

Lisa Riedner

Arbeit! Wohnen!

Urbane Auseinandersetzungen
um EU-Migration

Eine Untersuchung zwischen
Wissenschaft und
Aktivismus

Arbeit! Wohnen!

Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration
Eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus

von Lisa Riedner

www.edition-assemblage.de

Copyright © 2018 edition assemblage

ISBN 978-3-96042-039-2

Lektorat: Desz Debreceni (Edition Assemblage)

Satz & Cover: Alma (Edition Assemblage)

Druck: Interpress Budapest | Printed in Hungary 2018

Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung und die Graduierten-
schule für Geisteswissenschaften Göttingen (GSGG)

Hans **Böckler**
Stiftung 

Inhalt

Danksagung	1
Einleitung	4
Der ‚Tagelöhnermarkt‘ zwischen Ausbeutung, Rassismus und Widerstand	4
Konflikt als Methode – Ein Ansatz zwischen Wissenschaft und Aktivismus	47
Ethnographic research revisited	47
Regime als ontologisches Konzept	51
Die ethnografische Regimeanalyse	55
Perspektive der Kämpfe und Konflikt als Methode	56
Verhältnis Wissenschaft und Aktivismus?	65
Justice for Janitors? Unwahrnehmbare und sichtbarwerdende Kämpfe gegen Prekarisierung, Ausbeutung und Migrationskontrolle	73
Vor dem Arbeitsgericht	73
Mehr arbeiten für weniger Lohn?!	
Migrantische Arbeit im Reinigungsgewerbe	85
Transnationale Migrationsprojekte	97
Entfliehen und Fordern	101

**Kampf um Deutung – Der ‚Tagelöhnermarkt‘
zwischen Ärger, Endstation
und Sprungbrett** **103**

„Was, in München?!“ 103

Der Kampf um die Deutung der
Figur ‚Tagelöhnermarkt‘ 105

Intersektionale Assemblagen des Rassismus 120

Die Behörden lassen uns alleine! Produktive
Moralpaniken 139

**Markieren, Vertreiben und Aufklären
– Sicherheitspraktiken am
selbstorganisierten Arbeitsmarkt** **142**

Grüne Bänder: Zollkontrolle als Effekt
der Moralpanik 144

Alltägliche Begegnungen mit
Sicherheitspraktiken 153

Perspektiven aus den Sicherheitsbehörden 160

Wider die Repressionshypothese 169

**Obdachlosenpolitik und Grenzziehungen
städtischer Bürgerschaft** **172**

Umkämpfte Stadtbürgerschaft 172

Jalla Wohnungsamt! Eine Genealogie der Münchner
Obdachlosenpolitik gegenüber Migrant*innen 183

Multiple Grenzziehungen 235

Soziale Union oder nationale Souveränität des Sozialstaats? Aushandlungen am EuGH	241
Neues Terrain	241
Rechtlicher Rahmen in the making	244
Soziale Union vs. nationale Wohlfahrts-souveränität: Strategien am EuGH	247
Verhältnismäßig freizügig – Seilziehen vor Gericht	256
Hartz IV für nichterwerbstätige Unionsbürger*innen?!	263
Resümée: Der kurze Sommer der Sozialunion. Oder: Wie die Nation vor ‚Sozialtourismus‘ geschützt wurde	275
Nachtrag: Die Grenzen der Freizügigkeit und der selbstorganisierte Arbeitsmarkt in München	277
Workfare verschärft - Zwischen Aktivierung und Ausschluss	279
Der soziale Frieden ist bedroht – Vom Städtetagspapier zur Verschärfung des Freizügigkeitsgesetzes	279
Die Münchner Ausländerbehörde als Aktivierungsinstanz	287
Das Münchner Jobcenter als Grenzbehörde	294
Über Aktivierung und Ausschluss hinaus	307
„What sort of crisis is this?“	309
Literaturverzeichnis	319

