in papers*.« (Interview Frau D. 2016)

Während zur Lebenswirklichkeit von Migrant\_innen in Haft und somit zur physischen Inhaftierung bereits Forschungen existieren (vgl. Bosworth 2012; Ogada-Osir et al. 2014; Lietaert/Broekaert/Derluyn 2014; Moran/Gill/Conlon 2013; Schwarz 2015), ist die dokumentarische Dimension der Inhaftierung, auf welche ich mich in diesem Artikel beziehe, bisher weitgehend ausgeblendet worden. Als eine der wenigen beleuchtet Kristen Drybread 2016 in ihrer Forschung die Rolle von Dokumenten in einem brasilianischen Jugendgefängnis: »Yet the [...] inmates also suffer violence at the hands of prison staff and administrators in less obvious ways — through the production and circulation of institutional paperwork« (Drybread 2016: 411). In Anlehnung daran können die in räumlicher Entfernung zu den festgesetzten Migrant\_innen stattfindenden bürokratischen Schreibprozesse von Ausländerbehörden und Amtsrichter\_innen, wie von Frau D. dargestellt, als eine Gefangennahme durch Dokumente wahrgenommen werden. In meiner Forschung ging ich der Frage nach, wie die im rechtlich-administrativen Netzwerk zirkulierenden Dokumente Abschiebungshaft erzeugen und welche Konsequenzen sich hieraus für die Akteur\_innen des Netzwerks ergeben.

Eine Untersuchung der dokumentarischen Dimension der Abschiebungshaft lenkt den Blick somit auf die im Hintergrund ablaufenden rechtlich-bürokratischen Praktiken. Durch die Betrachtung der dynamischen, jedoch meist unhinterfragten Prozesse der Hervorbringung von Dokumenten lassen sich unsichtbar gewordene Herstellungsschritte rekonstruieren und die vermeintliche Statik der Texte überwinden (vgl. Scheffer 2001: 9, 100; Weisser 2014: 48). So erfordert die Anordnung dieser Verwaltungshaft eine in mehrere Schritte unterteilte Produktion von Haftanträgen und -beschlüssen. Der\_die Migrant\_in wird zunächst von der Ausländerbehörde in einen Haftantrag überführt, welcher anschließend an das Amtsgericht weitergereicht wird. Nach der gerichtlichen Prüfung der Haftvoraussetzungen erstellt der\_die Amtsrichter\_in gegebenenfalls einen Haftbeschluss, welcher zur Inhaftierung der Person führt (vgl. von Borstel 2013). Im Sinne der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT)<sup>1</sup> (La-

---

1 | Die ANT umfasst Konzepte, welche über den Menschen hinaus auch Objekte bzw. nicht-menschliche Entitäten in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses stellen und deren gemeinsames Wirken bei der Untersuchung sozialer Zusammenhänge betrachten. Eines der Hauptargumente der ANT ist demnach, dass auch Objekte Handlungsfähigkeit bzw. eine »material agency« (Çalışkan/Callon 2010: 9) besitzen. Betrachtet werden Verschränkungen aus menschlichen und nichtmenschlichen Akteuren, sogenannte sozio-technische »agencements«, deren Bezeichnung sich von »agency« ableitet. Objekte sind weitaus mehr als Hintergrund für menschliches Handeln, sondern ermöglichen, ermächtigen, erlauben, schließen aus und vieles mehr (vgl. La-

tour 2004) und Ansätzen zu *Documentality*<sup>2</sup> (Weisser 2014) werden somit Dokumente als zentrale Akteure im Netzwerk hervorgebracht. Die Dokumente machen Personen in Form von textlichen Referenzen rechtlich verhandelbar und zirkulieren für die weitere Bearbeitung innerhalb des rechtlich-administrativen Netzwerks. Während diese textlichen Referenzen mobil sind, befindet sich der/die Betroffene bereits in Gewahrsam und ist immobil. Eine derartige Analyse rechtlich-bürokratischer Praktiken ermöglicht es, soziale und politische Momente sichtbar zu machen, welche in den fertiggestellten Dokumenten bereits nicht mehr auszumachen sind. Indem der Blick in diesem Artikel auf die Dokumentarist:innen und die durch sie produzierten Dokumente gerichtet wird, werden somit Praktiken der Wahrheitsproduktion und deren Depolitisierung deutlich.

Die etwa fünfmonatige Feldforschung nahm ihren Anfang in einer Gewahrsamseinrichtung in Deutschland. In dem Versuch den Weg der Haftdokumente durch das Netzwerk nachzuvollziehen, führte mich die Untersuchung schließlich zu Ausländerbehörden, Amtsgerichten und Rechtsanwält:innen. In diesem Sinne folgte ich mithilfe eines multiperspektivischen Ansatzes einer *Multi-Sited Ethnography* (Marcus 1998) Akteur:innen im Feld. Aufgrund der zentralen Rolle der im Netzwerk zirkulierenden Dokumente im Sinne der ANT kommt bei dieser Forschung auch das Konzept des *follow the object* (Marcus 1995: 106) und in diesem spezifischen Fall *follow the document* (Bueger 2014) zum Tragen. Dabei fanden verschiedene Methoden und Instrumente wie teilnehmende Beobachtung, Dokumentenanalyse sowie leitfadengestützte, problemzentrierte Interviews Anwendung (vgl. Lamnek 2010).

---

tour 2010: 123ff.). Dadurch wird die starre Vorstellung, wer oder was als Teil von ›Gesellschaft‹ gesehen wird, überwunden (vgl. Latour 2005: 72).

2 | Ein Hauptargument der ›documentality studies‹ ist, dass Menschen durch Praktiken des Dokumentierens soziale Realitäten konstruieren. Der Ansatz baut auf Performativitäts- und Inscriptions-Theorien auf (vgl. Weisser 2014: 54). In diesem Sinne zeigt sich die Handlungsfähigkeit von Schriftstücken, wenn der Leser dazu angehalten wird, sich auf eine bestimmte Art und Weise zu verhalten bzw. sobald Handlungen und Entscheidungen durch Texte gewährt oder angefochten werden (vgl. Atkinson/Coffey 2004: 69). Hierfür sind gewisse, den Texten eingeschriebene, »scripts of performance« (Prior 2004: 89) verantwortlich. Wissen und Praktiken werden in Artefakte eingeschrieben und durch diese materielle Fixierung mobilisiert (vgl. Callon 1991: 143). In Anlehnung an die ANT rückt der Inhalt der Dokumente in den ›documentality studies‹ in den Hintergrund und Texte werden vielmehr hinsichtlich der aus ihnen hervorgehenden Handlungen und somit bezüglich ihrer Position innerhalb eines »network of action« (Prior 2004: 76) analysiert.

## IN DER AUSLÄNDERBEHÖRDE

Das Abschiebungshaftverfahren wird durch einen Haftantrag der zuständigen Ausländerbehörde eingeleitet. Hierbei werden Aspekte des/der Migrant:in, welche als wesentlich für den Prozess eingestuft werden, herangezogen und in eine standardisierte und administrativ-rechtlich kompatible Form umgewandelt. Durch die im Folgenden beschriebenen Praktiken der Dokumentalisierung distanzieren sich die Rechtsanwender:innen zunehmend von dem verhandelten und referenzierten Subjekt und beschäftigen sich anstatt mit Individuen mit dokumentierten Fällen (vgl. Latour 1999: 71).

Die dabei vollzogene Überführung von Menschen in dokumentarische Referenzen lässt sich anhand von Bruno Latours (1999) Konzept der *zirkulierenden Referenz* nachvollziehen. Diese Referenzen stellen abstrahierte Repräsentationen der Wirklichkeit dar und sind das Ergebnis eines sukzessiven Übersetzungsprozesses bei dem Versuch, die Wirklichkeit abzubilden (vgl. ebd.: 43). Latour demonstriert dies anhand der schrittweisen Übersetzung von Bodenproben in eine wissenschaftliche Veröffentlichung. Hierbei geht es um die Frage: »Wie fassen wir die Welt in Worte?« (Ebd.: 36) In jedem Teilschritt des Übersetzungsprozesses werden sogenannte Operatoren bzw. Hilfsmittel eingesetzt, um »die Extreme von Materie und Form [zu] verbinden« (ebd.: 85) — in diesem Fall Subjekt und Haftdokument. Die Nachvollziehbarkeit der Übersetzung und somit die Verbindung zwischen Migrant:in und der schriftlichen Form wird mithilfe von Verweisen auf die Verwendung entsprechender Operatoren, etwa das Aufenthaltsgesetz, legitimiert. In diesem Sinne werden den Personen zugeschriebene Merkmale sowie Auszüge menschlicher Biographien unter Zuhilfenahme verschiedener Instrumente in Zeichen, Schrift und Paragraphen und somit in die textliche Form der Haftdokumente transformiert. In Teilschritten entfernt sich der/die administrativ-rechtliche Bearbeiter:in von dem ausgehandelten Subjekt und schafft durch die Dokumentalisierung in Form eines Haftantrags eine Abstraktion dessen (vgl. ebd.: 71). Durch die Untersuchung dieser schrittweisen Transformationen werden rechtliche Praktiken innerhalb des bürokratischen Netzwerks der Abschiebungshaft im Detail nachvollzogen und somit auch soziale und politische Momente sichtbar.

Bei der Erstellung eines Haftantrags fixiert der/die zuständige Bearbeiter:in der Ausländerbehörde zunächst jene Situation schriftlich, welche aus Sicht der Ausländerbehörde eine Inhaftierung rechtfertigt. Abbildung 1 zeigt das Ergebnis im Fall der interviewten Insassin Frau E.

Mithilfe dieser Zeilen in Abbildung 1 produziert die Ausländerbehörde schriftliche Wahrheiten, welche im Verlauf des Verfahrens in Form einer Referenz des/der

Ein unangekündigter Abschiebungsversuch am 16.08.2016 scheiterte, da die Betroffene Widerstand leistete. Bereits bei der Abholung in der Wohnung gab die Betroffene einen medizinischen Notfall vor. Daraufhin wurde ein Notarzt herbeigerufen, welcher die Betroffene für gesund und reisefähig befunden hat. Daraufhin wurde die Betroffene an den Flughafen nach Frankfurt gebracht. Dort leistete sie erneut Widerstand, indem sie sich auf den Boden legte und schrie. Zudem gab die Betroffene an, dass sie auf keinen Fall nach Kamerun fliegen werde. Die Durchführung der Maßnahme wurde deshalb durch die Bundespolizei abgebrochen.

Abb. 1: Auszug aus dem Haftantrag von Frau E. zur Schilderung der Ereignisse.

verhandelten Migrant\_in zwischen verschiedenen Akteur\_innen und Institutionen zirkulieren. Durch die Weiterreichung der Dokumente, welche als Grundlage für eigene Dokumente verwendet und anschließend verbreitet werden, sind die ihnen inhärenten dokumentarischen Einschreibungen im Netzwerk omnipräsent (vgl. Kameo/Whalen 2015: 208). Diese Dokumentation kann sich dabei jedoch auf drastische Weise von der Wahrnehmung der Migrant\_innen unterscheiden, wie die persönliche Schilderung von Frau E. demonstriert:

»The police came. I couldn't [come along] because [...] I have this heart problem [...]. I have just gotten like a shock. I fell down [...], but they were like I'm doing theatre. [...] The doctor did not examine [...] my blood, but they say I'm ok. But here [in migrant detention] now everyday they check my blood. Blood pressure is always up.« (Interview Frau E., 2016)

Im Gegensatz zu der Version der Ausländerbehörde wurde ihre jedoch nicht verschriftlicht, wodurch ihr die Legitimität fehlt, auf die Verhandlung ihrer Inhaftierung Einfluss zu nehmen. Durch die dokumentarische Fixierung der Perspektive der Ausländerbehörde hingegen wird eine Version bzw. Repräsentation festgeschrieben und dem Dokument in diesem Sinne eine Akteursmacht zugesprochen, da es von nun an innerhalb des Netzwerks sowohl referenzieren als auch referenziert werden kann.

Indem der\_die Verfahrensbearbeiter\_in der Ausländerbehörde im Anschluss an diese Darstellung die Haftgründe definiert, überträgt er\_sie diese Ereignisse mithilfe von Gesetzestexten in eine rechtlich analysierbare Form. Dadurch steht nicht mehr die Einmaligkeit des Vorfalls, sondern dessen Übertragbarkeit und Klassifizierung an-

Der Antrag ist gem. § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4, Nr. 5 AufenthG iVm § 2 Abs. 14 Nr. 5 AufenthG begründet.

Der Haftgrund des **§ 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 AufenthG** liegt vor, da sich die Betroffene in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat. Dadurch, dass sie sich auf den Boden warf, schrie und zudem angab, sie werde nicht nach Kamerun fliegen, erzielte die Betroffene den Ausschluss der Beförderung durch die Bundespolizei und vereitelte damit zielgerichtet die Abschiebung.

Zudem liegt der Haftgrund des § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG vor, da nach §2 Abs. 14 Nr. 2 AufenthG Gründe vorliegen, die auf den in § 2 Absatz 14 festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass sie sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will. Im Rahmen der Abschiebung äußerte die Betroffene, sie werde auf keinen Fall nach Kamerun fliegen. Sie legte sich ferner auf den Boden und schrie. Zudem machte die Betroffene durch das Vorgeben eines medizinischen Notfalls deutlich, dass sie die Bundesrepublik Deutschland trotz der vollziehbaren Abschiebungsandrohung nicht freiwillig verlassen wird. Insgesamt machte die Betroffene hierdurch deutlich, dass sie sich der Abschiebung entziehen möchte.

Abb. 2: Auszug aus dem Haftantrag von Frau E. zur Darlegung der Haftgründe.

hand des Gesetzes im Vordergrund. In diesem Sinne wurde die ursprüngliche Momentaufnahme transformiert und abstrahiert, indem sie durch Operatoren in Form von Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes in Verbindung mit Haftgründen gesetzt wurde. In Abbildung 2 ist der entsprechende Auszug aus dem Haftantrag von Frau E. dargestellt.

Die im Haftantrag eingesetzten rechtlichen Instrumente verlangen dem Leser ein Verständnis jener juristischen Praktiken ab, welche den Paragraphen eingeschrieben sind. Mithilfe eines komplexen juristischen Zeichensystems als Operatoren wird demnach die nächste Transformations- und Abstraktionsstufe erreicht, indem der Vorfall anhand von Gesetzestexten interpretiert wird. An dieser Stelle wird die Deutungs- hoheit der Behörde gegenüber der subjektiven Erfahrung von Frau E. sichtbar.

Zudem hat die Ausländerbehörde im Haftantrag Angaben hinsichtlich einer konkreten Haftdauer zu leisten. Dieser Übersetzungsschritt ist auf direkte Weise von der zeitlichen Organisation der Rückführungsmaßnahmen abhängig. Insofern werden die erwartete Bearbeitungsdauer und deren inhärente Praktiken, wie die Beschaffung von Passdokumenten und/oder die Flugbuchung in die Haftanträge eingeschrieben (In-

terview Herr V. 2016). In diesem Sinne berichtet Herr V. über die Festlegung der Haftdauer:

»Das müssen wir [im Haftantrag] genau darlegen wie. Wenn wir keinen Pass haben und somit kein Rückreisedokument oder wie lange das dauert bis das ausgestellt ist. Wo wir das beantragen oder ob es schon beantragt ist und in welchem Stand das Verfahren ist.« (Interview Herr V. 2016)

Basierend auf individuellen und institutionalisierten Erfahrungen in Form von Länderdatenbanken, welche die Bearbeitungsdauer verschiedener Konsulate bereitstellen, fungiert der erwartete Bearbeitungszeitraum als Operator dieses Übersetzungsschrittes (Interview Herr W. 2016).

Trotz dieses klar gesetzten rechtlichen Rahmens wird den Verfahrensbearbeiter\_innen in der Anwendung eine gewisse Interpretation der Gesetzestexte zugestanden. Infolgedessen eröffnen sich in Abwägung der sogenannten Tatbestände im Herstellungsprozess des Haftantrags Verhandlungsräume, wie das folgende Zitat eines Mitarbeiters einer Ausländerbehörde verdeutlicht: »[Nicht eindeutige Fälle] gibt es durchaus, aber das sind dann solche Beurteilungsfälle. [...] Im Kollegenkreis diskutieren wir das aus« (Interview Herr V. 2016). Das legt bereits nahe, dass der Einsatz der Operatoren ein sozialer Prozess ist und unter Umständen Absprachen und Fachliteratur erfordert. Die Anfertigung und die Inkraftsetzung von Dokumenten in der bürokratischen Praxis werden jedoch häufig fälschlicherweise als apolitische und technokratische Vorgänge wahrgenommen (vgl. Weisser 2014: 46). Deutlich werden soziale Prozesse in der Herstellung der Haftanträge auch mit Blick auf derzeitige politisch-rechtliche Entwicklungen. Mit den zahlreichen Gesetzesänderungen und der Rechtsprechung der letzten Jahre gingen hohe Anforderungen an die Rechtsanwender\_innen einher. Diese stehen jedoch in Konflikt mit dem oftmals fehlenden Fachwissen und mangelnden Erfahrungen der Bearbeiter\_innen in den Ausländerbehörden, welche zumeist nicht über breites juristisches Wissen verfügen, sondern punktuell eingearbeitet werden. Häufig schlagen sich unhinterfragte Routinen in der Praxis der Ausländerbehörden somit in rechtlich unzureichenden Haftanträgen nieder (Interview Herr V. 2016; Interview Herr F. 2016). Vor diesem Hintergrund ist der Prozess der Aushandlung von Abschiebungshaft akteursabhängig und sozial.

