

Diskussion

Henrik Lebuhn

Bürgerschaft und Grenzpolitik in den Städten Europas Perspektiven auf die Stadt als Grenzraum*

Keywords: Borders, Citizenship, Cities, Europe, Schengen

Schlagwörter: Grenzen, Bürgerschaft, Stadt, Europa, Schengen

Seit der Unterzeichnung des Schengen-Abkommens im Jahr 1985 hat sich das europäische Grenzregime dramatisch verändert. Doch während kritische WissenschaftlerInnen und AktivistInnen seit vielen Jahren auf die zunehmende Verschärfung von Grenzkontrollen an den europäischen Außengrenzen hinweisen – ein Prozess, der oft unter dem Begriff „Festung Europa“ behandelt wird –, wird den neuen Grenzen *innerhalb* Europas weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Im Folgenden werde ich meinen Blick auf die binneneuropäische Dimension des europäischen Grenzregimes richten und argumentieren, dass die urbanen Zentren eine zentrale Rolle dabei spielen, Europas Grenzen eine neue Allgegenwärtigkeit zu verleihen. Städte sind zu Orten geworden, an denen wichtige Prozesse der Rekategorisierung und Reskalierung von Räumen und Grenzen sowie der Expansion und Erweiterung von Kontrollstrategien stattfinden.¹ In der Folge „legt sich die Grenze als repressiv ausgestalteter Hoheitsraum über alle anderen sozialen Orte, die wir klassischerweise als öffentlichen Raum kennen [...]: Ganz Europa [ist] zu einem riesigen Grenzraum geworden.“ (Euskirchen u.a. 2009b)

* Bei dem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, der auf der 12. Internationalen Konferenz „Migration and Democracy“ in Dudelange, Luxemburg (14.-16. 6. 2012) gehalten wurde. Englischsprachige Zitate wurden vom Autor übersetzt.

1 Die Binnendimension des europäischen Grenzregimes kann an dieser Stelle nicht erschöpfend dargestellt und analysiert werden. Der Text schließt an konzeptionelle Vorarbeiten mit Markus Euskirchen und Gene Ray an (s. vor allem Euskirchen u.a. 2009a; Euskirchen u.a. 2007); darüber hinaus sind empirische Recherchen in den Artikel eingegangen, die im Wintersemester 2010/11 im Rahmen eines Seminars über „Stadt, Grenze, Citizenship: Ein europäischer Städtevergleich“ an der Humboldt-Universität Berlin entstanden sind. Insbesondere möchte ich auf die studentischen Arbeiten zur Grenz- und Migrationspolitik in Italien von Sonia Rausch (2011) und Verena Schöbel (2011) verweisen.

Diesem Prozess liegen widersprüchliche Dynamiken zugrunde: Einerseits werden die Grenzen immer weiter ins „Hinterland“ der EU-Mitgliedsstaaten ausgedehnt. Öffentliche, halb-öffentliche und auch private Institutionen auf lokaler Ebene partizipieren zunehmend an der Überwachung des ausländerrechtlichen Status von MigrantInnen. Dies kann zum Ausschluss von bestimmten Gütern, Dienstleistungen und Ressourcen oder sogar zum Verlust jeglicher Ansprüche auf gesellschaftliche Teilhabe bis hin zur Ausweisung führen. Andererseits spielen lokale Akteure und Institutionen auch eine wichtige Rolle im Hinblick auf die ortsspezifische Anerkennung und Ausweitung von migrantischen Rechten und bei der Entwicklung von lokalen Antidiskriminierungspolitiken. Jedoch erweisen sich beide Dynamiken – lokale Praktiken der Grenzkontrolle und daraus folgende Exklusion sowie Inklusionspolitiken, die auf dem Prinzip der Stadtbürgerschaft basieren –, beim genaueren Hinsehen oftmals als „zwei Seiten der gleichen Medaille“. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein „graduated system of rights“ (Ong 2006) – also ein „System der Abstufung von Rechten“ – ein systematisches *Monitoring* des ausländerrechtlichen Status erforderlich macht, was zur Herstellung quasi-permanenter „Grenzsituationen“ führt. Dieser doppelte Prozess verwandelt die Stadt in einen konfliktiven und ortsspezifischen Raum, an dem lokale Praktiken der Grenzkontrolle und Bürgerschaft entwickelt, ausgehandelt und miteinander verschränkt werden.