„What sort of crisis is this?“¹⁹²

In den sieben Kapiteln dieses Buches bin ich der Frage nachgegangen, wie EU-interne Migration in München regiert wird und wie die Versuche des Regierens ausgehandelt werden. Die ethnografische Regimeanalyse als kulturanthropologische Herangehensweise hat es erlaubt, verschiedene Orte und Handlungsebenen der Auseinandersetzungen einzubeziehen und mit radikal-sozialkonstruktivistischer Aufmerksamkeit nachzuspüren, zu welchen Brüchen, Widersprüchen und unerwarteten Produktivitäten es in den Aushandlungsfeldern gekommen ist. Aus einer positionierten und selbstreflexiven Perspektive der Kämpfe und mit Konflikt als Methode habe ich mich in die konkreten Auseinandersetzungen der EU-Migrant*innen mit Arbeitgeber*innen, auf den Ämtern, mit Polizei und Geschäftsleuten eingebracht. Ausgehend von den Konfliktlinien, die sich in diesen Auseinandersetzungen aufgetan haben, habe ich darüber hinaus verschiedene Veröffentlichungen, die in den Aushandlungsfeldern eine Rolle gespielt haben, in die Analyse mit einbezogen – wie etwa Papiere aus dem Stadtrat, den Rechtsprechungsdiskurs am EuGH oder Medienberichte.

Ausgegangen bin ich vom selbstorganisierten Arbeitsmarkt im Münchner Bahnhofsviertel (Einleitung) und von den Arbeitskämpfen sowie dem Migrationsprojekt einer Gruppe von EU-Migrantinnen (Kapitel 3). Die soziale Formation des selbstorganisierten Arbeitsmarkts war Treffpunkt von Arbeiter*innen, von denen die meisten (zumindest die ältere Generation) im Zuge der postsozialistischen Transformationen ihre Lohnarbeit (meist ungelernete Arbeiten in Fabriken) und Existenzgrundlage in Bulgarien verloren hatten und auf der Suche nach einem besseren Leben nach München kamen. Der selbstorganisierte Arbeitsmarkt kann gleichzeitig als Ausbeutungstechnologie und als widerständige kollektive Praxis analysiert werden und wurde der Stadt München als ‚Tagelöhnermarkt‘ zum Problem – zu einem Teilproblem des neuen Politikfeldes ‚Armutszuwanderung‘.

Die Entdeckung des ‚Tagelöhnermarkts‘ trug dazu bei, dass in der Stadt München die Auseinandersetzungen dazu begannen, wie die Stadt auf die EU-interne Migration reagieren bzw. wie sie sie regieren sollte. Zuerst einmal sahen sich die stadtpolitischen Akteure mit der Situation

