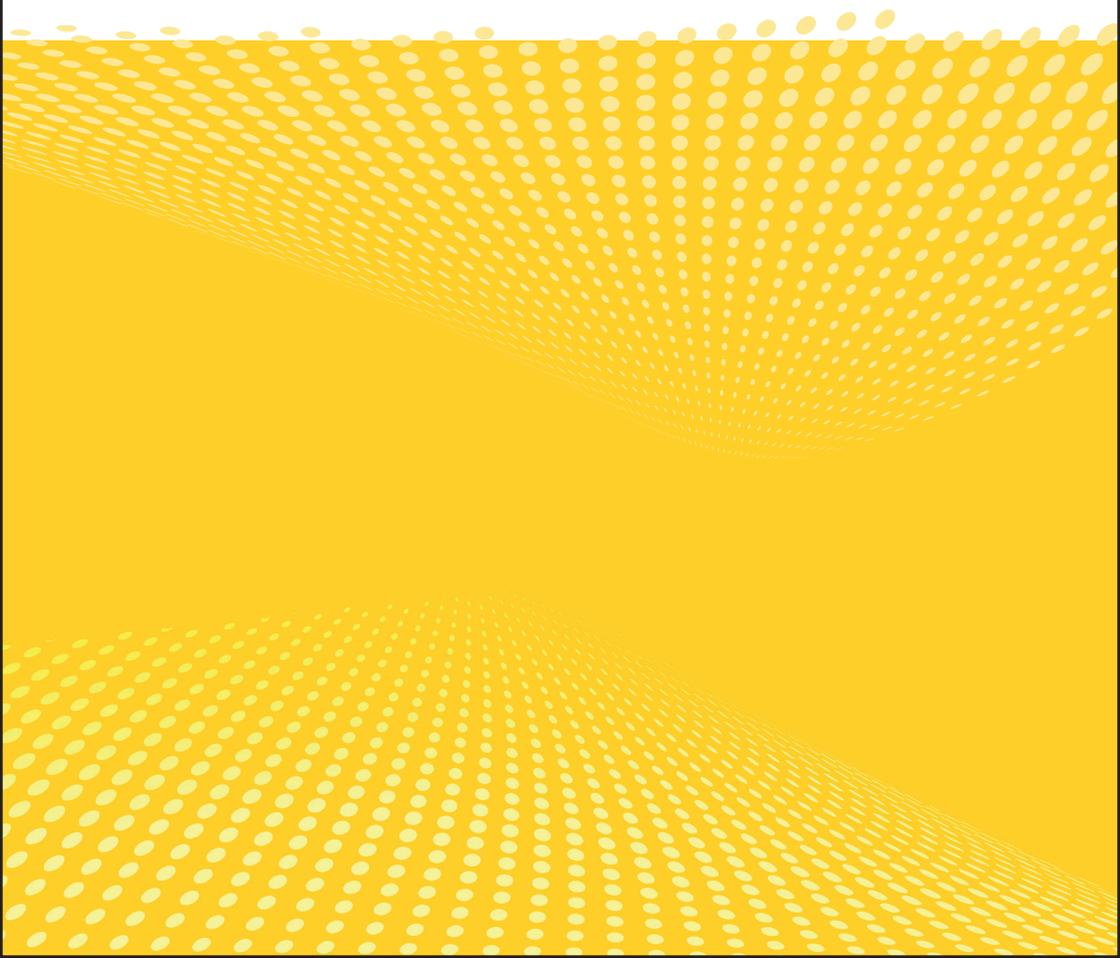


ZEITSCHRIFT FÜR MIGRATIONSFORSCHUNG
JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

ZMF | Jg. 1 – 2021 | Heft 2

Migrationsforschung und Politik

Migration Studies and Politics



Zeitschrift für Migrationsforschung Journal of Migration Studies

ZMF 2021 1 (2)

Migrationsforschung und Politik

Migration Studies and Politics

Im Auftrag des Vorstands des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück
herausgegeben von / For the Board of the Institute for Migration Studies (IMIS)
of Osnabrück University edited by

Julia Becker, Marcel Berlinghoff, Aladin El-Mafaalani, Thomas Groß,
Vera Hanewinkel, Ulrike Krause, Johanna Neuhauser, Jochen Oltmer,
Jannis Panagiotidis, Andreas Pott, Christoph Rass, Jens Schneider,
Helen Schwenken, Laura Stielike, Frank Wolff