Stadt und Grenze:

Forschungsperspektiven und thematische Leerstellen

Während sich die Beschäftigung mit Migration und Kontrolle an den EU-Außengrenzen (Andreas & Snyder 2000; Transitmigration 2007; Walters 2002; 2006) sowie mit der Rolle von speziellen Institutionen wie etwa der *Frontières extérieures for „external borders“* (FRONTEX) (Leonard 2009) oder der *International Organisation for Migration* (IOM) (Andrijasevic & Walters 2010) zu eigenen Forschungsfeldern entwickelt haben, gibt es noch relativ wenig empirische oder konzeptionelle Arbeiten, welche die Effekte des EU-Grenzregimes auf lokaler und städtischer Ebene untersuchen.² Stattdessen wird in der europäischen Literatur, die sich mit dem Thema „Stadt und Grenze“ beschäftigt, meist auf ethno-nationale und religiöse Konflikte in geteilten Städten wie Belfast oder Mostar und auf Städte, die geographisch in einer (internationalen) Grenzregion liegen, geblickt (Bialasiewicz & Minca 2010; Grodach 2002).

2 Vgl. aber z.B. Buckel 2008; Doornik & Jandl 2008; Leuhn 2010; zur Nieden 2009

In den USA dagegen hat sich in den vergangenen Jahren eine breite Debatte um lokale Grenz- und Migrationspolitiken entwickelt. Dabei geht es nicht nur um die US-mexikanische Grenzregion, sondern auch um kleine und große Städte in Bundesstaaten wie Kalifornien, North Carolina und Pennsylvania (Gilbert 2009; Provine & Varsanyi 2012; Wells 2004). Bislang ist daraus noch keine transatlantische Perspektive entstanden, die danach fragt, ob sich in Europa derzeit ähnliche Prozesse des „down-scaling“ von Grenz- und Migrationspolitiken abspielen.

Eine weitere Leerstelle findet sich in der *Urban-Citizenship*-Debatte (Bauböck 2003; García 2006; Garcia 1996), die sich zwar ausführlich mit der Frage nach den ortsspezifischen Konstellationen von Rechten und Pflichten für MigrantInnen beschäftigt, dabei jedoch die Rolle von Grenzpolitiken, Überwachungsstrategien und urbanen (Un-)Sicherheitspolitiken weitgehend ausblendet.

Schließlich soll auf eine weitere wichtige Debatte Bezug genommen werden: Viele WissenschaftlerInnen verteidigen „die Besonderheit der Staatsgrenzen gegenüber anderen Grenzen“ (O’Dowd 2010). Dabei stellen sie sich gegen den Globalisierungsdiskurs von einer „Welt ohne Grenzen“ oder auch einer „kosmopolitischen Welt“. Autoren wie Liam O’Dowd (2010) argumentieren, dass zwischenstaatliche Grenzen im Zuge der Globalisierung und Regionalisierung in vielerlei Hinsicht an Bedeutung gewonnen (und gerade nicht verloren) haben. Auch wenn ich diese Position im Prinzip teile, scheint es mir, als unterschätzten auch die kritischen VertreterInnen der Grenzforschung oftmals die neuen Formen, Orte und Mechanismen von Kontrolle, Überwachung und Exklusion, weil sie sich zu stark auf den Charakter „klassischer“ nationalstaatlicher Grenzen konzentrieren. In der Folge wird übersehen, dass die lokale politische Arena zu einem wichtigen Ort geworden ist, an dem Staatsgrenzen produziert, verhandelt und auch in Frage gestellt werden.

Urbane Grenzräume:

Zwischen Bürgerschaft, Kontrolle und Ausschluss

Die politischen und geographischen Grenzen Europas werden schon längst nicht mehr nur an den Außengrenzen der EU sowie auf internationalen Flughäfen und Häfen gezogen und durchgesetzt. Vielmehr werden sie in den Binnenraum der EU hinein ausgedehnt (Euskirchen u.a. 2007). Dabei handelt es sich um eine Strategie, die weniger auf die „Abwehr“ als auf das *Monitoring* und das Management von Migrationsbewegungen sowie auf die damit einhergehenden angeblichen sicherheitspolitischen Bedrohungen

abzielt. Stephen Graham geht so weit zu behaupten, dass dieser Trend bestimmte „Vorstellungen von Bürgerschaft und nationalen Grenzen zu transformieren droht, die für das Konzept des westlichen Nationalstaates seit Mitte des 17. Jahrhunderts zentral gewesen sind“ (Graham 2010: XV).³