konfrontiert, dass es sich hier um Personen handelte, die weder Inländer*innen, noch Ausländer*innen (aus Staaten, die nicht zur EU gehören) waren, sondern einer dritten Kategorie angehörten: Sie waren Unionsbürger*innen und somit freizügig. Sie konnten sich in München und auf den Münchner Straßen aufhalten, hatten aber nicht dieselben Rechte wie deutsche Bürger*innen. Der Bund hatte im Jahr 2006 vorgesehen, arbeitssuchende Ausländer*innen von der Grundsicherung für Arbeitsuchende und damit faktisch vom Recht auf ein Existenzminimum gesetzlich auszuschließen. Auch wenn dieser Ausschluss auf EU-Ebene stark umkämpft war, schloss sich die Stadt ihm fraglos an. Wie sollten aber die städtischen Institutionen mit diesen subproletarischen, freizügigen, von Hartz IV ausgeschlossenen ‚EU-Ausländer*innen‘ umgehen? Diese Frage wurde heiß umkämpft. Auf der einen Seite stand die pauschale Kategorisierung der Menschen, die in München leben, als *Münchner*innen* – wie es EU-Migrant*innen und die *Initiative Zivilcourage* forderten. Dies kann auch als Forderung nach einer postnationalen *urban citizenship* (vgl. Bauböck, 2003; Lebuhn, 2013) gelesen werden. Auf der anderen Seite stand die rassistische Skandalisierung der ‚Tagelöhner‘ als Fremdkörper, als Bedrohung für ein „humanes und zivilisiertes Leben und Arbeitsumfeld“, wie es die Petition von Geschäftsleuten im Bahnhofsviertel im August 2013 ausdrückte. Rassismus und Nationalprotektionismus artikulierten sich auch in den staatlichen Institutionen, sei es bei den *street level bureaucrats* oder in höheren Rängen. In diese Richtung ging spätestens ab dem Jahr 2013 (nach dem Wegfall der Einschränkungen der Freizügigkeit für rumänische und bulgarische Arbeitnehmer*innen) auch der mediale Diskurs im Zuge der lokal wie auch bundesweit Wellen schlagenden ‚Armutszuwanderungsdebatte‘. Das im siebten Kapitel analysierte Städtetagspapier (Deutscher Städtetag, 2013) hatte diese Debatte mit losgetreten. Die genannten Diskursbeiträge betrachteten EU-Migration als Bedrohung für den sogenannten ‚sozialen Frieden‘ in der BRD bzw. den Städten und rassifizierten und versicherheitlichten in diesem Zuge soziale Ungleichheiten. Ganz offene Formen des antimigrantischen und antiziganistischen Rassismus verschränkten sich dabei in einer Assemblage des Rassismus (wie sie auch anhand des medialen Diskurs zum ‚Tagelöhnermarkt‘ im vierten Kapitel analysiert wird), mit postliberalen Spielarten des Rassismus, die scheinbar liberale und vernünftige Argumente und eine universelle, selektierende und individualisierende Rationalität einbrachten, die

Vielfalt affirmierte, aber zwischen guten und schlechten Migrant*innen unterschied. Hier verschmolzen rassistische und klassistische Zuschreibungen zur Figur der ‚Armutszuwanderung‘, die der ‚arbeitenden Bevölkerung‘ und den ‚Steuerzahlern‘ aber auch ‚unseren Obdachlosen‘ gegenübergestellt wurde. Diese diskursiven Formationen artikulierten sich in spezifischen Ein- und Ausschlüssen, die wiederum Lebensrealitäten (ko-)produzierten, in denen sich Rassismus und Klassenverhältnisse untrennbar miteinander verschränkten.

Konkret konnte ich diese Dynamiken auf der kommunalen Ebene beobachten. Auch im städtischen Regime wurde nach und nach die Überzeugung hegemonial, dass es sich bei den neuen urbanen Entwicklungen um das Problem der ‚Armutszuwanderung‘ handelte. Die hegemoniale Problematisierung folgte weder dem pauschalen Einschluss, noch dem pauschalen Ausschluss, sondern fragte vielmehr: *Wer gehört zur Münchner Bürgerschaft? Welche Bedingungen müssen Migrant*innen erfüllen, um dazuzugehören? Wie mit den unerwünschten ‚Zuwander*innen‘ umgehen*, nun da die migrationspolitische Technologie der Außengrenzen (zumindest für Unionsbürger*innen) weggefallen war und da die Menschen das Recht hatten, auf dem Gehweg zu stehen, und eigentlich auch das Recht, bei Obdachlosigkeit in einer Notunterkunft untergebracht zu werden?

Anhand der *politics of security* am ‚Tagelöhnermarkt‘ (Kapitel 5) und insbesondere der Münchner Wohnungslosenpolitik (Kapitel 6) konnte ich herausarbeiten, wie umstritten diese Fragen waren. Das Patchwork der verschiedenen Ansätze, Akteure, Institutionen, Argumentationen und Problematisierungen veränderte sich in kontingenten Aushandlungsprozessen immer wieder. Es folgte dabei keiner einzelnen Logik, insgesamt haben sich aber doch zwei ineinander verschränkte Selektionsmechanismen sedimentiert: Zum einen die nationalstaatlichen Grenzziehungen (es gab eine extra Dienstanweisung für Unionsbürger*innen); zum anderen wurde zwischen Menschen ‚mit Perspektive‘ und jenen ‚ohne Perspektive‘ unterschieden. Jene Personen, die keine Münchner*innen sein und „keine Perspektive“ in München haben sollten, wurden gänzlich ausgeschlossen, beziehungsweise in einer humanitären Geste durch das Kälteschutzprogramm im Winter vor dem Erfrieren geschützt. Diese Prozesse gingen Hand in Hand mit der Transformation des national-sozialen Wohlfahrtsstaates, dessen Aufgabe zunächst die Absicherung eines gesellschaftlichen sozialen