Geschäftsführend / Editor-in-chief:
Jochen Oltmer

Redaktion / Editorial Office:
Hannah Niedenführ, Jutta Tiemeyer

Umschlag / Cover:
Evelyn Ziegler

ISSN: 2747-4631 (Online)
DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2>

Wissenschaftlicher Beirat / Scientific Advisory Board:

Jürgen Bast, Petra Bendel, Herbert Brücker, Janine Dahinden, Andreas Fahrmeir, Thomas Faist, Martin Geiger, Sabine Hess, Yasemin Karakaşoğlu, Leo Lucassen, Paul Mecheril, Andreas Niederberger, Boris Nieswand, Sieglinde Rosenberger, Antonie Schmiz, Kyoko Shinozaki, Hacı-Halil Uslucan, Ulrich Wagner, Anja Weiß, Andreas Wimmer, Anna Zaharieva, Andreas Zick.

Universität Osnabrück

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)

Redaktion ›Zeitschrift für Migrationsforschung‹

49069 Osnabrück

Tel.: +49 541 969 4384

Fax: +49 541 969 4380

E-Mail: zmf@uni-osnabrueck.de

Internet: <https://www.imis.uni-osnabrueck.de>

Osnabrück University

Institute for Migration Research and Intercultural Studies (IMIS)

Editorial office ›Journal of Migration Research‹

49069 Osnabrück

Germany

E-mail: zmf@uni-osnabrueck.de

Inhalt

Kijan Espahangizi

›Migration‹. Ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft
in der Schweiz, 1987–1995..... 5

Stephan Scheel

The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration..... 39

Kira Kosnick

Decolonizing Migration Studies? Thinking about Migration Studies
from the Margins 73

Albert Scherr

Probleme und Perspektiven der Flucht- und Flüchtlingsforschung..... 97

Karin Scherschel und Benedikt Bazyar-Gudrich

Der Islam der Medienschaffenden. Eine qualitative
und rassismustheoretische Analyse journalistischer Perspektiven 123

Bastian A. Vollmer

Public Discourses and Politics on Migration: A Precarious Situation
and Dismal Outlook?..... 147

Simon Goebel

Einmischen! Aber wie? Migrationsforschung zwischen Wissenschafts-
kommunikation, kritischer Politikbegleitung und Politikberatung..... 165

Yadi Zhang and Martin Geiger

Migration Research and Policy Consultancy
in the People's Republic of China 183

Brigitta Kuster und Vassilis S. Tsianos

EU-LISA zwischen Lobbyismus und *venture sciences*.
Konturen eines neuen Forschungsfeldes der empirischen
Migrations- und Grenzregimeforschung..... 203

Kijan Espahangizi

›Migration‹. Ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz, 1987–1995

Zusammenfassung

Der Artikel setzt sich mit dem Aufkommen des Begriffs Migration in der Schweiz zwischen Ende der 1980er und Mitte der 1990er Jahre auseinander. Durch eine dichte Beschreibung epistemischer und sozialer Zusammenhänge wird das Entstehen eines neuen Migrationsdiskurses rekonstruiert, der die Wahrnehmung von und Umgang mit grenzüberschreitender Mobilität in der Schweiz nachhaltig geprägt hat. In den politischen Debatten und Aushandlungsprozessen zwischen staatlichen Behörden, Sozialwissenschaftler, Hilfswerken, Kirchen, politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen und ›Betroffenen‹ im Untersuchungszeitraum wurden verschiedene Aspekte und Wissensbereiche im Namen der ›Migration‹ neu zusammengebracht und reorganisiert, allen voran die Bereiche Asyl und Arbeit, aber auch Demografie, Entwicklung, Integration und Kultur. Bis Mitte der 1990er Jahre entwickelte der neue Migrationsdiskurs eine Eigendynamik, aus der heraus zeitgenössische Akteure anfangen, die Schweiz als ›Migrationsgesellschaft‹ wahrzunehmen. Mit der Fallstudie zur Schweiz leistet der Artikel einen Beitrag zur allgemeineren Debatte, wie die Geschichte von Migrationsregimen geschrieben werden kann.