Durch die Hervorbringung von Haftanträgen werden außerdem politische Anliegen in bürokratischen Verfahren verhandelt und zugleich depolitisiert. Auch wenn die Praktiken der Dokumentarist\_innen nicht per se politisch sondern administrativ sind, tragen die Dokumente aufgrund ihrer Verschränkungen in der Praxis politische Interessen und Einschreibungen in sich. Das Innenministerium des untersuchten Bun-



deslandes erzeugt in diesem Zusammenhang einen politischen Druck, welcher bis in die Verfahrensebene reicht. Die Beamten\_innen werden dazu angehalten, Abschiebungszahlen zu generieren und diese an das Ministerium zu kommunizieren:

»Die Anzahl der Ausgereisten und derer, deren Aufenthalt so beendet worden ist, müssen [jede Woche; ThL] gemeldet werden und wenn das zu niedrig ist, kommen Nachfragen [...] Das [Thema Rückführungen; ThL] ist auch in [Name des Bundeslandes] politisch auf erster Stelle der Tagesordnung zurzeit.« (Interview Herr V. 2016)

Die Bearbeitung dieser politischen Anliegen auf der Verwaltungsebene führt insofern zu einer Depolitisierung der Abschiebungsverfahren, da die politischen Dimensionen durch die routinierten Praktiken der bürokratischen Referenzierung verschleiert werden. In diesem Sinne nehmen die Dokumentarist\_innen der Ausländerbehörde ihr Handeln als unpolitisch und technokratisch wahr, da es ihre Aufgabe ist, gemäß schematischer und standardisierter Vorgaben zu agieren. Im nächsten Abschnitt wird dargelegt, wie die Verhandlung politischer Anliegen das Dokument befähigt, als textlicher Akteur politisch zu handeln.

## IM AMTSGERICHT

Nach Fertigstellung des Haftantrages wird er an den die zuständige\_n Amtsrichter\_in weitergereicht. Aufgabe des der Richter\_in ist es, die Rechtmäßigkeit einer Inhaftierung zu überprüfen. Das geschieht, indem er sie die Rückverfolgbarkeit der im Haftantrag vollzogenen rechtlichen Übersetzungen von Migrant\_innen hin zum Haftantrag untersucht. Da die Transformation vom Menschen in die Haftdokumente nachvollziehbar sein muss, stellt die Reversibilität eine grundlegende Eigenschaft einer zirkulierenden Referenz dar (vgl. Latour 1999: 59). Denn ist diese Referenzkette als Ergebnis multipler Übersetzungen an einer oder mehreren Stellen fragmentiert, ist sozusagen die »Leitfähigkeit des Wahren unterbrochen« (ebd.: 85). Hierfür hat der die Bearbeiter\_in der Ausländerbehörde die einzelnen, im vorhergegangenen Kapitel beschriebenen Etappen im Haftantrag dokumentalisiert und somit schriftlich fixiert (vgl. ebd.: 60). Stimmt der die Amtsrichter\_in im Anschluss an eine Überprüfung den Ausführungen der Ausländerbehörde zu, gibt er sie dem Antrag durch die Verordnung der Abschiebungshaft in Form eines Haftbeschlusses statt.

Zentrales Instrument bei der Prüfung des Haftantrages ist eine Anhörung des der verhandelten Person. An dieser Stelle qualifiziert der die Richter\_in, metaphorisch gesprochen, den rechtmäßigen Einsatz der Operatoren durch einen Abgleich des Sub-

jekts mit seiner textlichen Repräsentation. Im Gegensatz zur Herstellung dieser Referenz, bei welcher die antragstellende Behörde einen sukzessiven Übersetzungsprozess vom Menschen hin zur repräsentativen Textform vollzieht, beschreitet der<sub>die</sub> Amtsrichter<sub>in</sub> nun den entgegengesetzten Weg: die Rückverfolgung des Verschriftlichten hin zum repräsentierten Subjekt. Durch die Anhörung bezieht sich der<sub>die</sub> Amtsrichter<sub>in</sub> somit wieder auf das menschliche Individuum, von dem sich der<sub>die</sub> Bearbeiter<sub>in</sub> der Ausländerbehörde zunächst entfernt hat. Hierbei können sowohl formelle Übersetzungsfehler der Ausländerbehörde sowie familiäre oder gesundheitliche Hindernisse einer Inhaftierung, welche nicht aus dem Haftantrag hervorgehen, zum Vorschein kommen. Dieses Auffinden von nicht dokumentierten Inhaftierungshindernissen kann schließlich die Brüchigkeit einer Referenzkette aufzeigen, wie ein interviewter Amtsrichter verdeutlicht:

»Wenn der zum Beispiel mit einer Deutschen verheiratet ist [...], dann muss ich theoretisch in Ermittlung treten und müsste die betreffende Ehefrau anhören. [...] Weil [...] Schutz von Ehe und Familie kann auch ein Abschiebehindernis sein.« (Interview Herr W. 2016)

Wirksam sind diese Gründe wiederum nur, wenn sie in eine entsprechend legitime und somit dokumentarische Form wie beispielsweise eine Heirats- oder eine Geburtsurkunde überführt werden.

Jedoch bleiben fragmentierte Referenzketten aufgrund der Machtasymmetrie zwischen dem verhandelten Subjekt und dessen textlicher Repräsentation häufig unentdeckt. Für die Anhörung werden neben dem<sub>der</sub> verhandelten Migrant<sub>in</sub> und einem<sub>einer</sub> Dolmetscher<sub>in</sub>, weitere Verfahrensteilnehmer<sub>innen</sub> wie die Ausländerbehörde oder in manchen Fällen ein<sub>eine</sub> Rechtsanwält<sub>in</sub> geladen. Aufgrund der teils weiten Distanzen, welche die Vertreter<sub>innen</sub> der Ausländerbehörden zum Amtsgericht zurücklegen müssen, nehmen sie zuweilen nicht an der Anhörung teil (Interview Herr W. 2016). Die Interessen der Ausländerbehörde sind jedoch selbst bei ihrer Abwesenheit in der Anhörung vertreten, da sie zuvor in die Haftanträge eingeschrieben wurden. Nach vollzogener Referenzierung des verhandelten Individuums in eine Textform kann der Haftantrag an dieser Stelle als Akteur performativ innerhalb des rechtlich-administrativen Netzwerks der Abschiebungshaft wirken.

Das folgende Zitat eines Rechtsanwaltes zeigt auf, wie die im fertigen Haftantrag unsichtbar gewordenen sozialen Herstellungsprozesse die Entscheidungsfindung des<sub>der</sub> Haftrichter<sub>in</sub> wesentlich beeinflussen können:

»Dann glaubt [der<sub>die</sub> Amtsrichter<sub>in</sub>] [...] dem Vortrag der Ausländerbehörde. Die werden schon nichts Falsches sagen. Machen die auch

meistens nicht bewusst, aber oftmals wird einfach irgendetwas unterschlagen, weil man es als gar nicht für wesentlich ansieht.« (Interview Herr F. 2016)

Diese Vernachlässigung wichtiger Kriterien bei der Erstellung dokumentarischer Referenzen kann wiederum auf die oftmals mangelnden rechtlichen Kompetenzen der Ausländerbehörden zurückgeführt werden. In seiner fertiggestellten Form sind für den die Amtsrichter\_in somit bereits dargelegte soziale und politische Momente der Herstellung der Haftanträge nicht mehr sichtbar. Doch auch der rechtlich interpretative Spielraum der Bearbeiter\_in der Ausländerbehörden kann oftmals nicht mehr nachverfolgt werden, wodurch Brüche in der Referenzkette häufig im Verborgenen bleiben. Hierbei wird die Macht der zirkulierenden Referenz sehr deutlich: Der die Amtsrichter\_in bezieht sich auf den textlichen Akteur in Form des Haftantrages, gleichwohl sich dessen Entstehungsprozess hinter den Kulissen der Ausländerbehörde vollzogen hat. Fehler in der Referenzkette des Haftantrages können auf diese Weise in den Haftbeschluss übernommen werden.

Diese Machtasymmetrie zwischen dem zu verhandelnden Subjekt und den Dokumenten wird dadurch verstärkt, dass es den Migrant\_innen meist an rechtlichen Mediator\_innen fehlt, die ihre Interessen in eine für das Verfahren erforderliche rechtlich-dokumentarische Form überführen. Die Ladung von Rechtsanwält\_innen geschieht nur, wenn der die Betroffene bereits anwaltlich vertreten ist und erreicht die Verfahrensbevollmächtigten oft zu kurzfristig. Denn anders als bei der Verhandlung einer Strafhaft wird bei der Abschiebungshaft als Verwaltungshaft kein\_e Pflichtanwält\_in zur Verfügung gestellt (Interview Herr W. 2016). Ohne das erforderliche juristische Wissen ist es den Migrant\_innen jedoch in der Anhörung nicht möglich, die in den Haftanträgen zuvor vorgenommene Übersetzung ihrer Biographie mittels Paragraphen in ein Dokument nachzuvollziehen. Nicht im Besitz dieser juristischen Kompetenzen können sie ihre Anliegen nur in eigenen Worten vermitteln, die von einem\_einer Sprachdolmetscher\_in übersetzt werden. Frau E. berichtet über ihre Anhörung Folgendes: »They asked me many things but I said ›I don't know‹. Because I cannot speak alone when my lawyer is not here« (Interview Frau E. 2016). Wie Frau E. in dem Zitat darlegt, ist eine Anfechtung ihres Falles ohne Anwält\_in während der Anhörung nicht möglich. Nur wenn den betroffenen Personen neben sprachlichen auch rechtliche Dolmetscher\_innen zur Seite gestellt werden, ist eine Anhörung auf Augenhöhe gewährleistet. Das führt dazu, dass innerhalb der Anhörung eher über den die Migrant\_in in Form einer textlichen Repräsentation verhandelt wird, anstatt mit ihm\_ihr. Der die Migrant\_in steht damit *versus* dem Dokument. Somit wird das verhandelte Subjekt bezüglich seiner Handlungsmacht quasi aus dem Verfah-

ren exkludiert, während der in Kraft gesetzte Haftantrag seine performative Wirkung entfaltet. Das Subjekt wird hierbei zugunsten seiner dokumentarischen Referenz objektiviert.

Falls der/die Amtsrichter\_in den Haftantrag im Anschluss an die Anhörung somit als rechtskräftig einstuft, gibt er/sie ihm statt und ordnet daraufhin durch Erstellung eines Haftbeschlusses die Inhaftierung der verhandelten Person an. Doch auch die Herstellung des Haftbeschlusses ist erneut von sozialen Aspekten geprägt, welche die Qualität der Arbeitsergebnisse enorm beeinträchtigen können. Unter anderem übersteigt die Bearbeitung dieser asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragestellungen, welche normalerweise in den Verwaltungsgerichten angesiedelt sind, die praktischen Kompetenzen der Amtsrichter\_innen. Zusätzlich führen zahlreiche rechtlich-politische Veränderungen zu erhöhten juristischen Anforderungen. In der unter Zeitdruck durchzuführenden rechtlichen Untersuchung werden somit häufig Brüche der Referenzkette des Haftantrages übersehen oder selbst neue hinzugefügt. Zu diesen sozialen Umständen berichtet ein Amtsrichter:

»Man hat sich ja seinen Tag ein bisschen im Vorhinein organisiert. Passen tut es nie, schnell gehen muss es immer und [...] das ist ja nur ein absolutes Randgebiet. [...] Ich habe einen Sitzungstag in der Woche, an dem ich Hauptverhandlung in Strafsachen mache. Wenn an so einem Tag etwas kommt; das ist Horror.« (Interview Herr W. 2016)

Infolge dieser rechtlich-bürokratischen Praktiken nimmt der Haftbeschluss wiederum eine bedeutende Rolle als Akteur ein: Selbst wenn eine Referenzkette fragmentiert ist, wird er durch die amtliche Legitimation eines/einer Richter\_in in Kraft gesetzt und führt zur Inhaftierung der Person. Die Rechtsanwender\_innen des Netzwerks erzeugen in diesem Sinne dokumentarische Wirklichkeiten, die auf komplexen Verknüpfungen zwischen verschiedenen Dokumenten basieren und dabei Hierarchien hervorbringen sowie Autoritäten legitimieren (vgl. Atkinson/Coffey 2004: 69). In einem dazu befähigten Verhandlungsraum werden Ausreisepflichtige somit durch die Anwendung juristischer und dokumentarischer Methoden in Abschiebungshäftlinge transformiert. Den Migrant\_innen bleibt nach der Inhaftierung in einem Abschiebungsgewahrsam nur die Möglichkeit innerhalb der einmonatigen Rechtsmittelfrist eine Haftbeschwerde einzulegen.

## **DER VERHANDLUNGSRAUM DER ABSCHIEBUNGSHAFT: INTERAKTION ZWISCHEN VERWALTUNG, JUSTIZ UND GESETZGEBER**

Vor dem Hintergrund der von sozialen und politischen Momenten geprägten Herstellungsprozesse von Haftdokumenten sind rechtswidrige Inhaftierungen keine Einzelfälle, sondern strukturelle Schwächen im bürokratischen System der Abschiebungshaft. Die Justiz erhebt keine Zahlen bezüglich Haftbeschwerden, jedoch führt Rechtsanwalt Herr F. eine umfangreiche persönliche Statistik: Von den 1.627 Mandanten, welche er seit 2001 bundesweit in Abschiebungshaftverfahren vertreten hat, befanden sich 823 Mandanten nach vorliegenden rechtskräftigen Entscheidungen der Gerichte zu Unrecht in Haft. Das entspricht 50 Prozent aller Fälle (Herr F., Stand August 2018). Trotz ihres Widerspruchs gegen die Haft können die Migrant\_innen weiterhin abgeschoben werden. In diesem Fall werden sie vollständig aus dem Verhandlungsraum herausgelöst und einzig von der Haftbeschwerde bzw. der dokumentarischen Referenz, in welche sie ihre Interessen von einem\_einer Anwält\_in einschrieben ließen, im Verfahren repräsentiert. Aufgrund häufiger Kontaktabbrüche zwischen Anwält\_innen und Mandant\_innen können die Migrant\_innen weder über den Ausgang des Verfahrens informiert werden, noch erreicht sie die Entschädigung, welche ihnen bei einer rechtswidrigen Haft zusteht (Interview Herr F. 2016).

Eine Haftbeschwerde führt dazu, dass die Referenzkette des nunmehr durch den rechtskräftigen Haftbeschluss gestützten Haftantrags einer erneuten Prüfung durch eine\_n Rechtsanwält\_in und möglicherweise durch höhere gerichtliche Instanzen unterzogen wird. Die Begründung der Haftbeschwerde greift kritische Punkte der Haftdokumente auf und weist durch eine stichhaltige Argumentation auf eine fragmentierte Referenzkette hin. Auf diese Weise ist es möglich, die zuvor getroffene richterliche Entscheidung aufzuheben und eine Unrechtmäßigkeit der Haft respektive eine Nicht-Nachvollziehbarkeit der Referenzkette nachzuweisen. Die Haftbeschwerde eröffnet einen abstrakten netzwerkübergreifenden Verhandlungsraum, in welchem die Verwendung der Operatoren und somit die Interpretation der Gesetzestexte festgeschrieben wird. Hierbei kommt es zu einer Verschränkung verschiedener Akteur\_innen wie dem\_der Migrant\_in, welche\_r seine\_ihre Anliegen mithilfe eines\_einer Rechtsanwält\_in in den textlichen Akteur der Haftbeschwerde einschreibt, der Verwaltung, der Rechtsprechung und dem Gesetzgeber. Nachdem Ausländerbehörden, Amtsgerichte, Rechtsanwält\_innen und Gerichte niedriger Instanzen Gesetzestexte bereits auf multiple Weise angewendet haben, sind Gerichte auf höheren Instanzen dazu befugt, eine bestimmte Interpretation für rechtlich legitim zu erklären. Auf diese Weise wurde eine Haftbeschwerde von Migrant\_innen, die in Deutschland inhaftiert wurden, auf

der Ebene des Europäischen Gerichtshofes verhandelt und führte 2014 zu einem Urteil, das die separierte Unterbringung von Strafgefangenen und Abschiebungshäftlingen in Deutschland forderte. Dieses performativ wirkende Urteil hatte weitreichende Folgen für die Praxis, insofern dass Abschiebungshäftlinge nicht mehr wie zuvor in Justizvollzugsanstalten, sondern in eigens geschaffenen Abschiebungsgewahrsamen untergebracht werden mussten (Interview Herr F. 2016).

Im Anschluss an eine Rechtsprechung ist es dem Gesetzgeber vorbehalten, gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, wodurch wiederum politische Anliegen in die Verhandlung eingebracht werden. Davon machte der Gesetzgeber Gebrauch, nachdem der Bundesgerichtshof 2014 Inhaftierungen in Verbindung mit der Dublin III-Verordnung<sup>3</sup> zu einer Zeit für unrechtmäßig erklärte, als derartige Inhaftierungen in der bundesdeutschen Praxis verbreitet waren. Die Einführung des § 2 Abs. 14 und 15 AufenthG und der darin gesetzlich festgelegten Kriterien von ›Fluchtgefahr‹ ist als Reaktion auf dieses Urteil zu sehen. Dadurch wurde die zuvor fehlende rechtliche Verknüpfung auf nationaler Ebene zur europäischen Dublin III-Verordnung hergestellt und die Inhaftierung ermöglicht (Interview Herr F. 2016).