Einerseits kontrollieren Polizei und Grenzbehörden bereits seit den 1990er Jahren offensiv auf öffentlichen Plätzen, in Fernzügen, auf Bahnhöfen, Autobahnen und am Rande von Großveranstaltungen auf der Suche nach illegalisierten MigrantInnen. Andererseits werden zunehmend auch öffentliche, halb-öffentliche und sogar private Akteure auf der lokalen Ebene in das Grenzregime eingebunden, die eigentlich gar nichts mit der Durchsetzung hoheitlicher Akte zu tun haben. Darüber hinaus spielen die Erhebung und der Austausch von Daten und Informationen über MigrantInnen eine immer wichtigere Rolle für die Grenzpolitik. Mittlerweile ist die Überprüfung von Pass und Visum zu einer inflationären Praxis geworden, die völlig losgelöst vom geographischen Ort der Grenze oder von Momenten der Grenzüberschreitung stattfindet. Die Ausweispapiere und der Aufenthaltsstatus werden von einer Vielfalt ganz „gewöhnlicher Institutionen“ an ebenso „gewöhnlichen Orten“ fernab jeder Grenze überprüft: von Arbeitsämtern, Bezirksverwaltungen, Universitäten, öffentlichen und privaten Schulen, VermieterInnen, ÄrztInnen, Krankenversicherungen, Banken und vielen anderen Institutionen des Alltagslebens in den Städten Europas. Die Anzahl der Menschen, die von diesen Entwicklungen betroffen sind, ist erheblich: So leben in Berlin derzeit über 400.000 Menschen ohne deutschen Pass (Ohliger & Raiser 2005: 10). Städte wie London, Paris und Barcelona, aber auch Frankfurt a.M., München und Stuttgart, weisen einen noch höheren Anteil an AusländerInnen an der Stadtbevölkerung auf.

Die meisten europäischen Staaten haben eine komplexe Hierarchie an Aufenthaltstiteln geschaffen, auf deren Basis MigrantInnen ein Status zugewiesen wird, der von der völligen Prekarisierung (temporäre Aussetzung der Abschiebung) bis zur fast vollständigen Bürgerschaft (unbefristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis) reichen kann. Die Frage, wie lange sich jemand in einem Land aufhalten und ob er oder sie dabei arbeiten darf, stellt nur das offensichtlichste *Set* an verliehenen Rechten und Pflichten dar. Jeder Aufenthaltstitel ist darüber hinaus mit einer Vielzahl an Erlaubnissen und Einschränkungen verbunden. Diese Regelungen werden erst im Umgang mit unterschiedlichen Ämtern und Behörden relevant, und sie betreffen

3 Dabei ist der staatliche Anspruch auf Mobilitätskontrolle – auch innerhalb des eigenen Territoriums – im Prinzip keineswegs neu. In diesem Sinne stehen die hier analysierten Trends in einer langen historischen Kontinuität von Maßnahmen im Rahmen von Armuts-, Hygiene-, Schul- und anderen Politiken, die auf die Kontrolle bestimmter sozialer Gruppen abzielen.

Leistungen und Güter, die von privaten Unternehmen und „Nonprofits“ bereitgestellt werden. Dabei spielen die Institutionen des „lokalen Staates“ (Krätke & Schmoll 1987) eine besondere Rolle, stellen sie doch das Arrangement all jener staatlichen Institutionen dar, die auf der kommunalen Ebene „physisch“ präsent sind und die alltäglichen sozialen Beziehungen in vielerlei Hinsicht regulieren.

In deutschen Städten und Kommunen zum Beispiel haben MigrantInnen (und ihre Familien) abhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status Anspruch auf öffentlich subventionierte Integrations- bzw. Sprachkurse, auf eine staatlich geförderte Kinderbetreuung, auf Zugang zum (ehemals) öffentlichen Wohnungsbau und viele andere Leistungen. Auch Anträge auf Kinder- und Elterngeld, das MigrantInnen mit einem gesicherten Aufenthalt beanspruchen können, werden in der Regel auf lokaler Ebene bearbeitet. Es sind also oft die Ämter „vor Ort“, in denen überprüft wird, wer aufgrund seines oder ihres ausländerrechtlichen Status Anspruch welche Art von Leistung erhalten kann. In ihrer Studie von 1996 über „Immigration, Social Citizenship and Housing in Germany“ unterscheiden Thomas Faist und Hartmut Häußermann in diesem Zusammenhang zwischen sechs verschiedenen migrantischen Statusgruppen und stellen erhebliche Unterschiede fest, was den Zugang zu Einbürgerung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Kinderbetreuung und sozialem Wohnungsbau angeht (Faist & Häußermann 1996). Die Einrichtung eines derartigen „Systems der Abstufung von Rechten“ erfordert ein engmaschiges *Monitoring* der unterschiedlichen ausländerrechtlichen Statusgruppen und führt für die Betroffenen bei jedem Kontakt mit staatlichen Stellen zwangsläufig zur Herstellung von „Grenzsituationen“. Ämter und Behörden, aber auch private Dienstleister müssen ständig die Ausweis- und Aufenthaltspapiere überprüfen, um festzustellen, wer welche Leistungen und Güter in Anspruch nehmen darf.