Schlagwörter

Schweiz, Migrationspolitik, Migrationsregime, Migrationsforschung, Migrationsmanagement, Globale Migration

Dr. Kijan Espahangizi
Zentrum ›Geschichte des Wissens‹, Universität Zürich & ETH Zürich

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 5–38,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.109>

›Migration‹. A New Concept Between Politics and Social Sciences in Switzerland, 1987–1995

Abstract

The article deals with the emergence of the concept of migration in Switzerland between the late 1980s and mid-1990s. By providing a thick description of epistemic and social contexts, the author reconstructs the emergence of a new discourse on migration which shaped the perception and regulation of cross-border mobility in Switzerland. In the debates and political negotiation processes between state authorities, social sciences, aid agencies, churches, political parties, civil society organizations and ›affected persons‹, various aspects and areas of knowledge were brought together and reorganized in the name of ›migration‹, above all asylum and labor, but also demography, development, integration and culture. By the mid-1990s, the new discourse on ›migration‹ had developed such a momentum that contemporary actors began to perceive Switzerland as a ›migration society‹. With this case study on Switzerland, the article contributes to the more general debate of how to write the history of migration regimes.

Keywords

Switzerland, migration policy, migration regime, migration studies, migration management, global migration

* * * * *

1 Migration – die Geschichte eines neuen Konzepts

Am 4. April 1989 präsentierte der Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD¹, ein neues Konzept für die Schweizer Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre. Der von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe verfasste Strategiebericht sorgte mit seinem Plädoyer für eine neue »Migrationspolitik« für Aufsehen, die die

Ich möchte mich bei den HerausgeberInnen, der anonymen GutachterIn, der IMIS Nachwuchsgruppe ›Die wissenschaftliche Produktion von Wissen über Migration‹ sowie Frank Wolff, Boris Nieswand, Onur Erdur und Georg Kreis für die hilfreichen Hinweise und kritischen Rückmeldungen bedanken.

¹ Die nationale Regierung der Schweiz heißt Bundesrat. Deren Mitglieder heißen Bundesräte und stehen je einem Departement (vergleichbar mit den Ministerien in Deutschland) vor.

traditionell getrennten Bereiche der Asyl- und Ausländerpolitik zusammenführen sollte. Der Bericht brachte einen Begriff ins Spiel, der in der Schweiz vorher kaum gebraucht worden war und in der Folge die öffentliche Debatte prägen sollte: *Migration*.

Noch in den frühen 1990er Jahren wurde ›Migration‹ in der Schweiz als Fremdwort wahrgenommen, das zuweilen sogar noch in Anführungsstriche gesetzt wurde.² Aus heutiger Sicht ist der damalige Neuigkeitswert dieses Begriffs kaum mehr nachzuvollziehen. Es erscheint längst selbstverständlich, dass mit Migration unterschiedlichste soziale Bereiche und politische Handlungsfelder verbunden werden, vom Asylwesen und Arbeitsmarktfragen bis hin zu Integration, Globalisierung, Religion, Kultur, Bürgerschaft, Sicherheit, Diskriminierung, Identität und vielem mehr. Die Kontroversen, die in der Schweiz auf den Vorschlag des Strategieberichts von 1989 folgten, AsylbewerberInnen und ausländische Arbeitskräfte zusammenzudenken, deuten an, dass selbst dieser Zusammenhang nicht ›von der Sache her‹ gegeben war, sondern im Namen der Migration überhaupt erst hergestellt wurde. Ausgangspunkt der vorliegenden Studie ist entsprechend die Feststellung, dass das Aufkommen des Begriffs ›Migration‹ in der öffentlichen Debatte der Schweiz keine oberflächliche semantische Verschiebung darstellt, sondern Ausdruck einer tieferreichenden Umstrukturierung verschiedener Diskurs- und Handlungsfelder ist – also nicht einfach alter Wein in neuen Schläuchen. Die in der Schweiz ab Ende der 1980er Jahre erst in einzelnen Fachkontexten und dann in den frühen 1990er vermehrt öffentlich verwendete Bezeichnung ›Migration‹ markiert hierbei ein diskursives Feld, auf dem unterschiedliche Themen miteinander in Verbindung gebracht wurden und sich verschiedene Akteure mit ihren Interessen und Projekten einschreiben und positionieren konnten: staatliche Behörden, PolitikerInnen, Parteien, Hilfswerke, Kirchen, NGOs bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen, WissenschaftlerInnen, ›Betroffene‹ und viele mehr. Die Machteffekte dieser diskursiven Verschiebung bzw. deren konstitutive Wechselwirkung mit handfesten Praktiken, Normen und Institutionen lässt sich mit Hilfe des analytischen Konzepts des ›Migrationsregimes‹ sinnvoll erfassen (Rass und Wolff 2018). Hierbei geraten nicht nur staatliche Mechanismen, Gesetze und Maßnahmen in den Blick, die grenzüberschreitende menschliche Mobilitätsformen regulieren, sondern die komplexen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse, aus denen diese hervorgehen bzw. in die sie eingebettet sind. Die Begriffe, Konzepte, Kategorien, Theorien und Wissensbestände, die die Perspektiven der beteiligten Akteure