Die Ergebnisse dieser komplexen Aushandlungsprozesse werden daraufhin in bestehende Gesetzestexte eingebunden und verschmelzen darin zu einem scheinbar homogenen Fließtext. Diesem können ohne Zuhilfenahme weiterer Dokumente, wie z.B. Gerichtsbeschlüssen, keinerlei Hinweise zu seinen Herstellungsprozessen entnommen werden. Auf diese Weise wirken die Ergebnisse zum einen performativ auf die Akteur\_innen des Netzwerkes und werden zum anderen bei ihrer Anwendung Gegenstand neuer administrativ-rechtlicher Verhandlungen. Durch die Aushandlung der heterogenen Anliegen verschiedener Akteur\_innen verändert sich die Abschiebungshaft und ihre Rahmenbedingungen in einem ständigen Konstitutionsprozess fortlaufend.

## **DIE DOKUMENTARISCHE DIMENSION DER INHAFTIERUNG**

Die Abschiebungshaft soll als letztes Mittel eines Rechtsstaates gewährleisten, dass eine Rückführung ausreisepflichtiger Migrant\_innen erfolgt. Dementgegen werden Ausländerbehörden von ihrer Landesregierung mit Nachdruck dazu angehalten, eine hohe Anzahl von Rückführungen durchzuführen, weshalb die Beamt\_innen in ihrer

---

3 | »Die sogenannte Dublin-Verordnung ist eine europarechtliche Verordnung, die Regelungen zur Bestimmung des Mitgliedstaates festlegt, der für die Durchführung eines Asylverfahrens [...] zuständig ist« (Informationsverbund Asyl & Migration, o.J.).

Praxis häufiger auf die Maßnahme zurückgreifen. Die vollzogenen Abschiebungen werden hierbei von den Behörden dokumentiert und als Referenzen an die politische Ebene weitergeleitet. Da Abschiebungshäftfälle in den Statistiken nicht näher differenziert werden, gehen diese vergleichbar seltenen Inhaftierungen in der Gesamtzahl aller Rückführungen auf. Während der die Migrant\_in somit bereits ausgewiesen wurde, repräsentiert diese Zahl im statistischen Verbund mit vielen weiteren das Ende seines/ihrer Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland. Jene Zahlen von abgeschobenen Migrant\_innen stellen somit eine zirkulierende Referenz für diese in rechtlich-administrativen Verfahren geschaffene Gruppe von zurückgeführten Migrant\_innen dar. Die Produktion dieser Zahlen, die aus der Praxis der Rechtsanwender\_innen stammen, stellt für Außenstehende jedoch einen intransparenten Prozess dar. Zirkulieren die Zahlen in Form von Statistiken oder politischen Erklärungen durch die Öffentlichkeit, wirken sie performativ. So misst bspw. der ehemalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière den Erfolg der Gesetzesänderungen, welche zu Verschärfungen des Aufenthaltsrechts führten, anhand der Zahlen zurückgeführter Personen:

»Diese Maßnahmen greifen auch. Die Zahl der freiwilligen Rückführungen und Abschiebungen steigt. Im vergangenen Jahr haben rund 55.000 abgelehnte Asylbewerber Deutschland freiwillig verlassen, mehr als 25.000 wurden abgeschoben. Das ist ein Zuwachs von etwa 40 Prozent gegenüber dem Vorjahr; das ist gut.« (Bundesministerium des Inneren 2017)

Insbesondere im Jahr 2016, nach dem ›Sommer der Migration‹ 2015 und kurz vor dem Bundestagswahljahr 2017, wurden diese Zahlen instrumentalisiert, um eine politische Agenda zu legitimieren. Die Transformation von Migrant\_innen in Ausreisepflichtige und Abschiebungshäftlinge ist somit das Ergebnis komplexer bürokratischer Prozesse, in welchen textliche Akteure innerhalb des Netzwerks der Abschiebungshaft hervorgebracht und in Kraft gesetzt werden. In diesem Zuge wird eine heterogene Gruppe von Individuen anhand eines geschaffenen Merkmals homogenisiert und zugleich objektiviert. Denn anstelle des Subjekts beziehen sich die Akteur\_innen des Netzwerks oftmals nur auf die die Migrant\_innen im Verfahren repräsentierende, zirkulierende Referenz. Gegenüber ihren textlichen Referenzen, welche aufgrund von Einschreibungen performativ wirken, nehmen die Subjekte insofern eine untergeordnete Rolle im Verfahren ein. So wird der Perspektive der Behörden durch ihre Fixierung in den Dokumenten große repräsentative Macht verliehen. In der von den Richter\_innen durchgeführten Anhörung ist es den Migrant\_innen aufgrund der Abwesenheit von Pflichtanwält\_innen nicht möglich, ihre Sichtweise in einer rechtlich

verhandelbaren Form ins Verfahren einzubringen. Oftmals wird in dieser Hinsicht mehr über sie als mit ihnen gesprochen und somit ihre Perspektive meist aus dem Verfahren exkludiert.

In diesem Zusammenhang wird eine für die Abschiebungshaft gesetzlich erforderte Einzelfallprüfung auch aufgrund von mangelnden rechtlichen Kompetenzen in den Ausländerbehörden und Amtsgerichten momentan nicht gewährleistet. Der politische Druck, möglichst hohe Rückführungszahlen zu generieren, verstärkt diesen Effekt. In der Folge werden viele Dokumente trotz fragmentierter Referenzketten rechtlich in Kraft gesetzt und viele Menschen zu Unrecht inhaftiert sowie kriminalisiert.

Die Menschen befinden sich insofern in Gewahrsam von Dokumenten. Auch die Inhaftierung von Frau E. ist als Ergebnis dieser dokumentarischen Praktiken zu verstehen. Sie ging bisher jedoch noch nicht in die anonymen Statistiken der Rückführungen ein, da sie aufgrund gesundheitlicher Umstände entlassen wurde. Zuvor musste sie jedoch mit Nachdruck darauf bestehen, eine angemessene ärztliche Untersuchung zu erhalten. Sie lebt seither mit einer Duldung in Deutschland. Ihre aufenthaltsrechtliche Situation hält sie noch immer dokumentarisch gefangen und ist für sie psychisch sehr belastend. Ihre subjektive Biographie wurde durch textliche Akteure ins Verfahren eingebracht und hob damit die physische als auch dokumentarische Gefangenschaft auf.

## LITERATUR

- Atkinson, Paul / Coffey, Amanda (2004): Analysing Documentary Realities. In: Silverman, David (Hg.): *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. 2nd ed. London. 56–75.
- Bosworth, Mary (2012): Subjectivity and Identity in Detention. *Punishment and Society in a Global Age*. In: *Theoretical Criminology* 16 (2). 123–140.
- Bueger, Christian (2014): Pathways to Practice: Praxiography and International Politics. In: *European Political Science Review* 6 (3). 383–406.
- Bundesministerium des Inneren (2017): Rückkehr und Integration sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. URL: [bmi.bund.de](http://bmi.bund.de) [29.01.2018].
- Çalışkan, Koray / Callon, Michel (2010): Economization, part 2: a Research Programme for the Study of Markets. In: *Economy and Society* 39 (1). 1–32.
- Callon, Michel (1991): Techno-Economic Network and Irreversibility. In: Law, John (Hg.): *A Sociology of Monsters. Essays on Power, Technology and Domination*. London. 132–164.
- Drybread, Kristen (2016): Documents of Indiscipline and Indifference. The Violence of Bureaucracy in a Brazilian Juvenile Prison. In: *American Ethnologist* 43 (3). 411–423.
- Informationsverbund Asyl & Migration (o.J.): Dublin-Verordnung. URL: [asyl2.asyl.net](http://asyl2.asyl.net) [20.10.2018].



- Kameo, Nahoko / Whalen, Jack (2015): Organizing Documents. Standard Forms, Person Production and Organizational Action. In: *Qualitative Sociology* 38 (2). 205–229.
- Lamnek, Siegfried (2010): *Qualitative Sozialforschung*. 5., überarb. Aufl. Weinheim.
- Latour, Bruno (1999): *Die Hoffnung der Pandora*. Frankfurt am Main.
- Latour, Bruno (2004): Scientific Objects and Legal Objectivity. In: *Science & Law* 88. 1–42.
- Latour, Bruno (2005): *Reassembling the Social*. Oxford.
- Latour, Bruno (2010): *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft*. Frankfurt am Main.
- Litaert, Ine / Broekaert, Eric / Derluyn, Ilse (2014): The Lived Experiences of Migrants in Detention. In: *Population, Space and Place* 21 (6). 568–579.
- Marcus, George (1995): Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. In: *Annual Review of Anthropology* 24. 95–117.
- Marcus, George (1998): *Ethnography through Thick and Thin*. Princeton.
- Moran, Dominique / Gill, Nick / Conlon, Deirdre (Hg.) (2013): *Carceral Spaces. Mobility and Agency in Imprisonment and Migrant Detention*. Farnham.
- Ogada-Osir, Abigael / Roman, Emanuela / Stege, Ulrich / Veglio, Maurizio (2014): »I Am Eighteen, Why Am I Inside Here?«: A Reflection Upon the Detention and Criminalisation of Migrants under Italian Administrative Law. In: *AmeriQuests* 11 (2). 1–32.
- Prior, Lindsay (2004): Doing Things with Documents. In: Silverman, David (Hg.): *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. 2nd ed. London. 76–94.
- Scheffer, Thomas (2001): *Asylgewährung. Eine ethnographische Analyse des deutschen Asylverfahrens*. Stuttgart.
- Schwarz, Nina (2015): Widerstand im Warten. Migration und Inhaftierung in der Republik Zypern. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (2). 1–20.
- von Borstel, Martin (2013): Von Verfahrensfehlern und rechtswidrigen Haftanordnungen. Die Einführung des FamFG und ihre Konsequenzen. In: *Flüchtlingsrat Brandenburg / Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein / Humanistische Union (Hg.): Haft ohne Straftat. Fakten und Argumente gegen Abschiebungshaft*. Berlin. 63–78.
- Weisser, Florian (2014): Practices, Politics, Performativities. Documents in the International Negotiations on Climate Change. In: *Political Geography* 40. 46–55.

## INTERVIEWS

- Frau E., Inhaftierte, 09.09.2016.
- Herr F., Rechtsanwalt, 19.09.2016.
- Herr V., Beamter Zentrale Ausländerbehörde, 18.10.2016.
- Frau D., ehemalige Inhaftierte, 19.10.2016.
- Herr W., Richter Amtsgericht, 03.11.2016.

# Urban Informality and the Boundaries of Belonging

## Notes on Ethnicity, Nationality and Class in Nouakchott, Mauritania

---

HASSAN OULD MOCTAR

**Abstract:** This article presents ethnographic commentary on the dynamics between different ethnic and national communities in Nouakchott's informal sector. It first gives some background for this analysis by briefly reviewing the history of ethnic and national identity construction in Mauritania, focusing on how these different logics of inclusion and exclusion have informed policy and practice from the colonial era up to the present day. Ethnographic field data is then contextualised through a discussion of the role played by ›the informal‹ in Mauritania's political economy. The analysis reveals that informality in the context of Nouakchott should simply be understood as urban social relations in practice. This analytical lens is then deployed to evaluate how the axes of nationality, ethnicity, and class play out in this setting. Nationality supersedes ethnicity as a mode of inclusion and exclusion in the informal economy. Ultimately, however, these lines of differentiation are dissolved by the overall structural position of those in the informal sector.

**Keywords:** Mauritania, urban informality, ethnicity, nationality, migration

How do ethnicity and nationality interact in African urban settings? In what ways do particular lines of differentiation acquire salience at a given moment in time? This article addresses these questions through an analysis of the informal sector in Mauritania's capital city of Nouakchott. It proceeds in two phases: first, it traces the spatial and embodied boundaries of the Mauritanian nation-state from the colonial era up to the present day. This historical overview also touches on processes of urban development and the rise of the informal economy in Nouakchott. I argue that the overwhelming prevalence of ›the informal‹ at all levels of society suggests that urban informality in this context should be analysed simply as social relations in practice. This historical overview and analytical lens together lay the foundation for the article's second objective, which is to present ethnographic commentary on the dynamics between Mauritanian nationals and West African migrants who are semi-employed and unemployed in Nouakchott's urban informal sector. This means paying attention

to which ethnic and national groups are present, their interactions with employers and state authorities, and the contestations over public space that often result from these interactions. The paper then turns to analysing the role of nationality in creating psycho-social cleavages between Mauritanian nationals and West African migrants in the informal economy. The potency of national distinction is illustrated through a discussion of how it manifests itself within ethnic groups that exist across national borders. The national imaginary also cuts through the commonality of experience associated with the socioeconomic realities of the urban informal sector, resulting in the familiar scenario of a national/other divide bisecting a common class position. The paper concludes with a reflection on how the structural position of those within the informal sector nonetheless ultimately transcends these national fragmentations. First, however, it is necessary to discuss the theoretical approach.

The »place-specific and embodied setting« (Novak 2017) of the informal economy has a key role to play in the processes by which nationality is superseded by structural position. This consideration necessitates a theoretical perspective that takes into account the contingent character of sociohistorical categories. Such a perspective can be found in the situational turn in social anthropology. In response to the rigidity of early 20<sup>th</sup> century structural approaches, theorists began to take into consideration the manner in which individual behaviour was conditioned not only by overarching social structures, but also by contingent situations and scenarios which constitute said structures (Gluckman 1940). Taken further, this perspective helped illuminate »the way in which individuals actually handle their structural relationships and exploit elements of choice between alternative norms according to the requirements of any particular situation« (Van Helsen 1967: 148). This emphasis on the situational corresponded to shifts in the analysis of ethnicity away from the naturalisation of ethnic groups, and towards considerations of the fluidity of ethnic boundaries (Barth 1969). Okamura (1981) made this link explicit in his discussion of »situational ethnicity«. These conceptual frames have since facilitated shifts from discussions of »ethnic conflict« toward »ethnically framed conflict« (Brubaker 2002), they have highlighted the power role played by external categorisations in identity construction (Jenkins 2003), and they have underscored the various ways in which ethnic boundaries are constructed, challenged, and rearranged (Wimmer 2008). Such constructivist perspectives were also soon applied to theories of nations and nationalism (Gellner 1983), with scholars such as Anderson (1983) and Hobsbawm (1983) respectively discussing the nation as an »imagined community«, and the role of »inventing tradition« within the national project. The brief historical overview of ethnic and national identity construction in Mauritania below draws on and corresponds to these perspectives. Moreover, the

ethnographic analysis that follows illustrates the ongoing relevance of the situational approach.

## **A HISTORICAL OVERVIEW OF INCLUSION AND EXCLUSION IN MAURITANIA**

The roots of modern ethnic and national group identity in Mauritania can be found in the colonial era. The territories of what would become the nation-state of Mauritania were first given cartographical expression in an 1899 plan for French colonial expansion north of the Senegal River. The area delimited in the plan was named *la Mauritanie Occidentale* (Coppolani 1999), in what Ould Mey (1996) believed to have been a nostalgic allusion to the Roman Empire's province of Mauretania. By naming this territory with reference to its Arab-Berber inhabitants — »the Moors«<sup>1</sup> — the colonial administration formalised the narratives of its own knowledge production, which tended to depict distinct modes of religious practice in operation on either side the Senegal River: a »black« Islam to the south and a »Moorish« Islam to the north (Robinson 2000). This conception also reflected balances of power and spheres of influence at the turn of the 19<sup>th</sup> century. At this point in time, the Senegal River had come to represent a dividing line in the minds of colonial administrators, between »black« colonial subjects to the south and »Moors« to the north who were yet to be pacified (Ould Saad 2004: 97). It should come as little surprise, then, that following the establishment of a protectorate in the southern territories of modern-day Mauritania in 1902, the French government decreed that the line formed by the river was to create the territorial demarcation between the administrative zones of Senegal and Mauritania.

The implementation of a racialised, linear model of territoriality in a region characterised by intense levels of internal mobility would bring about its own administrative difficulties for colonial administrators. Following the drawing of the border, there was a chronic outflow of black African Haalpulaar populations<sup>2</sup> from the administrative territory of Senegal to that of Mauritania, where the tax regime was somewhat

---

1 | Throughout this text, the term »Arab Moor« is used to refer to a group of people of Arab and Berber origin that gradually came to constitute Mauritania's upper class. The term »white Moor« is also used, in accordance with how ethnic identity is colloquially expressed in Mauritania, to further distinguish between the dominant group in Moorish society and the formerly enslaved »black Moors«, or Haratin. Slavery still afflicts many of the rural poor in this group.

2 | The Haalpulaar are a black African ethnic group present across much of West Africa.

more lenient. The solution to the resulting labour shortages was found in a further classification of racial categories. In December 1905, the colonial administration decreed that all »*indigènes* of the black African race residing in Mauritanian territory« (Colonial Administrator's Report, quoted in Leservoisier 1994: 62) would henceforth be subject to the same tax regime as that of Senegal. From the point of view of the colonial administration, then, cleaving a racial distinction within its Mauritanian territory appeared to be the most efficient means of extracting a surplus from its subject populations. According to this decree, the Haalpulaar based north of the Senegal River were deemed effectively tax resident in Senegal, despite their physical residence within the territory of Mauritania. This racialised exclusion of black Africans from the proto-nation-state of Mauritania would resurface in dramatic form over seventy years later, during the 1989 border conflict with Senegal, when thousands of Afro-Mauritanians were deported from state territory alongside Senegalese nationals. I will return to this point below.