Hierin besteht ein wichtiges Einfallstor, um die Grenze auf die gesamte städtische Struktur auszudehnen: Fast alle europäischen Regierungen haben Gesetze erlassen, in denen öffentliche Ämter und Behörden sowie teilweise auch private Akteure dazu verpflichtet werden, ausländerrechtlich relevante Informationen an die zuständigen Ausländerbehörden weiterzuleiten. In einigen Ländern betrifft diese Regelung nur bestimmte Bereiche und schließt zum Beispiel Schulen und Krankenhäuser aus (etwa in Frankreich); in anderen ist der Anspruch auf Wissen und Kontrolle (beinahe) allumfassend (etwa in Deutschland). Die zentrale Idee ist jedoch stets die gleiche: Die Alltagssphäre des städtischen Lebens mit seinen unzähligen Institutionen soll in das System der Erhebung und Überwachung von Daten, der Kontrolle

und des Managements sowie der Inklusion und Exklusion von MigrantInnen eingebunden werden.

Um den Effekt an einem Beispiel aus Deutschland zu illustrieren: MitarbeiterInnen der kommunalen Verwaltungen, die mit der Vergabe sogenannter Kindergarten- oder Kita-Gutscheine für den Zugang zur öffentlich subventionierten Kinderbetreuung betraut sind, müssen die Eltern von MigrantInnenkindern nach ihrem ausländerrechtlichen Status bzw. nach gültigen Aufenthaltspapieren fragen. Um sich für einen Kindergartenplatz zu bewerben, füllen die Eltern also nicht nur zahlreiche Formblätter aus und reichen ihre Einkommensnachweise ein, sondern müssen im zuständigen Jugendamt auch Kopien ihrer Reisepässe und Visa abgeben. Abhängig vom Status der Eltern entscheidet der/die VerwaltungsmitarbeiterIn dann, ob Anspruch auf eine öffentlich geförderte Kinderbetreuung besteht. Sollte dabei zufällig ein abgelaufenes Visum auffallen, so ist der/die betreffende MitarbeiterIn gesetzlich dazu verpflichtet, dies umgehend der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen.

Das Beispiel zeigt, wie das Alltagsleben von MigrantInnen durch die Logik der Grenze kolonisiert wird. Die Überprüfung des ausländerrechtlichen Status ist omnipräsent geworden. In der Folge werden MigrantInnen mit prekärem Aufenthaltsstatus, der bald abläuft, oder mit irregulärem Status den Kontakt mit dem lokalen Staat soweit wie möglich vermeiden. Das aber hat Folgen, denn es zieht den faktischen Ausschluss von Rechten und Ressourcen nach sich, die andere BürgerInnen selbstverständlich in Anspruch nehmen. Besonders dramatisch stellt sich die Situation dar, wenn die Registrierung des Wohnortes gesetzlich vorgeschrieben ist – in deutschen Städten also die sogenannte „Meldepflicht“. Denn die Entscheidung, den lokalen Behörden den Wohnort *nicht* anzuzeigen, kann zum völligen Ausschluss von allen öffentlichen und auch vielen privaten Gütern und Leistungen führen. Denn der Nachweis über die gesetzliche Anmeldung gilt meist als Voraussetzung für alle weiteren offiziellen Vorgänge und muss zum Beispiel beim Abschluss von Kranken- und anderen Versicherungen, bei der Eröffnung eines Bankkontos, bei der Anmeldung zur Schule und für die Nutzung von Stadtbibliotheken und Videotheken vorgelegt werden.

Allerdings erzeugt die Ausweitung der Grenze auf die lokale Ebene auch politische Dynamiken, welche die Entstehung inklusiver Formen von Stadtbürgerschaft begünstigen und der Logik von Kontrolle entgegengesetzt sind. *Erstens* können europäische Vorgaben und nationale Gesetze auf der lokalen Ebene nicht einfach „eins zu eins“ umgesetzt werden. Stattdessen bedarf es einer ortsspezifischen Anpassung und Inkraftsetzung gesetzlicher Vorgaben, an der zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind.

Gesetze und Richtlinien, seien sie nun national oder lokal, müssen darüber hinaus in Verwaltungshandeln übersetzt werden. Beide Prozesse beinhalten Spielräume für lokale Akteure, um neue Überwachungsstrategien zu modifizieren und abzuschwächen. Widerständige Teile der Stadtverwaltung können sich der Anwendung bestimmter Regelungen auch entziehen und/oder sich der Kooperation mit der Ausländerbehörde widersetzen. Im Fall der deutschen Übermittlungspflicht – dem Bundesgesetz, das seit 2005 den inter-institutionellen Austausch von Informationen über AusländerInnen vorschreibt – hat Nordrhein-Westfalen 2008 als erstes Bundesland einen Erlass an die Bezirksregierungen herausgegeben, welcher den Schulen untersagt, Meldebescheinigung, Ausweisdokumente oder Aufenthaltspapiere von SchülerInnen anzufordern (Ludwig 2009; vgl. auch Buckel 2008). Andere Bundesländer und Stadtstaaten wie etwa Hamburg und Berlin sind diesem Beispiel gefolgt. Auch ÄrztInnen und Krankenhäuser wurden vielfach von der Übermittlungspflicht befreit.