² Das wird im Folgenden anhand der deutschsprachigen Debatten in der Schweiz aufgezeigt, lässt sich im Großen und Ganzen aber auch für die öffentlichen Debatten in den französischen und italienischen Sprachregionen der Schweiz verallgemeinern.

prägen – so ein breiter interdisziplinärer Konsens der neueren Migrationsforschung (Boswell 2016) –, spielen entsprechend eine wesentliche Rolle. Eine zentrale Herausforderung der Migrationsgeschichte besteht daher darin, die Historizität dieser wirkmächtig werdenden Wissensformen und Perspektiven auf grenzüberschreitende menschliche Mobilität herauszuarbeiten. Die vorliegende Fallstudie zur Schweiz leistet hierzu einen Beitrag, der nicht nur die historische Genealogie bestimmter Migrationskategorien untersucht, sondern einen Schritt weitergehend die Historizität des zugrundeliegenden Konzepts ›Migration‹. Die Geschichte der diversen nationalen Zulassungs- und Präsenzregime grenzüberschreitender menschlicher Mobilität (Arbeit, Asyl, Assimilation etc.) geht in der Schweiz mindestens bis ins frühe 20. Jahrhundert zurück (Holenstein et al. 2018). Aber erst mit dem Aufkommen des Konzepts ›Migration‹ ab den späten 1980er Jahren wurden diese verschiedenen Regime, so das zentrale Argument, in einem übergreifenden Rahmen auf neue Weise zusammengeführt und als umfassendes ›Migrationsregime‹ reorganisiert. Analog kann man sagen, dass die Schweiz erst im Zuge der Etablierung des neuen wirkmächtigen Migrationsdiskurses in den 1990er Jahren zu einer ›Migrationsgesellschaft‹ wurde.³ Damit soll im Folgenden eine Gesellschaft gemeint sein, die eben nicht nur von Ein- und Auswanderung geprägt ist – dies ist die Schweiz schon länger (ebd.) –, sondern eine Gesellschaft, in der sich die öffentlichen Debatten ganz maßgeblich um den Themenkomplex Migration drehen. Mehr noch: Das regelrecht ›obsessive‹ Streiten über Migrationsfragen avanciert hier zu einem zentralen Modus gesellschaftlicher Selbstverständigung.⁴ Die späten 1980er und frühen 1990er Jahre stellen aus dieser Perspektive einen wichtigen Umschlagpunkt in der historischen Genealogie der ›Migrationsgesellschaft‹ Schweiz dar, der sich an der gesellschaftlichen Verbreitung des Begriffs ›Migration‹ festmachen lässt.

Dreißig Jahre nachdem der Strategiebericht von 1989 den Begriff Migration in der Schweizer Öffentlichkeit ins Spiel brachte, eröffnete im Bernischen Historischen Museum die Ausstellung *Homo migrans – 2 Millionen Jahre unterwegs*.⁵ Migration erscheint hier nunmehr als etwas, das es schon immer gegeben hat, als eine anthropologische Konstante. Die Perspektivverschiebungen, die mit dem Aufkommen des Migrationsdiskurses in den letzten Jahrzehnten einhergingen, sind längst verinnerlicht und so aus dem Blick

3 Siehe etwa die gleichnamige Publikationsreihe des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück: <https://www.imis.uni-osnabrueck.de/publikationen/migrationsgesellschaften.html>. Zugriff: 15.3.2020.