Mindeststandards (für Bürger*innen) gewesen war, der sich nun aber zu den Sozialtechnologien des *workfare* hin veränderte, die die Individuen in ihren Potenzialen aktivieren sollten. ‚Integrationshilfen‘ für Menschen, die ‚keine Perspektive haben‘, machen in dieser Logik des Aktivierungsimperativs keinen Sinn.

Eine solche multiple, flexible Grenzziehung zeichnete sich auch in den Aushandlungen am EuGH ab (Kapitel 6). Auch hier konnte ich mit einem Fokus auf die Brüche und Komplexität dieser Prozesse zeigen, dass diese Entwicklung nicht von vornherein feststand. So setzte sich zwischenzeitlich der Standpunkt durch, dass auch nichterwerbstätige Unionsbürger*innen unter Umständen Anspruch auf soziale Leistungen haben können; somit wurde die Marktbürgerschaft (Bürgerschaftsrechte und Freizügigkeit nur für Erwerbstätige und Vermögende) hin zu einer sozialeren Unionsbürgerschaft reformiert. Die neue Grenzziehung gab die Logik des Marktes aber letztlich nicht auf, sondern verfeinerte sie, indem sie nur denjenigen einen Anspruch einräumte, die erwerbsfähig waren bzw. eine ‚tatsächliche Verbindung zum Arbeitsmarkt‘ nachweisen konnten (wobei es auch zu Entscheidungen für soziale Leistungen für Personen kam, die diese Konditionen nicht erfüllten). Dies stellte einen Kompromiss zwischen dem Nationalprotektionismus und der sozialen Union/Europäisierung auf dem Feld der Verhältnismäßigkeitsprüfung dar, der Rechte nicht grundlegend gewährte, sondern an Bedingungen knüpfte. Mit dem Erstarken der nationalprotektionistischen Bewegungen und der rassistischen Skandalisierung von ‚Armutszuwanderung‘ um das Jahr 2013 herum änderten sich die Kräfteverhältnisse wiederum und die Europäisierungsansätze des Sozialrechts wurde zumindest im Fall von Hartz IV zurückgedreht (Rechtsachen *Dano* und *Alimanovic*), indem der deutschen Ausschlussklausel (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II) Recht gegeben wurde.

Anhand von Konflikten und Interviews mit Akteuren der Jobcenter und der Ausländerbehörde in München konnte ich in einem weiteren Aushandlungsfeld des fragmentierten, multiskalaren Regimes der EU-internen Migration darstellen, wie die wechselseitige Beziehung zwischen Freizügigkeit und Sozialrecht produktiv wurde (Kapitel 7). Auch das Jobcenter und die Ausländerbehörde gingen kreativ mit dem Widerspruch von Freizügigkeit und Nationalprotektionismus um: das Jobcenter wurde zur Grenzbehörde und die Ausländerbehörde zur Aktivierungsinstanz, wie an der Androhung der Abschiebung deutlich wurde,

die nach Aussage des stellvertretenden Leiters der Ausländerbehörde als „Initialzündung zur gelungenen Integration“ gedacht war. Die „Migrationssteuerung wird [...] immer mehr von den Ausländerbehörden an die Sozialleistungsträger ausgelagert“, so auch der Experte für die sozialrechtliche Situation von Unionsbürger*innen in Deutschland Claudius Voigt (2016): „die Verweigerung des Zugangs zum Existenzminimum ersetzt in Deutschland die Grenzkontrollen und wird zugleich zu einem zentralen Instrument der Verhaltenskontrolle“.