### **Postcolonial national sovereignty**

While the political significance of independence from colonialism cannot be underestimated, it necessarily entailed an institutionalisation of the very rationalities that were introduced under colonial rule in the first place. The years following the implosion of colonial authority in *l'Afrique Occidentale Française* saw the introduction of a new national identity card across the region in 1949. As Gary-Toukara (2009) has observed, by specifying the »race« of the card bearer, this new ID card would reproduce the colonial imperative of dividing populations into ethnic subgroups (14). Mauritanian nationality was established by Law 61-112 in June 1961, one year after the country gained independence. The law set out the conditions of what would constitute a Mauritanian national and the criteria for obtaining Mauritanian nationality in detail (Di Bartolomeo/Fakhoury/Perrin 2010). Therefore, as with so many other post-colonial contexts, independence from European colonialism would paradoxically be asserted by means of what Agamben (1998) highlighted as the defining contradiction of European modernity, namely the collapsing of natural life into the construct of the nation-state, via the institution of citizenship. The exclusionary boundaries that this model necessarily entails were given legal expression in Mauritania four years later, with the passing of Law 65-046, which stipulated that foreign nationals who entered the country irregularly would be punished with a two-month to two-year prison sentence.

There were, however, two principal ways in which this exclusionary potential has been mitigated in practice. The first was the establishment in 1973 of the Economic

Community of West African States (ECOWAS), which triggered a regional impetus supporting an area in which goods and persons could circulate freely. A range of bilateral agreements have since been put in place to this end, and visa controls for citizens of the participating member states were abolished in 1993. Mauritania withdrew from ECOWAS in 1999 but maintained many of its bilateral agreements pertaining to free movement. As such, in Mauritania, »nationals of the 15 member states, especially Senegalese and Malians, continue, to varying degrees regulated by bilateral agreements, to have privileged rights of access and residence« (Choplin/Lombard 2014: 71). The second mitigating factor has been the fact that for much of the history of the Mauritanian nation-state, migration has been largely left to regulate itself informally, with very little state oversight (Bensaâd 2008). Given the greater degrees of proletarianisation in neighbouring colonies, inward migrant labour flows in the decades following independence responded naturally to shortages in multiple nascent urban industries, such as the fishing, mining, and transport sectors (Cross 2013). Much of this labour was sourced and regulated by informal networks rather than official contracts. Thus, while migrant »illegality« existed on paper since 1965 in Mauritania, the aforementioned legal and structural factors meant that it only acquired a stringent national exclusionary function much more recently, for reasons that will be discussed shortly.

The lack of a substantive form of migrant »illegality« at this time of course did not mean that other forms of discrimination and exclusion were absent from the Mauritanian postcolonial landscape. In the years immediately following independence, the state was principally led by those Arab-Moor tribal factions that had previously acquiesced to colonial rule. Significant portions of the state bureaucracy were, however, also occupied by members of black African communities, whose deeper integration within the colonial administration meant that their level of linguistic competence exceeded that of many of their Arabic speaking compatriots (Marchesin 2010). By the 1970s however, an elite-driven trend of »Arabisation« meant that greater sections of the state and upper ranks of the armed forces would come to be occupied by Arab Moors. Educational policies also began to side-line the French language in favour of Arabic (De Chassesey 1984). Measures such as these served to exasperate the sense of marginalisation amongst Mauritania's black African populations, particularly amongst those who, due to their traditionally nomadic pastoral lifestyle, had always existed at an administrative and social distance from the state, such as the Fula (Ciavolella 2011).<sup>3</sup>

---

3 | The Fula are a subgroup within the Haalpulaar, distinguished from the sedentary majority by their traditionally nomadic lifestyle.

These identitarian schisms provided a readymade framework within which processes of land expropriation that had been taking place in the 1980s in the Senegal River Valley could be interpreted and acted upon (OECD 2010). In 1983, a new land law abolished customary rights, and effectively facilitated the expropriation of many Afro-Mauritanian groups living in the region in favour of large agricultural cooperatives, mostly run by Arab Moors whose presence there had grown following successive droughts in the 1970s. Tensions were further heightened in 1987 following an attempted coup by Afro-Mauritanian members of the armed forces affiliated with a self-described »multi-ethnic« black African separatist group. Grievances came to a head in 1989, when what started out as a dispute over grazing rights between Mauritanian Fula herders and Senegalese farmers quickly escalated into a series of ethnically framed attacks and reprisals across Senegal and Mauritania. Over the course of what would come to be termed »the events«, »between 80,000 and 100,000 Mauritania were expelled from Senegal, and at least 70,000 Senegalese and other blacks were expelled from Mauritania« (Tempest 1989: 3). The Mauritanian government denied that its own citizens were among those deported, but the UNHCR claimed otherwise (Parker 1991). An Afro-Mauritanian civil society leader described to me how his mother and sister were deported to Senegal during »the events«, after being accused of being Senegalese, despite their being in possession of Mauritanian papers (interview, 7 March 2018). In such cases, accusations of being Senegalese served as a rhetorical proxy for being of black African descent, which in turn was grounds for expulsion beyond Mauritania's territorial borders. Most of the Mauritania expelled were ethnic Fula. While the representation of the Senegal River as an ethnic dividing line had initially been introduced during the colonial era, it was at this point firmly implanted within postcolonial social structures.

The state's spatial and embodied boundaries were further hardened by circumstances in 2006, when the Atlantic coast of Mauritania provided the setting for a brief chapter in the ongoing crisis of European borders. In response to increasing numbers of Sub-Saharan migrants leaving the northern port city of Nouadhibou for the Canary Islands, the Spanish Government launched a military operation off the coasts of West Africa, with the oversight of Frontex and in cooperation with Mauritanian authorities. This »cooperation« ended up resulting in the greatest number of expulsions from state territory since »the events« of 1989, with 11,637 people being expelled from Mauritania over the course of 2006 (Di Bartolomeo/Fakhoury/Perrin 2010). Having succeeded in stemming the flow of undesirable people onto European shores, a reconceptualisation of migration and border security took place in Mauritania. An elaborate border management regime has since been developed, including the new designation of 45 exclusive legal entry points into the country and the training of

Mauritanian security personnel by international experts (Frowd 2014). So although a linear logic of territoriality has informed the spatial demarcations of the Mauritanian state since its colonial inception in the early 20<sup>th</sup> century, it is only now in the 21<sup>st</sup> century that significant technological and practical resources are being devoted to enacting this territorial integrity.

This hardening of the physical border is also apparent in its embodied form, as evidenced by the introduction of a biometric identification system for citizens and a concomitant residence permit for non-nationals in 2012. The biometric system has opened up old wounds in Mauritanian society, with an Afro-Mauritanian group, *Touche Pas à Ma Nationalité* (Hands Off My Nationality), claiming that the exclusionary nature of the enrolment process amounted to a continuation of »the events« by other means (Dia 2015). The residence permit for foreign nationals has been no less contentious, as it has served as a new means by which the state can deport foreign nationals from its territory (Dialtabé 2012) — which it has since been doing on a regular basis.<sup>4</sup> From the point of view of the state, all of this represents a modernising development. At a talk on the dynamics of migration in Mauritania delivered at a regional trade union conference in Nouakchott, a state official admitted to being proud of the recently installed biometric and residence permit systems, because »now, no one is targeted because they are such and such. It's because they haven't respected the law« (16 February 2018). Migrant community associations, however, claim that the lengthy list of paperwork demanded of residence permit applicants effectively pushes it out of reach for the vast majority of migrants in Mauritania. They also point out that it is exclusively Sub-Saharan Africans who are subjected to raids and deportations (interview, 26 February 2018). This would seem to indicate that older lines of ethnic demarcation have not gone away, but have rather been disguised within the putatively indiscriminate framework of a bureaucratic migration management system.

Whether by accident or design, the net effect of the biometric ID and residence permit has been to situate many — both Mauritians and non-nationals — outside of the state's purview. Before moving on to a discussion of ethnographic data, this observation necessitates a further contextualisation of this informal space — in which

---

4 | It is difficult to come across recent statistics regarding deportations. Peregil (2015) stated that the number of deportations carried out in 2014 was 6,463. Di Bartolomeo, Fakhoury and Perrin (2010) put the number deported in 2007 at 6,634. A 2017 report produced by a coalition of regional NGOs stated that 78 Senegalese citizens were deported in the month of July 2015 alone (Boulama et al. 2017). When I was in Rosso, a customs official and a Senegalese policewoman both said that deportations occur on a daily basis.



the protagonists of our discussion find themselves — and specifically this space's relationship to the urban environment of Nouakchott.

### **»The informal« in Nouakchott: urban social relations in practice**

Nouakchott was a small fishing village of 200 people when it was chosen as the budding nation's capital city in 1958. In subsequent decades, however, Mauritania would undergo a series of drastic interconnected transformations, which often saw the state lagging behind seemingly self-perpetuating social processes. Between 1962 and 1975, the population of Nouakchott »grew from 7,750 to 103,483. By 1976 only 27 per cent of the [Mauritanian] population were still nomads compared with 78 per cent in 1959; 31 per cent were urban dwellers compared with 6 per cent in 1959« (Bennoune 1978: 46). These rural-urban migrations were further accelerated by devastating droughts during the 1970s and 1980s, the result of which was huge growth of informal shantytowns on the periphery of the city (Choplin 2009). By 2015, the urban population had grown to over 1 million, representing 48% of the national population, of whom just 1.9% were still nomadic (République Islamique de la Mauritanie 2015). Within a remarkably short timeframe, then, the social relations and structures of a modern urban society emerged from communities long characterised by nomadic pastoralism and sedentary agriculture.

The transformative effects of these local climatic and social processes of urbanisation and sedentarisation were further impelled by the global economic context of the 1980s and early 1990s. Structural adjustment programmes implemented by the Mauritanian state under the tutelage of the World Bank and the IMF entailed recurring currency devaluations, the opening up of numerous sectors to foreign international investment, and the general rolling back of the state (Ould Mey 1996). Cross (2011) argues that this »neoliberal economic reform rapidly projected Mauritanian populations into the monetary economy and gave rise to a strong informal sector« (832). As has been illustrated in other African contexts, deeper integration into global economic processes can occur in conjunction with the marginalisation, subordination, and outright exclusion of local workers (Meagher/Mann/Bolt 2016). This informal sector remains the primary feature of the Mauritanian labour market today, with the Office of National Statistics reporting in 2017 that 91.5% of those employed in the non-agricultural private sector are working informally (République Islamique de la Mauritanie 2017). While it is difficult to come by reliable statistics regarding the proportion of migrants employed in this sector, it is widely acknowledged that the vast majority work informally (IOM 2009: 16; République Islamique de la Mauritanie 2010: 29). A similar prevalence of »the informal« can be observed in the domain

of urban property, which Choplin (2006) describes as a »rationalised informal sector« (p. 90). This characterisation describes how social codes and networks which are informal nonetheless operate according to discernible principles, facilitating new patterns of wealth accumulation in Mauritania.

Given its sheer ubiquity as well as its manner of reflecting and reproducing power differentials, it may be useful to think of informality in the context of Nouakchott simply as urban social relations in practice. Such a definition corresponds to McFarlane's conceptualisation of formality and informality as practices, insofar as it also strives to analyse informality »taking place not above or in advance of urban life, but within its unfolding« (McFarlane 2012: 101). It also draws on Scott's seminal critique of the modern state project, which he argued to be inherently and fatally incapable of fully integrating the »illegible« forms of local knowledge and practice onto which it is superimposed (Scott 1998). The following ethnographic analysis, however, should illustrate that informality in the context under consideration is best viewed neither as a practice in itself, nor as an outlier of an otherwise seamless state surveillance system. Rather, it is the material site in which the historically endowed categories and social hierarchies discussed above are reproduced and, at times, recast, on the ground. This analytical lens will now be deployed to assess the interplay between ethnicity, nationality and class position in this setting.

## **NATIONALITY, ETHNICITY AND URBAN INFORMALITY IN NOUAKCHOTT**

### **A word on method**

The data presented in the following section of this article was conducted within the framework of doctoral field research. All exchanges, observations and interviews cited here took place between October 2017 and August 2018. The majority of these were in French, although some also occurred in the Mauritanian dialect of Arabic known as Hassaniya. All exchanges and quotes cited emerged within the context of ethnographic field observations. This methodological approach immediately appeared most appropriate to researching the informal economy for two principal reasons. First, it offered an opportunity to directly observe dynamics between authority figures and workers in the informal sector, as well as that among different communities in this setting. This first-hand perspective would not have been available had I chosen to conduct interviews with participants elsewhere. Secondly, as the son of a Mauritanian national of »White Moor« background, my presence in the various

sites of the informal economy would often initially elicit inquiries about whether I was looking to hire workers. Undoing this perception and establishing an alternative perspective seemed imperative for both ethical and methodological reasons. In this regard, leading individuals away from the sites of the informal economy to conduct a formal interview elsewhere would, in my judgement, have done the research process more harm than good.

### **Notes on Nouakchott's informal economy**

In a dusty public square in the upper-class neighbourhood of *Tevregh Zeina* in north-central Nouakchott, people shelter themselves from sun and sand as they wait out the days in search of sparse and precarious employment. The high, barbed-wire-adorned walls of the French embassy loom behind a roundabout on the west side of the square, a permanent, ominous fixture for those based here. The square is also flanked on the north by a large expensive apartment complex — home mostly to international military and diplomatic staff — and a newly constructed hotel. Numerous people here have recounted to me in detail how the owner of the hotel enlisted the police and the municipality to clear them out of the square while he was constructing it in 2016. Several were deported to Rosso-Senegal during these raids. The building was then left empty and unused for over a year, seemingly forgotten by its owner. But the mass expulsion he instigated is still fresh in the minds of everyone here, serving as a turning point in their relationship to this particular place. As illustrated by other examples of the struggles of Nouakchott's urban poor (Choplin 2014b, 2014a; Vium 2016), the crux of antagonism between the state and the disenfranchised here lies in the contestation of public space. On the south side of the square is the walled-off perimeter of Nouakchott's only church, in whose shade many of the unemployed pass the hours of the day. To those in the informal economy functioning here, the square and its surroundings is simply known as the Church.

As a labour pick-up point, the Church offers insight into the schisms between those with and without resources in Mauritanian society. Those who are gathered here are principally Malians, Guineans, and Mauritanian Fula and Haratin. The only missing component of the *mosaïque mauritanienne* (Schmitz 1994) is the »white Moor«, who only ever makes an appearance in the capacity of a prospective employer or the occasional wandering street vendor. When cars periodically pull up looking to hire someone, a large crowd will gather, with people often pushing past one another to get into it to haggle prices. This is typically how people find employment as domestic workers in Nouakchott. The vast disparity between supply and demand in this economy means that the majority remain unemployed on each occasion. However,

the desperation born of this disparity can also result in the employer driving away empty-handed, a frustrated reaction to the chaotic scenes that his presence inevitably brings about. Alongside those waiting in hope of winning the scramble to get a job as a domestic worker are those who come to the Church to wash cars and tint windows. They typically spend the day standing at the roundabout under the austere gaze of the embassy walls, brandishing their materials at passing cars. When they succeed in attracting a customer, they direct them around the corner to an alley behind the south wall of the church, the site of their informal car washing operation.

Before the property owner deployed the authorities of the state against these migrant workers, they were free to carry out their business in the square itself. Cheikh, a Guinean Fula, recounted to me how things were a lot easier before the police pushed them out of the square. He was among those deported to Rosso-Senegal at this time, but he found his way back within a few days, thanks to the unorthodox business practices of Rosso border police. »If you have money you don't have a problem«, he explained. »The police down there are looking for money. They're men of the law but they do business as well.« At this point, Karim, another car washer, chimed in: »They look for money illegally. We're trying to get money legally and we're worn out!« The zone of indistinction between formal and informal business practices to which Karim alludes here is further underscored by the fact that bribes and unofficial charges at Rosso — and other border crossings in Mauritania — are typically referred to as »les formalités«. This ambiguity between »the formal« and »the informal« also arises in relation to the state's initial act of clearing out the public square at the request of a private property owner. The question of why »some instances of informality are designated as illegal and their inhabitants criminalised while other land transformations appear to be protected and formalised to enjoy state sanction or even endorsed as practices of the state« (MacLeod/Jones 2011: 2452) thus appears to be of interest here. This conundrum is resolved, however, once we view informality as nothing other than the practice of urban social relations, with all of the power dynamics that they entail.

Like most other people here, Cheikh is working to provide money for his family back home in Guinea. Here, Mauritanian nationals and migrant workers alike have family connections in rural areas of their respective regions. Talk of the family back home in »the village« is common. Informality notwithstanding, then, this urban pocket of economic activity plays a role in sustaining livelihoods in diverse parts of West Africa, both within Mauritania's borders and further abroad. It also generates further economic activity in the locale of the Church itself. Migrant women from various West African backgrounds come here each day to serve lunch in the

form of a plate of the Senegalese rice dish *Thiéboudienne* for 400 ougias.<sup>5</sup> Gendered social roles and relations are thus reproduced in the informal economy. The day is also punctuated at regular intervals by the regional delicacy of mint tea. All of this is facilitated by people — both migrants and Mauritians — who come to the Church each day to set up shop in response to demand from workers here. Informality thus produces further informality, from which social rituals and networks inevitably emerge. These are at times disrupted by municipality officials, who arrive to confiscate cleaning materials and insist that people take their business elsewhere. Where exactly this ought to be has never been made clear. During the time I spent here, such disruptions never reached the intensity of the fabled 2016 raid. At moments of high frequency, however, they can push the cost of services up. Around the time of the 2018 African Union Summit in Nouakchott, for example, car washers told me they had begun charging customers 1,000 ougias instead of 500, due to the near-constant pressure from the municipality.