4 Hierbei beziehe ich mich auf die Debatten der letzten Jahre zu »postmigrantischen« Perspektiven (Foroutan et al. 2018; Espahangizi 2018).

5 <https://www.bhm.ch/de/ausstellungen/wechselausstellungen/homo-migrans/>. Zugriff: 29.2.2020. Zum Begriff *homo migrans* siehe auch Bade (2002, S. 55).

geraten. Wie das Beispiel der Ausstellung zeigt, gilt dies auch für die veränderte Wahrnehmung der Menschheitsgeschichte als eine Geschichte von Wanderungen. Der popularisierte Befund, dass Migration einen universalhistorischen »Normalfall« (Bade und Oltmer 2004) darstellt, kann jedoch selbst als Gegenstand einer Zeitgeschichte verstanden werden, die zunehmend in den Horizont geschichtswissenschaftlicher Forschung rückt (Espahangizi 2018). Aus diesen Vorüberlegungen lassen sich folgende Fragen ableiten: Wie kam es, dass der Begriff ›Migration‹ in der Schweiz – und der Ansatz dieser Fallstudie ließe sich sicherlich mit Gewinn auch auf Länder wie Deutschland übertragen – seit den 1980er Jahren in den Fokus wissenschaftlicher, politischer und medialer Debatten geriet? Und was waren Bedingungen, Ursachen, Formen und Folgen dieses historischen Prozesses? Oder anders formuliert: Wie wurde Migration zu einer Linse, die unsere Sicht auf die Welt und damit auch unser Handeln prägt?⁶

Um diese Fragen zu beantworten, wird die Formierung des neuen Migrationsdiskurses in der vorliegenden Fallstudie zur Schweiz aus zwei Perspektiven beleuchtet: in Hinblick auf epistemische sowie soziale Zusammenhänge. Aus der ersten Perspektive wird Migration als ein Wissensobjekt verstanden und in Hinblick auf seine Bedeutungsinhalte und Leistungen im historischen Wandel befragt (Lässig und Steinberg 2017; Stricker 2019). Migration wird dabei spezifisch auch als *bridging frame* aufgefasst, als ein epistemisch flexibles Konzept, das unterschiedliche Themen miteinander verknüpft, neu in Relation gesetzt, in einen übergeordneten Rahmen integriert und dabei auch seine Bedeutung verändert. Ausgangspunkt ist hier der genannte Strategiebericht von 1989 mit seinem Vorschlag, Arbeitsmarktfragen und Asylwesen in einer ›ganzheitlichen‹ Migrationspolitik zusammenzufassen. Die politischen Aushandlungsprozesse rund um diesen Schweizer »*migration-asylum nexus*« (Oelgemöller 2017, S. 52) stehen im Fokus der vorliegenden Studie. Dabei geraten aber auch weitere Themen- und Wissensfelder in den Blick, die im Betrachtungszeitraum mit diesem neuen Migrationsdiskurs in Verbindung gebracht werden, wie etwa Demografie, Entwicklungspolitik, Integration und Kultur.

Aus einer zweiten Perspektive werden die konkreten politischen Kontexte und sozialen Netzwerke betrachtet, in denen das Konzept Migration aufgegriffen wurde, sowie die Interessen und Ressourcen, die dabei mobilisiert wurden. Hierbei steht insbesondere der Austausch zwischen Politik und Wissenschaft im Fokus (Espahangizi und Wulz 2020), in dem sich der neue Migrationsdiskurs in der Schweiz ab den 1980er Jahren maßgeblich formierte

⁶ Der vorliegende Aufsatz steht im Kontext eines größeren Forschungsprojekts zu dieser Frage.

(Wicker 2003; Haug und Kreis 2017). Entsprechend werden soziale Netzwerke und Akteure betrachtet, die relevante Verbindungen zwischen den Bereichen herstellen, personell, institutionell und inhaltlich. So gerät auch die Geschichte der neueren Migrationsforschung in den Blick, ganz im Sinne ihrer eigenen »reflexiven Wende« (Nieswand und Drotbohm 2014).