Die in diesem Zusammenhang entstehenden Technologien des Regierens können mit Isabel Lorey (2012) als gouvernementale Prekarisierung analysiert werden, die die Aktivierung der Individuen zum Ziel hat und sowohl mit der Herabsetzung sozialer Absicherung wie auch mit der „Kategorisierung von ‚Überflüssigen‘“ (Lorey, 2012: 94) einhergeht. Die Überflüssigen - die „*bad diversity*“ im Sinne von Alana Lentin und Gavin Titley (2011) - werden zum Objekt von Abschreckungs- und Ausschlussmaßnahmen, wenn der Münchner Stadtrat explizit „unnötige Anreizeffekte“ (Stelle für interkulturelle Arbeit, 2014: 40) vermeiden will, die Bundesregierung „Anreize für Migration in die sozialen Sicherungssysteme“ (CDU, CSU & SPD, 2013: 108) verringern möchte und die Sozialbehörden ihre Aufgabe darin sehen, das Aufenthaltsgesetz durchzusetzen (vgl. Kapitel 5 und 7).

In entscheidenden Punkten geht das Regime der EU-internen Migration über das Moment der liberalen Marktorientierung und der Potenzialorientierung hinaus. Kennzeichnend dafür war die Entstehung der Figuren des ‚Sozialtourismus‘ und der ‚Armutszuwanderung‘, mit denen die neuen Entwicklungen in der urbanen Gesellschaft migrantisiert und versicherheitlicht wurden. Diese Diskurse folgten einer Assemblage an rassistischen Rationalitäten und forderten autoritäre Antworten auf die Krise. Die Figur der Bedrohung und die Versicherheitlichtung der EU-internen Migration machten es möglich, nicht die Probleme der EU-Migrant*innen in München, sondern die ‚Armutszuwanderung‘ als Problem zu betrachten und auch nicht von einer Krise des Kapitalismus und dem Problem der sozialen Ungleichheit zu sprechen, sondern von einer Krise der staatlichen Souveränität, des sozialen Friedens und der nationalen Sozialsysteme, die durch die ‚Armutszuwanderung‘ als unerwünschter Nebeneffekt der Europäisierung ausgelöst würde. Die Krise selbst wurde zum Modus des Regierens, der autoritäre und austeritäre Maßnahmen zum Schutze der Sicherheit legitimierte.

Nach Ende des Untersuchungszeitraums sollte es nicht besser werden: Ende Dezember 2016 schloss die Bundesregierung arbeitssuchende (EU-)Ausländer*innen entgegen der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts nicht nur von der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Leistungen nach SGB II) sondern auch von Sozialhilfe (Leistungen nach SGB XII) aus.¹⁹³ Dieses sogenannte Unionsbürgerausschlussgesetz unterscheidet zwischen dem sogenannten ‚materiellen‘ und dem ‚formalen‘ Freizügigkeitsrecht: Ohne dass die Ausländerbehörden die Freizügigkeit formal aberkannt haben, können die Sozialbehörden schon den ‚materiellen‘ Aufenthalt entziehen. Es wurde also eine rechtliche Zone geschaffen, in der aufenthaltsberechtigte Personen keinen Anspruch auf ein Existenzminimum haben. Diese Regelung steht im Widerspruch zu den grundlegenden Prinzipien des Sozialstaats bzw. dem Anspruch auf ein Existenzminimum (vgl. Riedner 2017). Durch das „sozialrechtlich normierte Aushungern wirtschaftlich unproduktiver EU-Bürger“ (Voigt, 2016) – durch den Ausschluss der postliberal Bedrohlichen, der ‚nichterwerbsfähigen Ausländer*innen‘, der ‚Armutszuwander*innen ohne Perspektive‘ – wird soziale Ungleichheit perpetuiert und (relativ) entrechtete Zonen in der Gesellschaft produziert, in denen Prekarisierung existenzielle Not bedeutet und der Zwang zur Arbeit maximiert wird.