Further examples of urban social relations in practice play out on a daily basis roughly 2 km south of the Church, in an area known as *Clinique*. The majority of workers I encountered here are from Senegal. They assemble on both sides of the road leading to *Clinique's* hectic intersection, calling out to passing potential employers. The shops on each side of the road deal mostly in construction, plumbing and electrical supplies, which are also the areas in which the unemployed multitude attempt to find work as day labourers. Sharing the crowded pavement with them are numerous street vendors hawking clothes, sunglasses, jewellery, headphones, and traditional drinks and snacks. Some have resorted to this form of *petit-commerce* in frustration at the chronic unemployment within the construction and domestic work sectors. This was the case for Boubacar, a Senegalese Fula who had been seeking day labour as a painter when I first got to know him. One day I arrived in *Clinique* to find that he had swapped his paintbrush and roller for a small selection of perfumes, which he had laid out in a display on the curb. He explained that after finding no more than 3 days' painting work over the space of a month, he opted to switch to street vending. This proved to be a risky decision, however.

Just as car washers by the Church need to be ready to hide their materials to avoid them being confiscated by the municipality, similar contestations over public space unfold on a daily basis in *Clinique* and other parts of the city centre. It was a common occurrence to observe gendarmes forcing people selling products to pack them up and move on. The very fact that this is a more or less daily routine illustrates that

---

<sup>5</sup> | Ougiya is the local currency in Mauritania. 400 ougias was roughly equal to 1 euro at the time of this research.

it fails manifestly in its stated purpose of permanently clearing the streets of *Clinique* of street vendors. It does, nonetheless, produce a deeply disruptive effect in the lives of people here, rendering business at times impossible, and thereby increasing the precarity in which they live. Street vendors have told me that they believe a new shopping centre development just north of *Clinique* to lie behind the increased hostility of gendarmes in their regard of late.<sup>6</sup> The urban African struggles observed by Cooper (1983) between migrant labour, capital and the state, and their consequences in the domains of public space and migrant life, are thus very much in play in this context. If street vendors refuse to pack up their materials, or even if they fail to do so quickly enough, the products will be confiscated. This had already happened to Boubacar on a number of occasions in the short time that he had been in this business. For him, the stark survival choice was between idle invisibility in unemployment or throwing himself into the crosshairs of the municipality.

This is a situation in which many, both national and non-national, find themselves in Nouakchott. Notwithstanding this commonality of position amongst Nouakchott's multinational urban poor, however, there are cleavages among those on the margins of the state.

### **Urban informality and national fragmentation**

One day I was sitting in the alley behind the Church chatting with two car washers: a Malian *Soninké* called Yousef, and a Mauritanian Fula named Moussa. The two agreed that Mauritania is a hostile place to be poor, but opinions diverged when Moussa claimed that black Mauritians were disenfranchised by »White Moors«. Yousef was sceptical about the plight of Afro-Mauritians, claiming that »they're not real Mauritians«. In doing so, he reproduced the same racialised exclusionary conception of the nation that underpins black Afro-Mauritanian grievances against the state. While Yousef and Moussa identify with separate ethnic groups, it is clearly nationality that constitutes the point of antagonism between them, since true membership of the Mauritanian nation is what is at stake in the exchange. A similar theme emerged on another occasion, when I observed a disagreement between a Guinean Fula named Ahmed and a Mauritanian Fula called Khaled. Ahmed was telling me about the difficulties of life here, saying that things are very hard for foreigners. »Not just for foreigners!« Khaled angrily interjected, and protested that Mauritians had difficulties too. The insinuation that hardship was the exclusive domain of migrants

---

<sup>6</sup> | Local media have reported on similar disputes between market workers and municipality officials over the same shopping centre development (N'Diaye 2017).

in Nouakchott had sparked indignation in the Mauritanian Fula. For him the root of their situation was not a matter of simply being ›foreign‹. Evidently, the fact of Ahmed's and Khaled's shared ethnic identification did not preclude nationally-based differences from arising between them.

A conversation with Boubacar, the Senegalese Fula painter turned street vendor, may further illuminate how nationality cuts through ethnic affiliation. After an Afro-Mauritanian walked away from his perfume display without buying anything, Boubacar returned to leaning on a car beside me, complaining about the Fulas in Mauritania:

»They're worth nothing here. They're behind. And they always give foreigners a hard time. They say that foreigners have ruined the country. They say that this is their country, but it's not their country! They only collect rubbish and that type of thing. And they give us a hard time.«

When I inquired if they give him a hard time because they themselves are also having a hard time, he responded that yes, »they are having a hard time«. He then continued to decry their attitudes to foreigners. »But you speak the same language, don't you?« I asked. »We're brothers!« he affirmed, »but they give us a hard time.«<sup>7</sup> Boubacar's words indicated the extent to which the colonial administrative decision to draw a territorial border between people living on opposite banks of the Senegal River has resonated in psycho-social terms up to today. Such sentiments have been echoed to me from the ›national‹ side of this divide as well. Youslem, a Mauritanian Fula, told me how he used to earn between 60,000 and 70,000 ouguyas a month as a domestic worker when he first arrived in Nouakchott from his home region of Kaedi. Now, however, domestic workers only earn between 25,000 and 30,000. He blamed migrants for this. They work for nothing, he argued, and as a result, »they have ruined everything«.

Boubacar's observations about the structural position of the Fula in Mauritania is not without basis in fact, and it may offer some insight into what underlies these antagonisms. Ciavolella (2010) chose the Fula ethnic group as his object of study in what he termed an »anthropology of the margins« of the Mauritanian state. For him, looking at the state from the perspective of its peripheral groups could provide unique insights into its very nature. From our point of view, the fact that certain Mauritanian nationals face systemic marginalisation alongside migrant labourers speaks to a lack of what Brubaker (2010) has referred to as »substantive citizenship« in Mauritania. Some may also even lack the »formal citizenship« with which he juxtaposes it, as

---

7 | Originally »Ils nous fatiguent« in French.

suggested by those Afro-Mauritanian groups that claimed the biometric ID system was intended to strip them of their citizenship (Antil/Lesourd 2012). The gravity of such a relegation to the periphery of belonging, and the meagre distribution of resources that exists there, goes some way to explaining antagonisms between nationals and non-nationals in the informal economy.

The familiar, tragic irony of this situation is the similarity of experience that unites those who blame one another for their condition. At separate instances, both Youslem and a Malian named Bakar recounted to me the exact same feelings of frustration, isolation, and powerlessness associated with domestic work. Both spoke of feelings of emasculation due to having to take orders from children, and both said that without patience, you can't last in the job. If the employment of domestic workers facilitates status reproduction for employers, as Bridget Anderson (2003) has observed, the status of the worker is also certainly reproduced in the process. Yet this common class position and its experiential bonds are fractured by the national/other divide. It must be emphasised that this subjective psychological identification with the »imagined community« of the nation (Anderson 1983; Finlayson 1998) takes on a concrete, material form here. Youslem once sat beside me in a bad mood after trying his luck in the crowd that had gathered around a car at the Church. »The guy said he doesn't hire Mauritanians,« he told me dejectedly. His begrudging of foreign nationals is therefore grounded in his experience. And from the point of view of migrants, in addition to the exclusionary function of the residence permit, a recent series of national ring-fencing measures has meant that it is no longer officially possible for them to obtain formal employment in sectors such as transport and fishing (Diop 2013; Undercurrent News 2017). The formal sector is further closed off by the fact that work permits can only be obtained if the job to which one is applying cannot be filled by a Mauritanian national (République Islamique de la Mauritanie 2010). Such policies further expand the pool of informal labour, pushing wages down and thus raising the potential for antagonistic social relations in this arena.

### **State coercion and social cohesion**

Considering these policy-forged cleavages between those on the peripheries of the state, it is worth concluding with a reflection on why there is not *more* antipathy here. After all, competition is an iron law of the labour market, all the more so — one might expect — when it is an informal one. What one finds just as often, however, is a solidarity of necessity. There are at least two reasons for this. At the most fundamental level, the daily social interactions and exchanges around mint, sugar, tea and cigarettes in the various sites of the informal economy make up the strands of social



fabric that ensure a minimal degree of coexistence. In the context of West Africa, such social interactions are facilitated by what Whitehouse (2012) has referred to as the system of inter-ethnic joking relationships that exists across the region. Mauritania's geo-cultural location may thus provide some explanation as to why the phenomenon of »strangerhood«, which Whitehouse uses to describe the position of West African migrants in Brazzaville, Congo, has not manifested itself as profoundly between migrants and nationals in Nouakchott. Everyday mundane exchanges such as those identified by Whitehouse can be linked to the routines that Purcell (2003), drawing on Lefebvre, identified as constituting an alternative mode of urban belonging, which he describes as »inhabitançe«. It is the very fact of »inhabitançe«, in his view, that justifies the right to the city, rather than the exclusionary income-based model that dominates urban settings in which capitalist private property relations prevail. Evidently, Nouakchott is one such setting, which means that the informal economy is anything but immune to this overarching capitalist framework. Indeed, car washers have on occasion lamented to me the lack of organised unity among them, which can result in wage undercutting. Nonetheless, such practices do not preclude what Whitehouse (2012) calls the »pattern of ritualized informal ties« (p. 16), which arises from daily social interactions in a shared urban space.

Secondly, the hostility of state authorities toward those in the informal sector adds impetus to the solidarity of necessity identified here. Amidst rumours of an impending police raid at the Church (which ultimately never materialised), car washers banded together, passing their water cans to one another and hiding them behind the wall of another empty property so as to avoid them being confiscated. And in Clinique, *petit-commerçants* will often warn one another when gendarmes arrive to perform a sweep and confiscate belongings. The manner in which this positioning vis-à-vis state authority forges social cohesion may be further illuminated through an exchange with Alex, a Mauritanian Fula car washer at the Church. Like so many others, he was telling me about how foreigners have ruined the labour market here. When I responded to his assertions with surprise, by observing that everyone at the Church seemed to get on rather well, he replied that

»Yes, everyone gets on with each other, because if you have a good heart and you behave yourself you won't have any problems. But if we come here and fight amongst ourselves, then that will bring problems with the police and all of that.«

According to Alex, then, there is a collective self-interest in maintaining a degree of social cohesion, as anything less would jeopardise the security of all. To put this in situational terms, the sociohistorical structures of ethnicity and nationality certainly

offer rhetorical formats of exclusion and frameworks of resentment to individuals in the informal economy. However, their capacity to constitute substantive social barriers between workers is checked by the relationship between those in the informal sector and the state. What appears anomalous according to what one might expect from the exclusionary structures of ethnicity and nationality is explainable by reference to the relationship of the municipality and the police to individuals in the informal economy. As Papadopoulos and Tsianos observed, »where migrants and precarious workers meet is in sharing the same urban spaces« (2013: 189), and in this case, in the state repression to which this sharing of urban space exposes them.

It is crucial to acknowledge that in the abstract, the line between national and other is manifestly evident in the form that state reprisals may take, insofar as non-nationals are »deportable« (De Genova 2002), while nationals are not. In practice, however, the persistence of ethnically based modes of discrimination means that Mauritanian Fula and Haratin are not immune from arbitrary arrest and discrimination. And on the other hand, an undocumented migrant may avoid deportation at the cost of a bribe to police, as several respondents attested to me. Moreover, a corruption scandal in Nouakchott's migrant detention centre in 2016 led to a temporary lull in migrant detention and deportation (Siley 2016). These considerations indicate that the extent to which the line between »deportable« non-nationals and »non-deportable« citizens manifests in practice depends on contingent contextual factors. This further underscores the situational nature of nationality and ethnicity. Furthermore, while the similar experience of certain Afro-Mauritanians and West African migrants regarding the biometric ID card and residence permit may serve to sharpen antagonisms between those on the margins of the state, it could equally heighten a sense of collective exclusion, which can in turn foster a shared sense of grievance, if not identity.

## CONCLUSION

Created *ex nihilo* in 1958 (Bensaâd 2008), Nouakchott today serves as the setting for a daily cyclical routine, in which gendarmes, police, and municipality officials, tasked with arranging urban space in the image of capital and the state, are set against migrant street vendors and workers trying to eke out an existence in this same urban space. The collective survival impulse of the latter is the ultimate operating principle of those segments of the informal economy discussed here. This is a world that people have entered having travelled, either internally or across borders, in the hope of gaining a living. Cheikh summed this up when speaking to me about continuing to work with the threat of their materials being confiscated: »everyone does what they

can to survive.« As Locatelli and Nugent (2008) stated in relation to other African urban contexts, the strategies that arise from this survival impulse should be understood »as capacities built upon people's perceptions of their own status and experiences of their daily life« (4). The universally informal nature of the social networks and economic activity discussed here, as well as that of the state disruptions to which they are subject, indicate that what is often labelled ›informality‹ can equally be described in Nouakchott as urban social relations in practice. The historical baggage of national categories and identities can and does provide the content for situational displays of identity in this urban context. However, it is superseded by the position of those within the informal economy, who are internally bound together by social rituals and patterns of communication, and externally by a shared structural antagonism. This makes the informal economy, for the moment, a more immediate and tangible alternative mode of belonging.

## LITERATURE

- Agamben, Giorgio (1998): *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford.
- Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London.
- Anderson, Bridget (2003): Just another job? The commodification of domestic labor. In: Ehrenreich, Barbara / Hochschild, Russell A. (Eds): *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*. New York.
- Antil, Alain / Lesourd, Celine (2012): Une hirondelle ne fait pas le printemps. *Grammaire des mobilisations sociales et politiques et retour de la question negro-mauritanienne*. In: *L'Annee du Maghreb* 8 (8). 407–429.
- Barth, Frederik (1969): Introduction. In: Barth, Frederik. (Ed.): *Ethnic Groups and Boundaries: the Social Organization of Cultural Difference*. Boston. 1–3.
- Bennoune, Mahfoud (1978): The Political Economy of Mauritania: Imperialism and Class Struggle. In: *Review of African Political Economy* 5 (12). 31–52.
- Bensaâd, Ali (2008): »L'irrégularité« de l'immigration en Mauritanie: une appréhension nouvelle, conséquence d'enjeux migratoires externes. In: *Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration*.
- Boulama, Tchernou Hamadou / Kebe, Moustapha Kémal / Mbow, Amadou / Montero, Moussa / Sarr, Aby / Sarr, Daouda / Tixier, Myriam (2017): *Axe Rosso-Nouakchott: des mobilités en danger. Rapport d'observation à la frontière Sénégal — Mauritanie*. URL: [lacimade.org](http://lacimade.org) [16.12.2018].
- Brubaker, Rogers (2002): Ethnicity without Groups. In: *European Journal of Sociology* 43 (2). 163–189.
- Brubaker, Rogers (2010): Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging. In: *Journal of Interdisciplinary History* 41 (1). 61–78.

- Choplin, Armelle (2006): Le foncier urbain en Afrique: Entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott (Mauritanie). In: *Annales de Géographie* 115 (647). 69–91.
- Choplin, Armelle (2009): Nouakchott: au carrefour de la Mauritanie et du monde. Paris.
- Choplin, Armelle (2014a): Les »Sans fiche sans photo«: Déplacements forcés et (non)-mobilisation citoyenne à Nouakchott (Mauritanie). In: *Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* 22 (1).
- Choplin, Armelle (2014b): Post-Politics and Subaltern (De)Mobilization in an African City. Nouakchott (Mauritania). In: *Journal of Asian and African Studies*. 1–18.
- Choplin, Armelle / Lombard, Jermoe (2014): On West African Roads: Everyday Mobility and Exchanges between Mauritania, Senegal and Mali. In: *Canadian Journal of African Studies / La Revue canadienne des études africaines* 48 (1). 59–75.
- Ciavolella, Riccardo (2010): Les Peuls et l'Etat en Mauritanie: Une anthropologie des marges. Paris.
- Ciavolella, Riccardo (2011): Culture nomade à l'épreuve du capital mobilité, les Peuls Fulaabe (Mauritanie). In: *M@ppemonde* 103 (3). 1–13.
- Cooper, Frederick (1983): *Struggle for the City: Migrant Labor, Capital and the State in Urban Africa*. New York.
- Coppolani, Xavier (1999): *Mauritanie Saharienne: Novembre 1903 à Mai 1904: Mission d'organisation des territoires du Tagant*. Paris.
- Cross, Hannah M. (2011): Rents, Rights, Rejections and Resistance: West African Migrants, the EU's Migration Regime and Militarisation in Mauritania. In: *The International Journal of Human Rights* 15 (6). 827–846.
- Cross, Hannah M. (2013): *Migrants, Borders and Global Capitalism: West African Labour Mobility and EU Borders*. Oxford.
- De Chasse, Francis (1984): *Mauritanie: 1900–1975*. Paris.
- De Genova, Nicholas (2002): Migrant »Illegality« and Deportability in Everyday Life. In: *Annual Review of Anthropology* 31. 419–447.
- Dia, Alassane (2015): TPMN: Le génocide biométrique continue de plus belle. Cridem of 01.07.2015. URL: [cridem.org](http://cridem.org) [14.12.2018].
- Dialtabé (2012): Obtention de la Carte de Séjour en Mauritanie: La législation de 1964, obsolète et inadaptée. Cridem of 12.09.2012. URL: [cridem.org](http://cridem.org) [14.12.2018].
- Di Bartolomeo, Anna / Fakhoury, Tamarice / Perrin, Delphine (2010): CARIM — Consortium for Applied Research CARIM — Migration Profile: Mauritania. In: CARIM — Consortium for Applied Research on International Migration.
- Diop, Mountaga (2013): Transport urbain à Nouakchott: Entre colère et satisfaction. *Eveil Hebdo* of 31.01.2013. URL: [eveilhebdo.info](http://eveilhebdo.info) [14.12.2018].
- Finlayson, Alan (1998): Psychology, Psychoanalysis and Theories of Nationalism. In: *Nations and Nationalism* 4 (2). 145–162.
- Frowd, Philippe (2014): The Field of Border Control in Mauritania. *Security Dialogue* 45. 226–241.
- Gary-Toukara, Daouda (2009): La Dispersion des Soudanais / Maliens à la Fin de l'Ère Coloniale. *Hommes et Migrations* 1279. 12–23.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. New York.
- Gluckman, Max (1940). Analysis of a Social Situation in Modern Zululand. In: *Bantu Studies* 14 (1). 1–30.