Die Formierung des neuen Migrationsdiskurses in der Schweiz lässt sich nur nachvollziehen, wenn die epistemischen, politischen und sozialen Zusammenhänge, in denen er situiert ist, gleichermaßen untersucht werden. Zudem gilt es aber auch im Blick zu behalten, dass es im Folgenden zwar um Entwicklungen im nationalen Rahmen der Schweiz geht, für die jedoch der Austausch mit internationalen Kontexten konstitutiv ist (Speich Chassé 2013). So ist die Entstehung des neuen Migrationsregimes in der Schweiz eng mit globalen Migrationsdebatten in internationalen Organisationen und speziell auch mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden. Oelgemöller (2017) argumentiert, dass Migration ab den 1960er Jahren in mehreren Schüben, und insbesondere dann ab den 1980er Jahren, zu einem zentralen Themenfeld internationaler Politik aufstieg. Was auf der Ebene internationaler Organisationen in den letzten Jahren bereits untersucht worden ist (z.B. Pécoud 2014; Oelgemöller 2017; Georgi 2019 sowie auch schon Düvell 2002), muss jedoch noch genauer auf Rück- und Wechselwirkungen im nationalstaatlichen Rahmen befragt werden (Gees 2006; Berlinghoff 2016). Mit welchen Interessen und Effekten wurden hier internationale Migrationsdebatten aufgenommen, übersetzt bzw. ignoriert? Wie fügen sie sich in nationale politische Kulturen, Institutionen und Praktiken ein bzw. wie verändern sie diese?

Die vorliegende Fallstudie zu den Debatten um eine neue ›Migrationspolitik‹ in der Schweiz zwischen 1987 und 1995 basiert auf neu gesichtetem Archivmaterial und zahlreichen Interviews mit historischen AkteurInnen. Ziel ist es, mittels dichter Beschreibung zu einem tieferen Verständnis der miteinander verwobenen wissens- und politikhistorischen Dynamiken zu gelangen, die die heutige Wahrnehmung von bzw. den Umgang mit Migration geprägt haben – und die auch über den Fall Schweiz hinaus für die Migrationsforschung relevant sind.

2 Der Strategiebericht

Im September 1987 rief die Bundesrätin Elisabeth Kopp als Vorsteherin des EJPD eine interdepartementale Arbeitsgruppe (kurz: Strategiegruppe) unter der Leitung von Peter Arbenz ein, dem damaligen Delegierten der Schweizer Regierung für das Flüchtlingswesen. Zusammen mit Vertretern der Departemente für auswärtige Angelegenheiten EDA und für Volkswirtschaft EVD

sowie der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SZF sollte eine neue Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre konzipiert werden. Damit reagierte die Bundesrätin auf steigende AsylbewerberInnenzahlen und wachsenden politischen Druck. Die staatlichen Strukturen zeigten sich auf die Entwicklungen im Asylbereich nicht vorbereitet. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren jahrzehntelang vor allem Kontingentflüchtlinge des UNHCR bzw. des Internationalen Roten Kreuz in die Schweiz geholt worden, die kein Asylverfahren durchlaufen mussten. Ein erstes Asylgesetz wurde in der Schweiz überhaupt erst 1981 in Kraft gesetzt und seit den frühen 1980er Jahren kamen vermehrt Menschen aus dem Globalen Süden auf eigene Faust in die Schweiz, um vor Ort Asyl zu beantragen – zunächst vor allem aus der Türkei und Sri Lanka. Die aufgeheizten medialen Debatten rund um vermeintliche ›Schlepper‹, ›unechte Flüchtlinge‹ und ›Wirtschaftsflüchtlinge‹ erreichten im Vorfeld der Volksabstimmung zur zweiten Revision des Asylgesetzes im April 1987 einen ersten Höhepunkt (Skenderovic und D'Amato 2008, siehe auch Poutrus 2019). Die Anwesenheit der neuen ›Asylanten‹, die sich auch auf den Schweizer Arbeitsmarkt einbrachten, interferierte mit dem seit den 1960er Jahren in der Schweiz aufgebauten kontingentierten Zulassungssystem für ausländische Arbeitskräfte (Berlinghoff 2013). Ziel dieses ins westeuropäische ›Gastarbeit‹-Regime eingebetteten Systems war es, einerseits die notwendige Zufuhr von Arbeitskräften sicherzustellen und andererseits der staatspolitischen Maxime eines ›ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung‹ gerecht zu werden (Strategiegruppe 1989, S. 43). Dies sollte ›Überfremdung‹ verhindern – ein in der Schweiz um 1900 geprägter Kampfbegriff, der seit den 1960er Jahren politisch mobilisiert wird (Skenderovic und D'Amato 2008). Die AsylbewerberInnen, die in den 1980er Jahren eigenständig einreisten und Einzelgesuche stellten, störten diesen prekären politischen Status quo sowie die kategorische Trennung im staatlichen Umgang mit Arbeitskräften und Flüchtlingen. Sie stellten eine neue soziale Realität dar, der sich die staatlichen Behörden aber etwa auch Hilfswerke und zivilgesellschaftliche Organisationen stellen mussten.