Zweitens basiert das neue Grenzregime auf der Integration und Interaktion einer Vielzahl von Akteuren und Institutionen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen – die aber alle auch ihrer eigenen Logik folgen. Da die Performanz eines derart komplexen Systems von vielen formalen und informellen Faktoren abhängt – etwa von der Verhandlung zwischen Parteien und PolitikerInnen, von verwaltungstechnischen Fragen der Einführung und Umsetzung neuer Regelungen oder auch von der Politik lokaler Lobby- und Interessengruppen –, kann kaum davon ausgegangen werden, dass dies alles reibungslos funktioniert. Zudem wird die Umsetzung und Handhabung neuer Kontrollmaßnahmen auch vom politischen Protest „auf der Straße“ sowie von der Frage beeinflusst, inwieweit Rechte im Sinne eines „insurgent citizenship“ (Holston 2007) einfach praktiziert werden: Denn Ungleichheit und Exklusion werden nicht zuletzt von politischen Basisbewegungen aufgegriffen und zum Gegenstand öffentlicher Aushandlungsprozesse gemacht. In jedem Fall gilt es, die Ausweitung der Grenze als kontingentes Ergebnis politischer und institutioneller Konflikte, Widersprüche und Praktiken zu beschreiben und die Vorstellung von der kohärenten Umsetzung einer *top-down*-Strategie oder -Technik zu vermeiden.

Drittens stehen Städten Instrumente wie Integrationsprogramme und nachbarschaftsbasierte Maßnahmen (in Deutschland etwa im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Stadt“) zur Verfügung, mit denen sie auf die Bedürfnisse marginalisierter Gruppen reagieren können. Wenn der politische Wille besteht, können Städte in der Tat – teilweise – ihre eigene Politik am Zentralstaat vorbei betreiben und den Zugang zu medizinischer Versorgung, zu Wohnraum, Bildungsmaßnahmen, Kinderbetreuung usw. auf Gruppen

ausdehnen, die sonst davon ausgeschlossen bleiben. Kurzum: sie können dem Trend hin zu mehr Kontrolle und Exklusion mit einer inklusiven Politik der (Stadt-)Bürgerschaft begegnen. Doch oft gehen Grenzpolitik und Bürgerrechte Hand in Hand: Wird beim Zugang zu Gütern und Ressourcen zwischen unterschiedlichen Statusgruppen differenziert und gerade kein Anspruch auf eine egalitäre Teilhabepolitik erhoben, dann laufen lokale Behörden und Institutionen Gefahr, in das Grenzregime absorbiert zu werden.

Theoretische Überlegungen und Forschungsperspektiven

Was aber heißt das für den Blick auf Migration und Grenzen in der Stadt? Auf benachbarten Feldern, etwa in der Literatur zur „Militarisierung des urbanen Raums“ und zur „Raumkontrolle“, weisen kritische WissenschaftlerInnen darauf hin, dass wir derzeit eine Transformation der Grenzpolitik erleben, durch die grundlegende Vorstellungen von Bürgerrechten und Bürgerschaft immer weiter untergraben werden (Graham 2010). Aktuelle Migrations- und Grenzpolitiken zielen darauf ab, ihre Subjekte nach einem komplexen Kategoriensystem zu behandeln. Dieses reicht von dem/der begehrten hochqualifizierten WissensarbeiterIn auf der einen Seite bis zum/zur frei verfügbaren illegalisierten MigrantIn auf der anderen – mit zahlreichen Kategorien dazwischen. Indem Rechte gezielt verliehen oder vorenthalten werden, produziert das europäische Grenzregime eine spezifische Komposition an migrantischen Statusgruppen. Das Ergebnis ist eine komplexe Stratifizierung der migrantischen Bevölkerung in der EU (s. auch Morris 2002). Aihwa Ongs Arbeiten über die Transformation staatlicher Souveränität und Bürgerschaft in Asien sind hier instruktiv, denn sie zeigen, wie ein abgestuftes System an Rechten und Anerkennung mit der neoliberalen Forderung nach Flexibilität und Differenz verschränkt wird (Ong 2006). Das „down-scaling“ dieses Prozesses von der nationalen auf die lokale Ebene könnte als eine Art Feinjustierung dieser Logik interpretiert werden. Eine wichtige Herausforderung für zukünftige Forschung auf diesem Feld besteht daher darin, die von Ong und anderen AutorInnen identifizierten Prozesse auch in den Städten Europas zu untersuchen und damit die Verbindungen zwischen der neoliberalen Transformation von Staatlichkeit, den „politics of scale“ und der Formation neuer Migrations- und Grenzregime weiter auszuleuchten.