- Van Helsen, J (1967). The Extended-Case Method and Situational Analysis. In: Epstein, Arnold L. (Ed.): *The Craft of Social Anthropology*. London. 129–152.
- Hobsbawm, Eric (1983). Introduction: Inventing Traditions. In: Hobsbawm, Eric / Ranger, Terrence (Eds): *Inventing Tradition*. Cambridge. 1–14.
- IOM (2009): *Migration en Mauritanie: Profil National*. 2009. URL: [iomdakar.org](http://iomdakar.org) [14.12.2018].
- Jenkins, Richard (2003): Rethinking Ethnicity: Identity, Categorisation and Power. In: Stone, John / Dennis, Rutledge (Eds.): *Race and Ethnicity: Comparative and Theoretical Approaches*. Oxford. 59–71.
- Leservoissier, Olivier (1994): L'évolution foncière de la rive droite du fleuve Sénégal sous la colonisation (Mauritanie). In: *Cahiers d'études africaines* 34 (133–135). 55–83.
- Locatelli, Francesca and Nugent, Paul (2008): Introduction. In: *African Cities: Competing Claims on Urban Spaces*. Leiden. 1–14.
- MacLeod, Gordon / Jones, Martin (2011): Renewing Urban Politics. In: *Urban Studies* 48 (12). 2443–2472.
- Marchesin, Philippe (2010): *Tribus, Ethnies et Pouvoir en Mauritanie*. Paris.
- McFarlane, Colin (2012): Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City. In: *Planning Theory and Practice* 13 (1). 89–108.
- Meagher, Kate / Mann, Laura / Bolt, Maxim (2016): Introduction: Global Economic Inclusion and African Workers. In: *Journal of Development Studies* 52 (4). 471–482.
- N'Diaye, Diary (2017): Nouakchott: les commerçants du marché de la capitale sommés de quitter la place. Les Mauritanies of 23.10.2017. URL: [lesmauritanies.com](http://lesmauritanies.com) [14.12.2018].
- Novak, Paolo (2017): Back to Borders. In: *Critical Sociology* 43 (6). 847–864.
- OECD (2010): Case no. 1: Senegal-Mauritania Conflict. Paris. URL: [oecd.org](http://oecd.org) [14.12.2018].
- Okamura, Jonathan (1981). Situational Ethnicity. In: *Ethnic and Racial Studies* 4 (4). 452–465.
- Ould Mey, Mohammed (1996): *Global Restructuring and Peripheral States: the Carrot and the Stick in Mauritania*. Maryland.
- Ould Saad, Mohammed El Moctar (2004): Le fleuve Sénégal comme enjeu régional de la «colonisation agricole» à l'après-barrage (1818–2001). In: Ould Ahmed Salem / Zekaria (Ed.): *Les Trajectoires d'un État-Frontier: espace, évolution politique et transformations sociales en Mauritanie*. Dakar. 90–112.
- Papadopoulos, Dimitris / Tsianos, Vassilis (2013): After Citizenship: Autonomy of Migration, Organisational Ontology and Mobile Commons. In: *Citizenship Studies* 17 (2). 178–196.
- Parker, Ron (1991): The Senegal-Mauritania Conflict of 1989: A Fragile Equilibrium. In: *The Journal of Modern African Studies* 29 (1). 155–171.
- Peregil, Francisco (2015): How Spain halted the flow of migrants from Mauritania to the Canary Islands. El Pais of 24.09.2015. URL: [elpais.com](http://elpais.com) [12.12.2018].
- Purcell, Mark (2003): Citizenship and the Right to the Global City. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (3). 564–590.
- République Islamique de la Mauritanie (2010): *Stratégie nationale de gestion de la migration*. URL: [iom.int](http://iom.int) [14.12.2018].

- République Islamique de la Mauritanie (2015): Recensement Général de la Population et de l'Habitat. Office National de la Statistique. URL: [ons.mr](http://ons.mr) [14.12.2018].
- République Islamique de la Mauritanie (2017): Enquete Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel en Mauritanie. URL: [ons.mr](http://ons.mr) [06.12.2018].
- Robinson, David (2000): *Paths of Accommodation: Muslim Societies and French Colonial Authorities in Senegal and Mauritania, 1890–1920*. Paris.
- Schmitz, Jean (1994): La mosaïque mauritanienne. In: *Cahiers d'Études Africaines* 34 (1–3). 489–497.
- Scott, James C. (1998): *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. London.
- Sileye, Ba (2016): Enquête –reportage Mauritanie : Scandale de corruption au cœur des contrôles de migrants. Radio Mauritanie Internationale of 29.11.2016. URL: [rmi-info.com](http://rmi-info.com) [14.12.2018].
- Tempest, Rone (1989): In Senegal and Mauritania, Ethnic Conflict Rages Amid Talk of War. *Los Angeles Times* of 03.06.1989. URL: [articles.latimes.com](http://articles.latimes.com) [14.12.2018].
- Undercurrent News (2017): Mauritania Closes Fishing Grounds to Senegal. URL: [undercurrentnews.com](http://undercurrentnews.com) [14.12.2018].
- Vium, Christian (2016): Enacting Immanent Potentialities: Tchib-tchib Strategies at the Centre of the Urban Fringe in Nouakchott, Mauritania. In: *Singapore Journal of Tropical Geography* 37 (3). 343–362.
- Whitehouse, Bruce (2012): *Migrants and Strangers in an African City: Exile, Dignity and Belonging*. Bloomington.
- Wimmer, Andreas. (2008): Elementary Strategies of Ethnic Boundary Making. In: *Ethnic and Racial Studies* 31 (6). 1025–1055.



## **Interventionen**





# Life, Journey, Migration

## Enforced mobilization of an academic

---

MINE GENÇEL BEK

**Abstract:** This is a personal account of the recent and somewhat enforced and ambiguous mobility of an academic who was dismissed from her university because of the Peace Petition that she signed with hundreds of other scholars, who are known as the Peace Academics of Turkey. The author has been given the encouragement to write such a subjective account from a section of this journal which describes itself as a self-critical and open platform: »Intervention«. Academia needs interventions.

**Keywords:** migration, enforced mobilization, Peace Academics, Turkey, affective

## JOURNEY 1

In the morning of September 2, 2016, my husband and I, with our 10-year-old daughter, found ourselves on a plane to Paris. That summer, we had two international flights cancelled along with other reservations and lost quite a considerable amount of money. Thanks to the International Association for Media and Communication (IAMCR), our registration fees were reimbursed, as small compensation. IAMCR also put explanatory notes in our sessions that we had been unable to attend the conference and make our presentations because our freedom of movement had been rescinded: The rectorate of our school, Ankara University, had not given us permission to attend international academic conferences. The hidden »rationale« behind the prohibition was that I was one of the academics who had been accused by the Turkish authorities of being terrorists, upon signing a peace declaration.<sup>1</sup> This trip to Paris was an effort to cross the border in the face of ongoing pressure and recent attempts

---

<sup>1</sup> | The Peace Petition »We Will Not Be a Party to This Crime«, signed by academics on January 11, 2016, called on the Turkish government to take measures to end the violence against the civilian population in the Kurdish region of Turkey. Following that, they received many

to prevent my movement. Perhaps I was hoping to leave the ›inconveniences‹ behind, still regretting it for those who I know would continue to suffer from the new conditions in Turkey; the journalists, students, academics, human rights activists who have done nothing more than position themselves in the oppositional side of the political spectrum and speak up. Liberating myself from the ›new standards of freedom‹ in Turkey, I was hoping to breathe better, at least for a while. Such was my mood just two days before the journey. Yet, what happened the next night, the night of September 1, (which is ironically known as Peace Day in Turkey) changed my mood. What I started to feel was not any kind of relief, but quite the contrary: it was as if I was insensitively leaving the country, while everyone else was being placed in a difficult situation or sent into exile. I had a sleepless night. The icon showing the messages on my phone alerted me that ›something bad‹ had happened again. We had witnessed many violations of human rights, especially in the last few years. The message enlightened me about a new one; a new decree was published to dismiss the many academics who had signed the peace petition. These people, many of whom I had had a chance to work with, had dedicated their lives to critical academic production. The government had assumed the power of issuing a law by decree rather than following the regular legislative processes in the Parliament, using the state of emergency in the aftermath of the military coup attempt of July 15, 2016, as a pretext. Since that day, it has become a rather unpleasant habit to find out about new decree-laws and examine them in detail, looking for our names and the names of our friends and colleagues.

---

pressures including the President Recep Tayyip Erdoğan labelled all as a traitor, and terrorist; a right-wing mafia leader threatened these academics by saying that »we will shower with their blood«, and the AKP-supporting media (which is the majority of the media) published each academic's name and photograph and targeted all of them (to support peace academics, see [meccsa.org.uk](http://meccsa.org.uk)). Some academics who signed the petition were dismissed and more were subjected to disciplinary interrogations and criminal proceedings, many of which ended up with the verdict of imprisonment (the Anti-Terror Act, Article 7/2 calls for 15 months imprisonment) due to the accusation of carrying out propaganda for and supporting a terrorist organization. The Academics for Human Rights Newsletter of the *Supporting Academics as a Human Rights Actor in a Challenging Context* project, entitled *Ongoing Threats to Turkey's Academics for Peace and Violations of Human Rights* (April 2018), has used the data from the peace academics' network and has listed different forms of pressure, threats, harassment and restrictions at political, judicial and bureaucratic levels. For more details, see [tihvakademi.org](http://tihvakademi.org). For more updated information, see the web page of the Academics for Peace, [barisicinakademisyenler.net](http://barisicinakademisyenler.net).

The enthusiasm of my young daughter for Paris, which she had not seen before, prevented me from giving up on the trip. She was not unaware of what was happening; however, she was trying to put distance between her and the difficult realities of Turkey. She asked, »Mom, is it really the city of love? Does it smell like perfume?« My daughter had been asking whether there was a good place in the world for quite a while, in light of her observations that there were injustices every new place she visited. Yet she had not given up reserving the hope for the next place. Soon enough, she realized that Paris was not the place she was waiting for upon finding herself in the passport queue — which, unlike the EU line, was too long and too slow, and was filled by people like us, mostly black or brown. To make it worse, the streets and metro stations did not smell of perfume and there were many refugees lying on the streets.

For now, though, let's get back to the plane to meet Miyse. When we were seated on the plane, we saw a young and rather shy woman sitting in the window seat. She looked uncomfortable and insecure as if it was not her seat, as if she did not belong there. Her name was Miyse, a Syrian refugee who started living in the Turkish city of Hatay after the nursery where she worked was bombed. Her father had died in the civil war. Her brothers moved to Saudi Arabia while her mother chose to survive in Sudan. She was going to see her mother in another country because of the bitter irony that while her mother could not enter Turkey, Miyse could not enter Sudan. It is heartbreaking that there were borders between a mother and her child. Despite the language barriers, we started talking and continued in an amalgamation that included Turkish, English, and sign language. I advised her to enter a graduate program such as Arabic-Turkish translation, and informed her about scholarships. She listened quietly, contentedly even, to my efforts. Then I thought about my own life; since I was seven, I had believed in the merits of reading and learning, and had known no other way to live. Now, I was being threatened with dismissal at the age of 47 from the faculty where I had spent 30 years because of a declaration that demanded peace, and I was facing imprisonment. At that time, there was »only« a disciplinary interrogation opened against me, like all my other colleagues who signed the peace petition at the same university. I had not yet been dismissed, and allegations of terrorism with seven years of imprisonment for *Academics for Peace* had not been put in place. Anyway, I focused on saving Miyse through education as if it had saved me! Traveling side by side, I realized the limits to what I could wish for my daughter: »If one day she finds war planes over her head, I hope she can find a safer place and survive like Miyse.« Then I realized how little I was expecting from life for my daughter. I was scared.

## JOURNEY 2

Two days after the dismissal from the university, we went on another journey. In Turkey, being dismissed from the university not only means losing your job, but also being saddled with multi-dimensional difficulties, the accumulation of which is called »civilian death«. You can no longer have health insurance or work in another university, public or private. Even if the dean or president of a private university wanted me in their institutions, I was told, the Higher Education Authority (YÖK in Turkish) would not approve my employment. Your friends hesitate to call or even write emails in fear of being monitored by the state. Your passport is invalidated, so you cannot leave the country. Anyway, our ›trip‹ to Germany on February 9 had been planned a few weeks earlier. After our dismissal, we were concerned about the invalidation of our passports, but no official authority could give us information on the status of them. Our flight from Ankara to Germany was via Istanbul. Our passports had probably already been invalidated, but we decided to take our chances in the hope that the state was not functioning efficiently. So, with the slight possibility that our passports were still valid, we gathered our suitcases, but left the washed clothes on the ironing board and the food in the refrigerator, including the homemade yogurt. We would come back after staying a couple days in Istanbul anyway — we did not have any real faith in passing the passport check. There was an extra check point for public officers holding green passports, like me. We could barely believe that, having checked with the computer, the officers stamped our passports as »approved«. It turned out that our passports had not yet been invalidated after all. We passed the second check with no problem, but did not inform friends and families because the officers might come stop us any moment before boarding was completed. Very recently, my PhD student from Spain, who had been writing a thesis on ISIS and new media, was taken into custody for several days in a sports hall. The authorities did not allow me to enter the building and translate for her and threatened me, stating that they would take me too, if I insisted on it. She was interrogated about reports that she had written as a journalist and then was held by the police until she was inside the plane ready for deportation. Then she lost her right to her status as a student. Remembering that, I was thinking the possibility of the police coming onto the plane before takeoff. It did not happen. Still, I was unable to feel happy after takeoff, because we could return to our country only when (if) our passports were accepted as valid and our innocence was granted. When? We didn't know. My daughter was crying: »I don't want to go on a journey when we don't know when we'll return.« It was hard to believe when considering the right to travel is a basic human right.

When we landed, I received a message from the host dean that he would be at the airport with our names on a paper and a driver to take us to a guesthouse. How different it was from the treatment I had received from my faculty deans who are spoiled by power and became the servants of the government.

We arrived in a small town in the evening. There was no grocery store like the ones we used to have in Ankara. Nevertheless, some unseen hand had filled the refrigerator with food, including our favorite feta cheese, *sujuk* and bread. We had two full refrigerators in two different countries, filled with essentially the same food. Our first guest came on that first night. By chance, my neighbor was a friend of a friend and came to see if everything was okay. Over the next few days, the German man was joined by his young African-born son who spoke some French and German. He tried to communicate with us through a rap song and a few negative words in English about Erdoğan, as if he was feeling what we were experiencing. In the morning a message came from him, saying that »the sun is born everywhere« and lessened the pain in my heart.

Despite the pressures that we had encountered after signing the Petition for Peace in January 2016, I did not apply for an academic position abroad (or to the associations supporting academics at risk) until October 2016, believing that the academics dismissed before me would need these positions more. However, this gesture of solidarity, depriving myself of the chance to work, lost its meaning in any practical sense with the dismissal of thousands of academics following the July 15 ›coup attempt‹. So, it was a great relief when the university that invited me made an effort to provide support for more than the initial period, not only because of my academic merit but also as a manifestation of their solidarity, remembering the Germany of the 1930s. A few days later, my German friend, a retired professor who had helped me during the invitation process for the university, came to see us with a huge suitcase from the other side of the country, filled with books on media studies. He hugged us all separately. That was the moment that once again, I felt that common blood and common country were not what mattered. Human values and solidarity around them could travel beyond borders.

We were not that lucky in finding a permanent home. Many people, especially those of Turkish origin living in the city, blamed this on the ›Syrians‹. According to their accounts, the German state had given Syrians homes in a university town where there were not many vacant houses. »Rightly, the hosts do not want to give up their homes«, said a Turkish woman, working at a grocery store, who had only immigrated fifteen years before the Syrians did. She was complaining about »dirty Arabs«. My objections did not reach her heart, and she defended her position without even a trace of rephrase. It is so unfortunate that those who were once immigrants can be so

hostile to another group of immigrants and refugees. When I was trying to help the Syrian woman who I had encountered on the previous trip, I did not know that my own child would become classmates with Syrian refugee children at a difficult-to-find school in a German town — with all these children trying to ›integrate‹ and learn a foreign language. Nor did I know at that time that an official from the ›Ausländer‹ office would not even try to understand my situation and instead would tell me to go back to Turkey to extend my visa, and if that was not an option, then to apply to live in a refugee camp.

I was also surprised to find out that my husband's Turkish acquaintance, who tried to help us to find a house, would almost be excluded from his own circle because of us. There was a group of Turkish people who still sympathized with President Erdoğan and considered everyone that he considered an enemy as their own enemies, ›traitors‹ really. It was so ironic that this time we were seen enemies because of being perceived as FETÖ supporters.<sup>2</sup> I had been dismissed from the university, and that meant we had to be supporters of either FETÖ or the PKK. That was the perception of the mosque community there. Religion was not a part of our identity and life at all, and our acquaintance defended us with the fact that we drank alcohol, I wore a mini skirt, and my husband was an Alawite with a leftist moustache. Later we heard that some people from that group themselves had negative reactions from some Germans for their unyielding support for Erdoğan. »Go back to your country if you like it so much!«, they said to these Turks after Erdoğan's insulting, inappropriate, and provocative words equating Germans with Nazis. The relative balance that they had established with their years and years of hard work could be broken so easily, I thought, and I felt sorry for them. There were other things I also felt sorry about, such as the 45-year-old woman from Dersim who looked more like a 60-year-old. She was attending a *Volkschule* to learn German for the first time, and the reason for that was she could only find time after her kids started university. Just like Miyse, the young Syrian woman that I met on the plane, things could have been different for this old lady if she had gone to school and learned the German language. I then met a Kurdish man who was sorry that his sons had forgotten their mother tongue, Kurdish, while learning German. It seemed as if he was trying to connect with his roots through making traditional *yufka* bread. He was saying that without that bread, life was impossible in a country famous for its broad variety of breads.