Meine Forschung hat aber nicht nur gezeigt, wie neue Versuche des Regierens in erratischen Prozessen ausgehandelt wurden, sondern auch, dass die Autonomie der Migration, die hartnäckigen widerständigen Praktiken der migrantischen Arbeiter*innen eine treibende Kraft in diesen Aushandlungen waren. Die EU-Migrant*innen kamen und blieben trotz Versuchen der Abschreckung. Die Menschen am selbstorganisierten Arbeitsmarkt ließen sich nicht vertreiben. Diese Antagonismen zwischen den multiplen Grenzziehungen, Regierungs- und Ausbeutungstechnologien und den Praktiken der Migrant*innen artikulierten sich in Verhältnissen der differenzierten Inklusion und der Multiplikation von Arbeit (Mezzadra & Neilson, 2014) – in einer stratifizierten,

193 Mit dem ‚Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch‘ hat die Bundesregierung alle Unionsbürger*innen mit einem Aufenthaltsrecht allein zur Arbeitssuche oder ohne materielles Aufenthaltsrecht von Leistungen nach SGB II und XII ausgeschlossen.

vielfältigen Gesellschaft, in der Bürger*innen und Migrant*innen auf unterschiedliche Arten und Weisen in den Zwang zur (Lohn-)Arbeit, Prekarisierung und weitere Machtverhältnisse verstrickt sind.

Während ich diese Schlussworte in ihrer ersten Version schrieb, hatten sich die Wähler*innen im Vereinigten Königreich in einem Referendum (23.06.2016) mit knappen 52 Prozent für den sogenannten *Brexit*, den Austritt Großbritanniens aus der EU, ausgesprochen. Bis heute (Mai 2018) blieben die Auseinandersetzungen zum Brexit vom Thema (EU-) Migration geprägt. Rechte Kräfte schürten den Rassismus gegen EU-Migrant*innen und auch gegen (Flucht-)Migrant*innen von außerhalb der EU, indem sie Migration in einem diffusen Bedrohungsszenario für die sozialen Missstände verantwortlich machten. Auch wenn Einwände gegen den brachialen Rassismus laut wurden, herrschte (ähnlich wie in der deutschen Armutszuwanderungsdebatte 2013) weitestgehend Konsens, dass Migration unter den Gesichtspunkten der ökonomischen Nützlichkeit zu betrachten und zu bewerten sei und dass unregulierte Migration den Sozialstaat bedroht.¹⁹⁴ In den Verhandlungen zu den Konditionen eines potenziellen Verbleibs in der EU (2015-2016) forderte der britische Premier, der für die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens zu bestimmten Konditionen warb, den Zugang von Unionsbürger*innen zu sozialen Leistungen im Vereinigten Königreich zu erschweren. Auch einige Linke sprachen sich unter dem Schlagwort *Lexit* für einen Austritt aus der EU aus. Sie begründeten ihre Ablehnung des EU-europäischen Projektes u.a. damit, dass die EU auf der Ausbeutung ihrer Peripherien beruht, austeritäre Politik durchsetzt, die europäische Identität nach außen abgrenzt, das Recht auf Asyl faktisch abschafft und das Sterben an den Außengrenzen verursacht. Gleichzeitig sprachen sich Stimmen aus dem *Lexit*-Lager für eine Rückkehr zum national-sozialen Staat aus, der Arbeitsrechte und einen Anteil am erwirtschafteten Mehrwert durch soziale Absicherung und relativ hohe Löhne garantiert – und seine Grenzen schütze. Heute, fast zwei Jahre später (Mai 2018), nimmt die Frage, wie eine britische Migrationspolitik gegenüber EU-Bürger*innen zu gestalten sei, immer noch eine zentrale Stelle in den Austrittsverhandlungen sowie in den nationalen Wahlkampagnen

194 Ich möchte Veit Schwab dafür danken, dass er einen früheren Entwurf der vorliegenden Überlegungen zum *Brexit/Lexit* gelesen und kommentiert hat. Insbesondere die Beobachtungen eines nützlichkeitsrassistischen Konsens und des diffusen Bedrohungsszenarios gehen auf seine Kommentare zurück.