Ein weiteres Konzept, das sich für das Verständnis lokaler Grenz- und Bürgerschaftspolitiken in Europa und die dadurch produzierten rechtlichen und materiellen Unterschiede als hilfreich erweisen könnte, ist das des „gray

space“ von Oren Yiftachel (2009). Es beruht vor allem auf der Beschäftigung mit gespaltenen Städten in Israel und beschreibt

„Entwicklungen, Enklaven, Bevölkerungen und Bewegungen, die sich zwischen der ‘Heiligkeit’ von Legalität/Anerkennung/Sicherheit und der ‘Finsternis’ von Vertreibung/Zerstörung/Tod bewegen. [...] Der Blick auf ‘gray spacing’ verweist auf einen konstanten Prozess der Produktion von sozialen Beziehungen und vermeidet die irreführende Dichotomie zwischen ‘legal’ und ‘kriminell’, ‘unterdrückt’ und ‘unterworfen’, ‘fixiert’ und ‘temporär’. Der Begriff erlaubt daher eine genaue und kritische Perspektive, durch die sich die Produktion des urbanen Raums unter den gegenwärtigen Verhältnissen der Globalisierung, also unter den Bedingungen von wachsender Mobilität, ethnischer Durchmischung und politischer Ungewissheit analysieren lässt.“ (Yiftachel 2009: 250)

Ähnlich wie der Ansatz von Ong helfen Yiftachels Arbeiten aus Israel und dem Globalen Süden, die Städte des Globalen Nordens zu dekonstruieren und die Vorstellung eines einfachen Gegensatzes von „drinnen versus draußen“ zu vermeiden. Stattdessen finden wir hier einen analytischen Rahmen, um zu untersuchen, wie rechtliche und institutionelle Strukturen eine Vielzahl von Statusabstufungen produzieren und die migrantische Bevölkerung aktiv stratifizieren.

Schließlich werden die aktuellen Veränderungen an den Grenzen Europas oft aus der *Governance*-Perspektive diskutiert. Dabei beziehen sich kritische WissenschaftlerInnen meist auf Foucault, um die komplexen Dynamiken von Überwachung, Wissensproduktion und Biopolitik zu untersuchen, die das System der Inklusion und Exklusion entlang relativ eindeutiger nationaler und territorialer Grenzen ergänzen oder sogar ablösen. Im Unterschied dazu schlage ich vor, den Regimebegriff nutzbar zu machen, um die oben skizzierten Phänomene auf lokaler Ebene zu beschreiben (s. auch Hess & Kasperek 2010). Im Vergleich zur *Governance*-Perspektive scheint mir der Begriff des „Grenzregimes“ stärker auf die Akteure und ihre Beziehungen untereinander zu fokussieren. Darüber hinaus bietet er sich an, um die Produktion von Grenzen als ein Ergebnis von „Praktiken“ zu verstehen, welche sich in Abhängigkeit von den jeweiligen lokalen Akteurskonstellationen, den Interessen und Strategien der beteiligten Akteure und den ortsspezifischen Regeln und Mustern ihrer Interaktion erheblich voneinander unterscheiden können.

Aus einer Regimeperspektive führt die aktuelle Transformation der Grenze also nicht nur zu einer Ausweitung und Intensivierung der Migrationskontrolle – oder genauer: des Versuchs, Migration zu managen – auf die lokale Ebene, sondern auch zur Herausbildung unterschiedlicher (lokaler)

Grenzregime – sogar innerhalb eines nationalen oder regionalen institutionellen und rechtlichen Rahmens. Das heißt auch, dass Städte, vor allem solche mit einem hohen migrantischen Bevölkerungsanteil, zu wichtigen Orten der Aushandlung und Anfechtung der Grenzen Europas werden. Ähnlich wie beim „Urban Regime“-Ansatz in der Stadtforschung⁴, der lokale Bündnisse zwischen öffentlichen und privaten Akteuren untersucht und dabei meist städtische Wirtschafts- und Wachstumsstrategien analysiert, bietet sich der Blick auf die Herausbildung von Regimen hier an, um die lokal-spezifischen Konstellationen zu verstehen und der Frage nachzugehen, warum diese an verschiedenen Orten zu mehr oder weniger exklusiven/inkluisiven Migrations- und Grenzpolitiken führen. Dazu gilt es, den Blick auf migrantische Organisationen, Bürgerrechtsgruppen, Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Handelskammern, Wohnungsgesellschaften und andere lokale „stakeholder“ zu richten. Die Bedeutung dieser Akteure für „ihr“ lokales Grenzregime sowie die Mechanismen und Wege, über die sie ihre Interessen in die politische Arena „ihrer“ Stadt einspeisen, müssten untersucht werden. Eine solche Analyse könnte zu einem besseren Verständnis davon beitragen, wie das europäische Grenzregime lokal geformt wird und sich dabei nicht zuletzt auch an die Strukturen und Anforderungen regionaler Arbeits- und Wohnungsmärkte anpasst.