---

2 | FETÖ is an acronym used for »Fethullahçı Terör Örgütü«, i.e. »the terrorist organization of Fethullah Gülen«. The government has held the religious sect of the Gülen Movement responsible for the failed military coup attempt in Turkey on July 15, 2016.

We now live in a green town near the city of Siegen. It rains a lot here and I find myself checking the weather forecast of the cities in Turkey almost every day; the cities that I was born in, lived in and wanted to die in. The owner of the house we rent is a Turkish guest worker who came to Germany in the 1970s and worked at a quarry for years. He settled in this town thinking that the fresh weather and forest would be good for his asthma, a common legacy of mining. We had encountered in the same town for completely different reasons.

That is the end of my notes here on the journey to Germany and the first few days of my stay. I still do not know the answer to the question that I ask myself, the same one that an AfD supporter I met in the election campaign asked me: »When are you going back to your country?«

## POSTSCRIPT

One-and-a-half years have passed since I started writing these two ›journeys‹. Even though the state of emergency has been lifted, at least officially, not much has changed for critical academics, intellectuals, journalists and human rights advocates in Turkey. There is still a travel ban in Turkey for those who have been dismissed by decree. The suspension, for example, of my passport violates not only my freedom but also the freedom of my daughter, who is a 12-year-old child, and it makes her feel ›exiled‹. Since we cannot leave Turkey again, we cannot go »home.« The situation is much worse for the other signatories of the Peace Petition who are still trapped in Turkey. They are unemployed, forbidden from working in any other position, cannot leave the country even if they find positions abroad, and have no social security or access to free health service. The court case against the Peace Academics has resulted in imprisonment for more than one year on allegations of »supporting terrorism.« Yet, despite all the criminalization and restrictive conditions, critical academic production continues, by writing books, articles, and blog posts, and sharing stories with the public on alternative platforms beyond the borders.





# Über das Recht, komplex zu sein

---

RIA PRILUTSKI

**Abstract:** Starting from personal observation, I develop my argument around what I call the »right to be complex,« which is often denied to marginalised persons. I propose taking intersectionality seriously by recognising the complexity of power structures and subject positions. In my examples, debates about sexual violence often equate victims with white, non-migrant females and the demands for gender-sensitive language only represent white middle-class German speakers, leaving everybody else outside, and forcing subjects situated in ambiguous positions into a false loyalty conflict. I argue for closer attention and non-reductionist approaches to such ambiguous positions. Furthermore, I draw on Urmila Goel's insights into the complexity of racism, and argue that a person can be positively *and* negatively affected by it, as it is in the case of anti-Slavic and several other forms of racism. In the last section, I briefly refer to the debate on the autonomy of migration and consider the right to be complex as a right to move or to stay. I conclude with the idea of a myriad of origins belonging to every person instead of persons belonging to one single point of origin. As a consequence, I argue for a personal right not only to decide where we want to go but also where we have come from.

**Keywords:** intersectionality, complexity of power structures and subject positions, autonomy of migration, racism, moral rights

*Wo Heimat?*

Wie bitte?

*Wo deine Heimat ist!*

Hab' ich nicht. Und brauch' ich auch nicht.

*Was ist denn so verwerflich an dem Begriff ›Heimat‹?*

Nichts.

Der Dialog ereignete sich vor etwa fünf Jahren im Rahmen eines Seminars über ökonomische Anthropologie an der Universität Jena. Ich, immerhin schon seit sechs Jahren Teil dieser Gesellschaft, immerhin Studierende im Master Gesellschaftstheorie, immerhin ganze Abende in die Lektüre von Polanyi und Graeber vertieft, wurde in der Pause im falschen Deutsch angesprochen. Wie mein Kommilitone auf die Idee

gekommen war, ich könnte keine komplexe Sprache verstehen oder sei nicht wichtig genug, in einem grammatikalisch korrekten Satz adressiert zu werden, ist mir bis heute schleierhaft. Meine Seminarbeiträge konnten hierfür jedenfalls keine Grundlage bieten, denn sie waren auch damals schon sehr komplex. Dass sich der Kommilitone erst nach meiner verwunderten Nachfrage an die Existenz von Pronomen und Verben in seiner vermeintlichen ›Muttersprache‹ erinnerte, war anscheinend nur für mich ein Widerspruch. Wie er meine sichtbare Erschütterung auf den Heimatbegriff zurückführen konnte und nicht etwa auf den rassistischen Platzverweis, den er ausgesprochen hatte, weiß ich ebenfalls nicht. Was ich jedoch weiß: Solche Situationen waren und sind für mich und andere als ›fremd‹ markierte Personen alltäglich.

Ich *habe* keine Heimat, weil ich die Gesellschaft, in der ich aufgewachsen bin, beim besten Willen nicht als Heimat bezeichnen kann, – ich habe sie ja nicht ohne Grund Hals über Kopf verlassen. Dass ich das auch in Bezug auf die Gesellschaft, in der seit über einem Jahrzehnt lebe, nicht kann, beweist die oben dargestellte Situation hinreichend. Ich *brauche* keine Heimat, weil ich mich mit diesem Umstand abgefunden und das Beste daraus gemacht habe. Ich begreife mich nicht als Deutsche und auch nicht als Russin. Ich definiere mich als eine in Westsibirien aufgewachsene, in Deutschland lebende, postnationale Person mit Migrationsgeschichte. Und außerdem als weiblich, lesbisch, armuts- und gewalterfahren und neuroqueer — nur um Einiges zu nennen.

Dieser Artikel widmet sich dem Recht, komplex zu sein, das für Mehrfach-Nicht-Zugehörige wie mich eine existentielle Bedeutung hat, sowie seiner Umsetzung in der wissenschaftlichen und politischen Praxis. Ich widme mich dabei insbesondere zwei Kontexten: erstens dem Umgang mit vielfältigen Diskriminierungen und Positionierungen und zweitens dem Thema Autonomie der Migration.

## **VON INTER- UND ›INTRASEKTIONALITÄT‹, KONFLIGIERENDEN LOYALITÄTEN UND FALSCHEN PERSÖNLICHKEITSSPALTUNGEN**

Zwei theoretische Bezüge sind für die folgenden Überlegungen von Bedeutung und bilden meinen wissenschaftlichen Ausgangspunkt: einerseits die neuere deutschsprachige Rassismusforschung und andererseits die Intersektionalitätsdebatte. Meine Argumentation baut hauptsächlich auf Urmila Goels »Plädoyer für Ambivalenzen, Widersprüchlichkeiten und Mehrdeutigkeiten in der Rassismuskritik« (Goel 2013) sowie meinen eigenen Beobachtungen auf.

Was ich auf der Ebene des Subjekts als das Recht, komplex zu sein, zusammenfasse, bedeutet auf der gesellschaftsanalytischen Ebene eine ganz und gar nicht so komplexe Erkenntnis: Komplexe Macht- und Ungleichheitsverhältnisse<sup>1</sup> ergeben komplexe Subjektpositionen ergeben komplexe Macht- und Ungleichheitsverhältnisse usw. Unsere Aufgabe als Wissenschaftler/innen, als politische Akteur/innen und Alltagsmenschen besteht m.E. darin, diesem Umstand Anerkennung zu verschaffen und ihn in unserer Tätigkeit zu berücksichtigen.

Wir benötigen Kategorien in unserem alltäglichen Leben, in unserer wissenschaftlichen und politischen Arbeit, weil wir ohne sie nicht sprechen könnten. Wir benötigen sie zur notwendigen Komplexitätsreduktion. Eine Frage zwingt sich für mich jedoch auf: Auf wessen Kosten erfolgt die Komplexitätsreduktion? Wer wird warum und auf welche Weise nicht benannt, nicht repräsentiert, nicht erfasst? Im Kontext der Migrations- und der Diskriminierungsforschung sagt die Frage, welche Subjektpositionen und Lebensrealitäten ausgelassen wurden, oft mehr über die gesellschaftlichen Verhältnisse aus, als die Auflistung der Genannten. So kann man sich fragen, wie wahrscheinlich es ist, dass es unter den Opfern der Kölner Silvesterangriffe keine nicht-weißen oder migrantischen Frauen befanden. Die mediale Inszenierung der Opfer als eine universelle, allumfassende weiße deutsche Figur und der Täter als einen einheitlich schwarzen migrantischen Mann (vgl. u.a. Kulaçatan 2016) war eine Komplexitätsreduktion mit fatalen Konsequenzen für »migrantisierte« Männer, für nicht-weiß-deutsche Opfer sexistischer Gewalt und für alle anderen Subjekte, die diesem Bild nicht entsprechen konnten.

Für Mehrfach-Betroffene ergibt sich aus solchen Situationen zudem ein unmöglicher Loyalitätskonflikt. Ich kann mich nicht spalten und an einem Tag Frau, an einem anderen Tag Migrantin, wieder später mal homosexuell oder von Klassismus betroffen sein, und dann vielleicht auch noch Soziologin, die das alles analysieren darf, wenn sie denn Glück hat. Als Person bin ich das alles auf einmal und hätte zu allem etwas zu sagen. Und auch wenn die Erkenntnisse, die man üblicherweise unter dem Stichwort »Intersektionalität« zusammenfasst, mittlerweile zum politischen und wissenschaftlichen Mainstream gehören oder zumindest auf dem besten Weg dahin sind, beobachte ich wenig Konsequenzen daraus im — wissenschaftlichen wie politischen — Alltag: Wenn es hart auf hart kommt, darf man doch entweder schwul sein oder Migrant. Oder in Fatima El-Tayeb's Worten:

---

1 | Ich gehe von einem Verständnis von Macht in der Tradition von Foucault aus, also im Sinne von produktiver und nicht nur repressiver Macht. Dies schließt sowohl Herrschafts- als auch Widerstandspraktiken ein.

»Zu den Erkenntnissen von *postcolonial studies* und *queer theory*, die sich im letzten Jahrzehnt nahezu als Gemeinplatz durchgesetzt haben, gehört jene von der Interdependenz der Konzepte von ›Rasse‹ und Geschlecht, der Unmöglichkeit, das eine ohne das andere adäquat zu analysieren. Auch im deutschen akademischen Diskurs wird dieser Ansatz weitgehend anerkannt — mit einer wichtigen Ausnahme: der Analyse der deutschen Gesellschaft selbst.« (El-Tayeb 2012: 129; Herv. i. O.)

Denn aus mehrfachen (Nicht-)Zugehörigkeiten können sich durchaus konfligierende Interessen und Sensibilitäten ergeben. Die Auseinandersetzungen um eine geschlechtergerechte Sprache etwa können rassistische oder klassistische Ausgrenzungen produzieren. Eine Sprachnorm, die in der geschriebenen Form mit Partizipien und Sonderzeichen gespickt ist und in der gesprochenen Form eine Sprechweise verlangt, die für viele nicht-deutsche ›Erstsprachler/innen‹ dieser Welt körperlich nicht zu schaffen ist, erzeugt immer neue Gründe, ganze Gruppen von Personen auszuschließen, die über keine ›korrekte‹ Sprache verfügen, und beraubt sie ihrer ohnehin marginalisierten Artikulationsmöglichkeiten. Das antisexistische Ziel also, Frauen, aber vor allem Inter- und Trans-Personen eine angemessene Repräsentation in der Sprache zu ermöglichen, lässt sich nicht ohne Weiteres mit der antirassistischen Linguizismus-Kritik am repressiven Gebrauch der (deutschen) Sprachnorm vereinbaren. Mit der Forderung nach einer klaren, verständlichen Kommunikation, die insbesondere im Kontext von Klassismus und Ableismus immer wieder laut wird, wird es auch nicht einfach sein.

Die Auflistung solcher ›Loyalitätskonflikte‹ ließe sich nun ins Unendliche steigern, jedoch besteht der Kern des Problems für mich darin, sie überhaupt als Konflikte zu betrachten und nicht etwa als fruchtbare Differenzen. Der oben zitierte Aufsatz von El-Tayeb endet mit einem Aufruf, die *queer theory* beim Wort zu nehmen und zur analytischen Grundlage für neue Koalitionen zu machen, in denen sowohl die mehrheitsdeutsche Dominanz etwa in der Lesben- und Schwulenbewegung als auch die Eindeutigkeit der ethnischen Zugehörigkeit in Frage gestellt werden (ebd.: 137f.). Beim Wort nehmen kann man auch bereits Judith Butler, die in »Das Unbehagen der Geschlechter« von einer notwendigen und produktiven Unvollständigkeit der Kategorie ›Frau‹ ausging (Butler 2014 [1991]: 35). Gerade die daraus resultierenden Divergenzen und Interessenkonflikte können zur Basis für eine neue Bündnispolitik werden:

»Vielleicht ist es für ein Bündnis gerade notwendig, die eigenen Widersprüche anzuerkennen und mit diesen ungelösten Widersprüchen zum Handeln überzugehen. Vielleicht gehört es auch zur dialogischen Ver-

ständigkeit, dass man die Divergenzen, Brüche, Spaltungen und Splitterungen als Teil des oft gewundenen Demokratisierungsprozesses akzeptiert.« (Ebd.)

Doch es geht noch komplexer. Die Bekenntnis zur intersektionalen Analyse und Arbeitsweise allein reicht nicht, denn jede Kategorie, um die es hier geht, und jedes Herrschaftsverhältnis ist in sich schon komplex.<sup>2</sup> Darauf hat auch Urmila Goel (2013) in ihrem Plädoyer hingewiesen, indem sie dazu aufgerufen hat, sich vermehrt mit Widersprüchen, Uneindeutigkeiten und Ambivalenzen in der Rassismusforschung zu beschäftigen. Einerseits erfordert dies eine gesonderte Aufmerksamkeit für Verflechtungen von Rassismus und anderen Diskriminierungsformen, andererseits aber auch eine genauere Betrachtung der ›Familienähnlichkeiten‹ (Mecheril/Melter 2011) und der Unterschiede zwischen einzelnen Rassismen — etwas, das ich hier zugespitzt als eine ›intrasexuelle‹ Perspektive bezeichne. Rassistische, aber auch sexistische, klassistische etc., Unterscheidungen sind relational und kontextspezifisch, so dass in der Forschung schon seit einiger Zeit von Rassismen im Plural gesprochen wird (Hund 2006; Mecheril/Melter 2011).

Ambivalente Positionierungen sind hier unvermeidbar und die Auseinandersetzung mit ihnen dringend notwendig. Goel verweist in diesem Zusammenhang auf die prekäre Position von Personen, »die physiognomisch als Zugehörige zur Dominanzgesellschaft passieren können, die aber als nicht zur Dominanzgesellschaft zugehörig klassifiziert und rassistisch ausgegrenzt werden, sobald mehr Informationen über sie zur Verfügung stehen (z.B. Name, Sprache, Informationen über Familienbiographie)« (Goel 2013: 86f.). Ein klassisches Beispiel aus meiner Praxis ist der Antislawismus. Von einigen Forscher/innen gar nicht erst als Rassismus anerkannt (s. Arndt 2009)<sup>3</sup>, obwohl es auch Rassismusforscher/innen *of Colour* gibt, die die Rassifizierung osteuropäischer Bevölkerungen durchaus anerkennen (bspw. El-Tayeb 2016) oder sogar

---

2 | Vgl. dazu den Aufsatz von Leslie McCall »The Complexity of Intersectionality«, in dem sich die Autorin gerade der Unmöglichkeit der Erfassung der sozialen Realität in ihrer Komplexität widmet und drei Ansätze im Rahmen der Intersektionalitätsforschung unterscheidet: den antikategorialen, intra- und interkategorialen Ansatz (McCall 2005).

3 | Ich stehe diesem Versuch einer weißen deutschen Wissenschaftlerin, eine nach ›Farben‹ und Religionen sortierte Taxonomie der Betroffenen zu entwickeln und die antislawische Gewalt etwa im Nationalsozialismus für nicht rassistisch zu erklären, kritisch gegenüber, auch und gerade weil der Verweis auf das weiße Privileg, Andere zu benennen und über die Erfahrungen der Anderen zu bestimmen, einen großen und wichtigen Verdienst der Kritischen Weißseinsforschung darstellt.

auf die Kontinuitäten zwischen dem deutschen Kolonialismus und der jahrhundertealten Pol/innenfeindlichkeit hinweisen (Ha 2012), bildet der antislawische<sup>4</sup> Rassismus oft einen Streitpunkt. Kann es einen Rassismus gegenüber Menschen geben, die weiß aussehen? Ja, aber man muss diese Menschen dafür als ›weniger‹ oder ›nicht so richtig‹ weiß kategorisieren. Als slawisch kategorisierte Menschen machen Rassismuserfahrungen, indem man sie etwa als gewalttätig, barbarisch, unterentwickelt und gefährlich darstellt. Und slawische Menschen können selbst rassistisch agieren, indem sie darauf bestehen, auf Kosten Anderer als weiß anerkannt zu werden, und ihren Anteil an weißen Privilegien einfordern. Eine Person kann zudem von mehreren Rassismen zugleich betroffen sein: etwa aufgrund ihres Aussehens, ethnischer, nationaler oder religiöser Zugehörigkeit, ihrer Sprache, ihrer Migrationserfahrung oder Familiengeschichte. Verschiedene Betroffenen-Positionen in unterschiedlichen Rassismen erzeugen bisweilen gegensätzliche Interessen und Bedürfnisse: So ist es vielen Schwarzen Deutschen enorm wichtig, als Deutsche anerkannt zu werden, da sie auch und gerade durch die Verweigerung der nationalen Zugehörigkeit rassistisch angegriffen werden. Für viele Menschen mit Migrationsgeschichte sind hingegen Mehrfachzugehörigkeiten bedeutend, wieder Andere streben eine Dekonstruktion der nationalen Zugehörigkeit als solchen an, da sie diese als rassistisch wahrnehmen. Wichtig ist es, diese Konflikte als produktive Impulse aufzufassen und keine falsche Opferkonkurrenz darauf aufzubauen.