Aufgabe der 1987 einberufenen Strategiegruppe war es, Deutungs- und Handlungsspielräume auszuloten und neue konzeptuelle Angebote zu entwickeln, wie der Schweizer Staat seine Asyl- und Flüchtlingspolitik langfristig aufstellen sollte. Dabei wurden im Sinne der eingangs entwickelten Analysedimensionen verschiedene Ressourcen auf epistemischer und sozialer sowie auf internationaler Ebene genutzt: Neben der eigenen Expertise der Mitglieder orientierte sich die Strategiegruppe auch stark am Kontext internationaler Organisationen der Flüchtlingshilfe, mit denen Peter Arbenz als

Delegierter für das Flüchtlingswesen in engem Austausch stand, vor allem mit dem Hochkommissariat für Flüchtlinge der UNO. Neben Arbenz spielte Rudolf Weiersmüller, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik am Eidgenössischen Department für auswärtige Angelegenheiten EDA, eine wichtige Rolle in der Strategieguppe.⁷ Im Zuge seiner früheren Zusammenarbeit mit dem UNHCR hatte er ebenfalls einschlägige Erfahrungen mit dem internationalen, vornehmlich englischsprachigen ExpertInnen Diskurs zu Migration gesammelt. Darüber hinaus zeigen die Akten der Strategieguppe, dass Vertreter des UNHCR als Experten angehört wurden.⁸ Weiersmüller war zudem in den 1970er Jahren an der Botschaft der Schweiz in Kanada tätig gewesen. Er nutzte seine Beziehungen, um Informationen aus erster Hand zum Stand der dortigen Migrationspolitik zu erhalten, die bereits »in einzelnen schweizerischen parlamentarischen Kreisen diskutiert« wurde.⁹ Aufgrund ihrer guten Kenntnis der internationalen Debatten ging die Strategieguppe davon aus, dass es sich bei der »Asylkrise« (Oelgemöller 2017, S. 5) nicht um eine rein auf die Schweiz beschränkte temporäre Entwicklung handelte, sondern um das Symptom einer dauerhaften weltweiten Entwicklung mit entsprechendem Handlungsdruck auch auf nationaler Ebene.

Ein weiterer wichtiger inhaltlicher Bezugspunkt für die Strategieguppe waren die Sozialwissenschaften. Schon kurz nach Einberufung der Strategieguppe wurde der deutsche Soziologe Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, der das Soziologische Institut an der Universität Zürich leitete, als Experte hinzugezogen.¹⁰ Hoffmann-Nowotny hatte sich in den 1970er Jahren mit seinen Arbeiten zur *Fremdarbeitersozioologie* profilieren können (Espahangizi 2019), in der Schweiz und auch international. Zwischen 1978 und 1986 leitete er das Research Committee on Migration der International Sociological Association.¹¹ Bereits Ende der 1960er hatte sich Hoffmann-Nowotny im Rahmen seiner Doktorarbeit in Zürich intensiv mit der Sozialforschung zum Thema Migration auseinandergesetzt, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg gerade auch im Kontext der Debatten internationaler Organisationen wie der UNESCO formiert hatte (Mösslinger 2019). Vor diesem Hintergrund entwickelte er eine umfassende deutschsprachige Migrationstheorie, die sich durch

7 Interview von KE mit Peter Arbenz, 24.7.2019, Winterthur.

8 Siehe Programm der Sitzung der Strategieguppe im August 1988, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), Akten des Delegierten für das Flüchtlingswesen, E4280A#1998/296#257*.