Ausblick

Die Untersuchung lokaler Grenz- und Bürgerschaftspolitiken ist kein akademischer Selbstzweck. Ein präzises Verständnis der aktuellen Veränderungen auf diesem Feld ist eine Vorbedingung für die Entwicklung politischer Strategien, die dem Trend hin zu mehr Kontrolle und Exklusion begegnen können.

Die Überprüfung von Ausweisen und Visa und das *Monitoring* des Aufenthaltsstatus sind mittlerweile omnipräsent. Diese Entwicklung ist Teil eines Trends, mit dem sich ganz grundlegende Vorstellungen des geographischen, politischen und sozialen „Drinnein“ und „Draußen“ ändern. Gleichzeitig eröffnet das „down-scaling“ des Grenzregimes aber auch neue Gelegenheitsstrukturen für PolitikerInnen, Verwaltungen, Bürgerrechts- und antirassistische Gruppen auf lokaler Ebene, repressive nationale und europäische Gesetze und Vorgaben zu umgehen und Inklusionspolitiken auf die städtische Agenda zu setzen. Dies allerdings erfordert starke Bündnisse und einen langen Atem. Und selbst wenn sich in den Städten erfolgreiche Gegenbewegungen formieren, bedarf es längerfristig eines Ansatzes auf unterschiedlichen politischen Ebenen, um den europäischen Trend wirklich zu stoppen.

4 Vgl. Fainstein & Fainstein 1983; Harding 1997; Stoker 1995; Stone 2005

Eine starke und inklusive lokale Agenda braucht die „Rückendeckung“ sozialer Bewegungen und bürgerrechtlich engagierter PolitikerInnen, die in der Lage sind, auch auf nationaler und europäischer Ebene Widerstand gegen das Grenzregime aufzubauen. Denn Visumsrichtlinien, internationale Polizeikooperationen, Asyl- und Abschiebestandards und neue Strategien des Datenaustauschs werden meist auf nationaler und europäischer Ebene entwickelt. Nur wenn sich auch hier erfolgreich Widerstand gegen das EU-Grenzregime formiert, werden der Druck der institutionellen Absorption von den Städten genommen sowie neue Pfade hin zur freien Mobilität und zu vollem Zugang zu substantiellen Rechten auf der Grundlage des Wohnortes für alle MigrantInnen eröffnet.

Literatur

- Andreas, Peter, & Timothy Snyder (2000): *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, MD.
- Andrijasevic, Rutvica, & William Walters (2010): „The International Organization for Migration and the international government of borders“. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, Bd. 28, Nr. 6, S. 977-999.
- Bauböck, Rainer (2003): „Reinventing Urban Citizenship“. In: *Citizenship Studies*, Bd. 7, Nr. 2, S. 139-160.
- Bialasiewicz, Luiza, & Claudio Minca (2010): „The ‘Border Within’: Inhabiting the Border in Trieste“. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, Bd. 28, Nr. 6, S. 1084-1105.
- Buckel, Simone (2008): „Zwischen Repression und Integration: Wie gehen die Kommunen mit dem Problem der Illegalität um?“ In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Leben in der Illegalität*, Berlin, S. 35-39.
- Doomernik, Jeroen, & Michael Jandl (2008): *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*. Amsterdam.
- Euskirchen, Markus; Henrik Lebuhn & Gene Ray (2009a): „Big Trouble in Borderland: Immigration Rights and No-Border Struggles in Europe“. In: *Metamute. The Webpage of Mute Magazine. Culture and Politics after the Net*, http://www.metamute.org/en/big_trouble_in_borderland_immigration_rights_and_no_border_struggles_in_europe, letzter Aufruf: 2. 11. 2011.
- Euskirchen, Markus; Henrik Lebuhn & Gene Ray (2009b): „Wie Illegale gemacht werden. Das neue EU-Grenzregime“. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 7/2009, S. 72-80.
- Euskirchen, Markus; Henrik Lebuhn & Gene Ray (2007): „From Borderline to Borderland. The Changing European Border Regime“. In: *Monthly Review*, Bd. 59, Nr. 6, S. 42-53.
- Fainstein, Norman, & Susan Fainstein (1983): „Regime Strategies, Communal Resistance and Economic Force“. In: ders. & dies. (Hg.): *Restructuring the City*. New York, NY, S. 245-292.
- Faist, Thomas, & Hartmut Häußermann (1996): „Immigration, Social Citizenship and Housing in Germany“. In: *International Journal for Urban and Regional Research*, Bd. 25, Nr. 4, S. 439-459.
- García, Marisol (2006): „Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities“. In: *Urban Studies*, Bd. 43, Nr. 4, S. 745-765.