Für mich als Wissenschaftlerin bedeuten solche Ambivalenzen und Uneindeutigkeiten wie die oben beschriebenen, dass ich in meiner Arbeit eine kontextspezifische, für Feinheiten offene Fallanalyse praktizieren muss, und zwar nicht nur in Bezug auf Rassismus. Eine Frau ist einem Mann gegenüber tendenziell benachteiligt. Der Sexismus gegenüber Trans- und Inter-Personen ist jedoch ein anderer, und in diesem Fall ist eine cis-Frau mit ihrem immerhin normkonformen Geschlecht eher als privilegiert einzustufen — vorausgesetzt, alle anderen Faktoren sind gleich, versteht sich. Gerade das Einfordern von Eindeutigkeit und klar abgegrenzten Kategorien ist zudem ein wesentliches Merkmal von Rassismus (aber auch von Sexismus), da hier alles Abweichende als monströs wahrgenommen wird (vgl. Goel 2013: 80; Mecheril 2003: 323ff.).

Für mich als Privatperson und als Aktivistin folgt aus meiner eigenen uneindeutigen Position die Anerkennung der (sozialen) Tatsache, dass ich von Rassismus, (Hetero-)Sexismus und Klassismus negativ *und* positiv betroffen bin. Ich muss zwischen den Kontexten und Situationen unterscheiden, in denen ich meine eigene Ent-

---

4 | Aber auch der antiirische, antigriechische Rassismus etc.

menschlichung thematisieren darf und soll, und solchen, in denen ich, z.B. als weiße Person, immer noch Vorteile und Privilegien habe. Das letzte Jahrzehnt verbrachte ich mit der z.T. unfreiwilligen Arbeit an meinem körperlichen *passing*, und diese Arbeit war sehr erfolgreich: Die Situationen, in denen andere Menschen immer noch nach ›slawischen Gesichtszügen‹ oder nach ›einem Akzent‹ bei mir suchen, werden immer seltener, und ich werde immer mehr als deutsch wahrgenommen. Was ich bei aller Angst, aufzufallen und wieder Gewalt- und Ausgrenzungserfahrungen zu machen, jedoch nie vergessen darf: Andere haben diese Wahl nie gehabt. Das Recht, komplex zu sein, wird in diesem Fall zur Pflicht.

## **AUTONOMIE DER (MIGRANTISCHEN) KOMPLEXITÄT, ODER: IT'S SOCIOLOGY, STUPID!**

Vieles wurde bereits gesagt zur Debatte um die Autonomie der Migration. Ohne auf die einzelnen Positionen hier näher eingehen zu können, fasse ich die grundlegende Frage auf folgende Weise zusammen: Sind Migrant/innen und Geflüchtete als autonome Subjekte aufzufassen, oder verharmlost eine solche Betrachtung die Zwänge und Beschränkungen, denen sie unterliegen und die sie in erster Linie zu transnationaler Migration motivieren? Vor Kurzem wurde die Kritik an der Autonomie-Perspektive in der Intervention von Miriam Lang in dieser Zeitschrift auf den Punkt gebracht:

»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.« (Lang 2017: 183; Herv. i. O.)

Aus meiner Sicht muss die Entscheidung, Geflüchtete entweder als autonome Gestalter/innen ihres eigenen Lebens oder als Opfer der Umstände zu betrachten, notwendigerweise scheitern. Sie muss scheitern, weil die binäre Opposition — wie in so vielen anderen Fällen — aufgrund ihrer Unterkomplexität am Leben der Betroffenen vorbeigeht. Menschen bewegen sich aufgrund von Zwängen und nutzen dabei dennoch ihre begrenzten Entscheidungsspielräume, sind freiwillig geflüchtet oder unfreiwillig migriert, oder eins nach dem anderen, oder alles auf einmal. Vor zehn Jahren ging es mir nicht darum, hier zu sein. Es ging mir in erster Linie darum, *nicht mehr dort* zu sein. Aber ich bin nun mal hier, und wenn ich schon einmal hier bin, will ich auch



hier sein dürfen, ohne mich dafür rechtfertigen zu müssen. Ich verstehe die Autonomie der Migration nicht als falsche Tatsachenfeststellung, die die Not und Gewalt verschleiert, denen viele Migrant/innen nach wie vor ausgesetzt sind. Der Wunsch nach Bewegungsfreiheit impliziert auch die Freiheit, zu bleiben, und die Autonomie der Migration entsprechend auch die Autonomie, nicht zu migrieren. Ich verstehe sie als Ziel, als Forderung, als ein leises Versprechen einer weniger schlechten Welt, als Spuren einer hoffentlich besseren Zukunft in der Gegenwart.

Das Recht, komplex zu sein, ist kein postmoderner Spleen. Ich sehe es als notwendige Basis für ein respektvolles Zusammenleben und -arbeiten, für unsere Forschung und unsere politischen Kämpfe. Meine Lieblingsantwort auf die Frage, wo ich ›ursprünglich‹ oder ›eigentlich‹ herkomme, lautet: Ich bin eine Person, ich habe nicht *den einen* Ursprung, sondern Tausende. Das Recht, komplex zu sein, hier in der Form von Autonomie der Migration, bedeutet, nicht nur selbst entscheiden zu dürfen, wo man hinwill, sondern auch, wo man herkommt. Es ist das Recht, eine Heimat zu haben und zu brauchen oder nicht, das Recht, selbst zu entscheiden, mit welchen Orten und Lebensphasen man sich am ehesten identifizieren kann, das Recht auf die eigene Geschichte.

In den vielen Positionierungen und Kategorisierungen, die ich in Bezug auf mich selbst und andere erzwungenermaßen vornehmen muss, fehlt oft eine ganze Reihe: nicht die Kategorien, die uns einfach zugestoßen sind, sondern diejenigen, für die wir uns entschieden haben. Freundin. Aktivistin. Soziologin. ›Die mit den grünen Haaren‹. Wenn ich also das Recht hätte, komplex zu sein, könnte ich mit Sicherheit sagen: Ich komme aus Jena, und zwar aus dem Institut für Soziologie der FSU. Das ist der Ort, den ich am ehesten als mein Zuhause empfinde, obwohl dieser Ort sehr hässlich und feindselig sein kann. Denn dieses Zuhause habe ich mir selbst verdient, indem ich für meine symbolische und epistemische Existenz gekämpft und mich selbst zu dem Subjekt sozialisiert habe, das ich heute bin. Ich unterrichte spezielle Soziologien an einem fast ausschließlich weißen und migrationsbereinigten Ort, und das ist es, was mich gerade ausmacht. Ich komme aus der Soziologie, die mir das analytische Rüstzeug und die Begriffe dafür gegeben hat, das auszudrücken, was ich ohnehin wusste. ›Wo Heimat‹ also? It's sociology, stupid.

## LITERATUR

- Arndt, Susan (2009): ›Rassen‹ gibt es nicht, wohl aber die symbolische Ordnung von Rasse. Der ›Racial Turn‹ als Gegennarrativ zur Verleugnung und Hierarchisierung von Rassismus. In: Maureen Maisha Eggers / Grada Kilomba / Peggy Piesche / Dies. (Hg.): *Mythen, Masken und Subjekte. Kritische Weißseinsforschung in Deutschland*. 2. Aufl. Münster. 340–362.
- Butler, Judith (2014 [1991]): *Das Unbehagen der Geschlechter*. 17. Aufl. Frankfurt am Main.
- El-Tayeb, Fatima (2012): Begrenzte Horizonte. Queer Identity in der Festung Europa. In: Steyerl, Hito / Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (Hg.): *Spricht die Subalterne Deutsch? Migration und postkoloniale Kritik*. 2. Aufl. 129–145.
- El-Tayeb, Fatima (2016): *Undeutsch. Die Konstruktion des Anderen in der postmigrantischen Gesellschaft*. Bielefeld.
- Goel, Urmila (2013): Ein Plädoyer für Ambivalenzen, Widersprüchlichkeiten und Mehrdeutigkeiten in der Rassismuskritik. In: Mecheril, Paul / Thomas-Olalde, Oskar / Melter, Claus / Arens, Susanne / Romaner, Elisabeth (Hg.): *Migrationsforschung als Kritik? Konturen einer Forschungsperspektive*. Wiesbaden. 79–92.
- Ha, Kien Nghi (2012): Die kolonialen Muster deutscher Arbeitsmigrationspolitik. In: Steyerl, Hito / Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (Hg.): *Spricht die Subalterne Deutsch? Migration und postkoloniale Kritik*. 2. Aufl. Münster. 56–107.
- Hund, Wulf D. (2007): *Rassismus*. Bielefeld.
- Kulaçatan, Meltem (2016): Die verkannte Angst des Fremden. Rassismus und Sexismus im Kontext medialer Öffentlichkeit. In: do Mar Castro Varela, María / Mecheril, Paul (Hg.): *Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik der Gegenwart*. Bielefeld. 107–117.
- Lang, Miriam (2017): Den globalen Süden mitdenken! Was Migration mit imperialer Lebensweise, Degrowth und neuem Internationalismus zu tun hat. In: *movements* 3 (1), 179–190.
- McCall, Leslie (2005): The Complexity of Intersectionality. In: *Signs*, 30(3). 1771–1800.
- Mecheril, Paul (2003): *Prekäre Verhältnisse. Über natio-ethno-kulturelle (Mehrfach-)Zugehörigkeit*. Münster/New York/München/Berlin.
- Mecheril, Paul / Melter, Claus (2011): *Rassismustheorie und -forschung in Deutschland. Konturen eines wissenschaftlichen Feldes*. In: Dies.: *Rassismuskritik. Band 1: Rassismustheorie und -forschung*. Schwalbach. 13–22.



## Autor\_innen

---

**Moritz Altenried** is a post-doctoral researcher at Leuphana University Lüneburg and an associate member of the Berlin Institute of Integration and Migration Research at Humboldt University Berlin. His research interests include labour, migration, digitization as well as logistics, infrastructure and global political economy.

**Manuela Bojadžijev** is professor for Globalised Cultures at Leuphana University Lüneburg and vice-director of the Berlin Institute of Integration and Migration Research at Humboldt University Berlin. She specializes on migration and racism in Europe, and on cultural analyses and theory. Her research focuses currently on issues of the changing conjunctures of racism in Europe as well as on mobile labor and logistics in a digitized economy.

**Gülçin Balamir Coşkun** received an MA degree from the University Paris 1 Panthéon-Sorbonne and her PhD degree from International Relations Program at Istanbul University. Her research focuses on authoritarianism, political violence and refugees. She currently works as a guest researcher at the Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin. Her ongoing project focuses on the role of media control as a symptom of democratic backsliding in the AKP era.

**Yannis Drakoulidis** is a photographer based in Athens, Greece. His work has been extensively published and he works in the fields of architecture, music, design and book publishing.

**Mine Gencel Bek** is currently a DFG-funded Mercator fellow at Locating Media, in the University of Siegen. Her research, teaching and civic engagements focused on journalism, peace and trauma, media and gender equality, media and children rights, communication policies in Europe, and changing media forms, technological innovations and the use of participatory tools in civic advocacy. Her current research is entitled »Mobilization of Digital Diaspora: Networking Migrants via Mobile«.

**Naemi Gerloff** studied Social Anthropology and holds a Master degree in Peace- and Conflict Studies from the University of Marburg. Her research interest lies on politics of migration management and the shifting constellations of transnational border regimes, especially in Sub-Sahara Africa. She currently works in a women's counseling center in Hamburg and is freelancing in the field of political education.

**Leif Höfler** is a former student assistant at the Berlin Institute of Integration and Migration Research at Humboldt University Berlin. His research interests include migration, refugee-studies and mobile labor.

**Beth Hughes** is the Head of Architecture at the Royal College of Art. She has worked on projects of all scales, public and private, around the world. Former associate at OMA, she now has her own practice based in London.

**Platon Issaias** is an architect, researcher and educator currently co-director of MPhil Projective Cities in Architecture and Urban Design at Architectural Association and a Visiting Lecturer at the Royal College of Art.

**Juliane Karakayali** ist Professorin für Soziologie an der evangelischen Hochschule Berlin und arbeitet zu Migration, Rassismus und Geschlechterverhältnissen. Sie interessiert sich aktuell insbesondere dafür, wie natio-ethno-kulturelle Zugehörigkeitsordnungen in der Institution Schule relevant werden.

**Bernd Kasperek** ist Diplom-Mathematiker und Kulturanthropologe, Gründungsmitglied des Netzwerks kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, im Vorstand der Forschungsassoziation bordermonitoring.eu und im Bereich der politischen Flüchtlingssolidarität aktiv. In seiner Beschäftigung mit dem europäischen Grenzregime stehen vor allem Fragen politischer Paradigmen, die europäische Grenzschutzagentur Frontex sowie die Auswirkungen des so genannten Dublin-Systems im Vordergrund.

**Therese Lerchl** hat Geographien der Globalisierung an der Goethe-Universität Frankfurt studiert. Sie interessiert sich für die Verschränkung von Geographie und Recht unter dem Blickwinkel der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) und Performativität. Ihre Themen sind Migration, Aufenthalts- und Asylrecht, bürokratische Praktiken und Dokumente.

**Sandro Mezzadra** teaches political theory at the University of Bologna and is adjunct research fellow at the Institute for Culture and Society of Western Sydney University. He has been visiting professor and research fellow in several places, including the New School for Social Research (New York), Humboldt University (Berlin),

Duke University, Fondation Maison des sciences de l'homme (Paris), University of Ljubljana, FLACSO Ecuador, and UNSAM (Buenos Aires). In the last decade his work has particularly centered on the relations between globalization, migration and political processes, on contemporary capitalism as well as on postcolonial theory and criticism. He is an active participant in the ›post-workerist‹ debates and one of the founders of the website Euronomade (<http://www.euronomade.info>).

**Thomas Müller** ist Politikwissenschaftler und Historiker. 2008 promovierte er an der RWTH Aachen über völkisch-nationalistische Konzepte der deutschen Westgrenze. Neben antirassistischer Arbeit in regionalen Kontexten forschte und veröffentlichte er u.a. über Grenzregime, Raumkonzepte der europäischen Integration und NS-Westforschung. Aus Recherchen in Calais resultierte der Band *Dynamiken der Jungles. Calais und das europäisch-britische Grenzregime*. Er arbeitet im Stadtarchiv Aachen.

**Hassan Ould Mactar** is a PhD candidate and Graduate Teaching Assistant in the Department of Development Studies, SOAS, University of London. He holds an MSc in Migration and Ethnic Studies which he obtained from the University of Amsterdam. His doctoral research focuses upon the social and political effects of EU border externalisation policies in Mauritania. It is funded by a National University of Ireland travelling studentship.

**Ria Prilutski**, Soziologin, promoviert zur sozialen (Im)Mobilität in der deutschen Migrationsgesellschaft und war bis Oktober 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Universität Jena. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte sind kritische Migrationsforschung, Rassismus, Klassismus und Intersektionalität. Als Mitglied von Medinetz Jena e.V. beschäftigt sie sich mit rassismuskritischer politischer Bildungsarbeit und kämpft für den gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung.

**Matthias Schmidt-Sembdner** ist Ethnologe, promoviert an der Georg-August-Universität Göttingen. Mit seinem Forschungsschwerpunkt auf das Europäische Grenzregime beschäftigt er sich mit Europäisierungs- und Renationalisierungsprozessen in den europäischen Migrationspolitiken, der innereuropäischen Transmigration von Geflüchteten und den Konflikten um die Verteilung von Asylsuchenden in der Europäischen Union. Seit 2015 arbeitet er ethnographisch entlang der Brenner-Route.

**Maria Schwertl** is an anthropologist who has worked and studied at the University of Munich and the University of Göttingen. She has done research on migration&development, material transnationalism and NGOs as well as border technologies

and has quit science in 2018 to get out of structures she no longer wanted to support as well as bear.

**Mira Wallis** is a research associate and PhD candidate in the project *Digitization of Labour and Migration* at the Centre for Digital Cultures (CDC) at Leuphana University Lüneburg. She is also an associate member of the Berlin Institute of Integration and Migration Research at Humboldt University Berlin. Her current research interests include digital labour, mobility and migration, logistics, and social reproduction.

**Aslı Yılmaz Uçar** received her BS from the Political Science and Public Administration Department at Middle East Technical University and earned her PhD from Ankara University. She has been working as a faculty member in Altınbaş University since 2013. In her research as a postdoc, she focuses on the local government history especially in the Early Republican period in Turkey.

**Sascha Zinflou** ist in Benin und in Deutschland aufgewachsen und seit mehr als 20 Jahren Aktivist in migrantischen und antifaschistischen Initiativen. Er hat unter anderem zur Geschichte von Bewegungen Schwarzer Menschen in Deutschland, Schwarzen Menschen im Nationalsozialismus und Rassismustheorie veröffentlicht. Sascha Zinflou ist Diplom-Mathematiker und arbeitet als Unternehmensberater.