- García, Soledad (1996): „Cities and Citizenship“. In: *International Journal for Urban and Regional Research*, Bd. 20, Nr. 1, S. 7-21.
- Gilbert, Liette (2009): „Immigration as Local Politics. Re-Bordering Immigration and Multiculturalism Through Deterrence and Incapacitation“. In: *International Journal for Urban and Regional Research*, Bd. 33, Nr. 1, S. 26-42.
- Graham, Stephen (2010): *Cities under Siege*. London & New York, NY.
- Grodach, Carl (2002): „Reconstituting Identity and History in Post-War Mostar, Bosnia-Herzegovina“. In: *CITY*, Bd. 6, Nr. 1, S. 61-82.
- Harding, Alan (1997): „Urban Regimes in a Europe of the Cities“. In: *European Urban and Regional Studies*, Bd. 4, Nr. 4, S. 291-314.
- Hess, Sabine, & Bernd Kasperek (2010): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin.
- Holston, James (2007): *Insurgent Citizenship*. Princeton, NJ.
- Krätke, Stefan, & Fritz Schmoll (1987): „Der lokale Staat – ‘Ausführungsorgan’ oder ‘Gegenmacht’?“ In: *PROKLA*, Nr. 68, S. 30-72.
- Lebuhn, Henrik (2010): „Drinnen und Draußen. Die EU-Grenzen verschieben sich“. In: *iz3w*, Nr. 318, S. 24-25.
- Leonard, Sarah (2009): „The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Border Policy“. In: *Journal of Contemporary European Research*, Bd. 5, Nr. 3, S. 371-388.
- Ludwig, Michaela (2009): „Angstfrei in die Schule gehen“. In: *Das Parlament*, Nr. 51/2009, <http://www.das-parlament.de/2009/51/Innenpolitik/28112365.html>; letzter Aufruf: 17. 6. 2012.
- Morris, Lydia (2002): *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London.
- zur Nieden, Birgit (2009): „‘... und deutsch ist wichtig für die Sicherheit!’ Eine kleine Genealogie des Spracherwerbs Deutsch in der BRD“. In: Hess, Sabine; Jana Binder & Johannes Moser (Hg.): *no integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa*. Bielefeld, S. 123-136.
- O'Dowd, Liam (2010): „From a ‘Borderless World’ to a ‘World of Borders’. ‘Bringing History Back in’“. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, Bd. 28, Nr. 6, S. 1031-1050.
- Ohliger, Rainer, & Ulrich Raiser (2005): *Integration und Migration in Berlin. Zahlen – Daten – Fakten*. Hgg. v. Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration, Berlin.
- Ong, Aihwa (2006): *Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham, NC.
- Provine, Doris Marie, & Monica W. Varsanyi (2012): „Scaled Down. Perspectives on State and Local Creation and Enforcement of Immigration Law. Introduction to the Special Issue of Law & Policy“. In: *Law & Policy*, Bd. 34, Nr. 2, S. 105-112.
- Rausch, Sonia (2011): *Reguläre und irreguläre Migration in Italien*. Unveröffentlichte Seminararbeit am Institut für Sozialwissenschaften der HU Berlin, Berlin.
- Schöbel, Verena (2011): *Illegale Einwanderung in Italien im europäischen Kontext*. Unveröffentlichte Seminararbeit am Institut für Sozialwissenschaften der HU Berlin, Berlin.
- Stoker, Gerry (1995): „Regime Theory and Urban Politics“. In: Judge, David; Gerry Stoker & Harold Wolman (Hg.): *Theories of Urban Politics*. London, S. 54-70.
- Stone, Clarence (2005): „Looking back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis“. In: *Urban Affairs Review*, Bd. 40, Nr. 3, S. 309-341.
- Transitmigration (2007): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld.
- Walters, William (2006): „Border/Control“. In: *European Journal of Social Theory*, Bd. 9, Nr. 2, S. 187-203.
- Walters, William (2002): „Mapping Schengenland: Denaturalizing the Border“. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, Bd. 20, Nr. 5, S. 561-580.

- Wells, Miriam J. (2004): „The Grassroots Reconfiguration of U.S. Immigration Policy“. In: *International Migration Review*, Bd. 38, Nr. 4, S. 1308-1347.
- Yiftachel, Oren (2009): „Critical Theory and ‘Gray Space’. Mobilization of the Colonized“. In: *CITY*, Bd. 13, Nr. 2-3, S. 246-263.

Anschrift der Autors:

Henrik Lebuhn

henrik.lebuhn@sowi.hu-berlin.de

Forum Wissenschaft
hg. vom *Bund demokratischer
Wissenschaftlerinnen und
Wissenschaftler/BdWi*

Ausgabe 2/2012:

20 Jahre nach Rio – Nachhaltigkeit und »grünes« Wachstum

Mit Beiträgen zu:

- Globales Umweltmanagement
- Nachhaltiges Wirtschaften
- Postwachstumsgesellschaft

Sowie:

- Wissenschafts- und Hochschulpolitik
- Arabische Transformationsprozesse

Einzelheft: 8 €

Kennenlernpaket (3 Ausgaben): 15 €

Bestellungen unter: www.bdwi.de oder
direkt an: service@bdwi.de