9 Brief von Weiersmüller an die Schweizerische Botschaft in Ottawa, 19.12.1988, BAR E4280A#1998/296#258*.

10 Arbeitsprogramm der Seminartagung der interdepartementalen Strategieguppe vom 6.–8.4.1988 in Gerzensee. BAR E4280A#1998/296#258*.

11 Zu seiner Bio- und Bibliografie siehe die Sonderausgabe der Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaften zu seinem Tod im Jahr 2003, Band 28 (2–4).

eine dezidiert internationalistische und strukturfunktionalistische Perspektive auszeichnete (Hoffmann-Nowotny 1970). Migration stellte sich hier als ein Ausgleichsmechanismus zwischen Nationalstaaten dar, die sich auf unterschiedlichen Stufen der Modernisierung befanden. Migration folgte so gesehen aus der ungleichen Entwicklung innerhalb der »Weltgesellschaft«. Entsprechend handelte es sich nicht nur um eine Frage des Arbeitsmarktes, sondern um ein »Totalphänomen gesamtgesellschaftlicher Natur« (ebd., S. 49). Der internationalistische Ansatz von Hoffmann-Nowotnys »neuem Paradigma« der Migration stand in produktiver Resonanz zu den internationalen Debatten auf Ebene der Flüchtlingsorganisationen und wurde für die Strategieguppe dann auch zu einem zentralen wissenschaftlichen Bezugspunkt (Kubat und Hoffmann-Nowotny 1981).

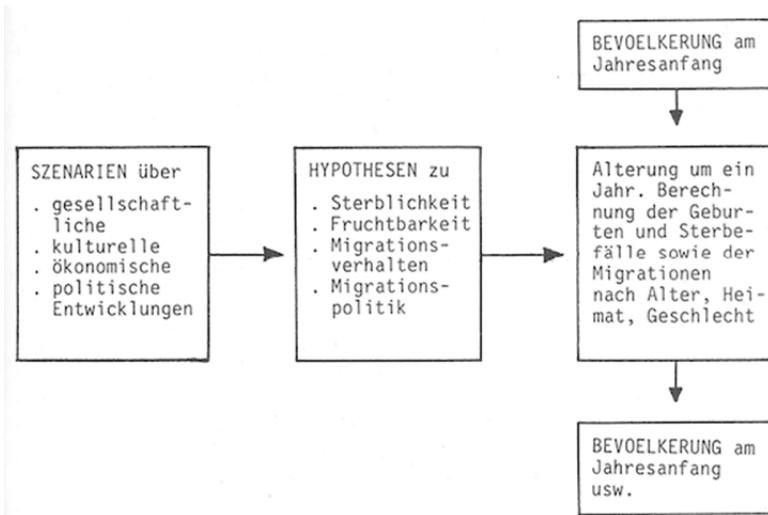
Ein weiterer Experte mit wissenschaftlichem Hintergrund, der von der Strategieguppe hinzugezogen wurde und für den Bericht eine maßgebliche Rolle spielte, war der damalige Leiter der Abteilung Bevölkerung des Eidgenössischen Bundesamts für Statistik BFS.¹² Werner Haug hatte bei Hoffmann-Nowotny seine Doktorarbeit verfasst und schon in den 1970er Jahren zu ausländerpolitischen Fragen gearbeitet (Haug 1978; 1980). Parallel dazu hatte er praktische Erfahrung beim Aufbau der Flüchtlingsabteilung des Schweizerischen Roten Kreuzes gesammelt.¹³ Weiterhin war Haug Mitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Volkswirtschaft und Statistik (Haug 1985), die sich in einer Kommission Mitte der 1980er Jahre mit dem Bevölkerungsrückgang in der Schweiz auseinandergesetzt hatte und dabei auch der Frage nachging, inwiefern Einwanderung hier in der Zukunft einen möglichen Ausgleichsfaktor darstellen konnte. Bereits kurz nachdem Haug 1986 die Stelle am BFS antrat, brachte er diese Perspektiven in die laufende Arbeit ein. Vor dem Hintergrund seiner wissenschaftlichen Expertise, seiner praktischen Erfahrungen sowie der Kenntnis demografischer Debatten auf Ebene der Vereinten Nationen, der OECD sowie des International Labour Office ILO regte Haug (1988) an, die Bevölkerungsentwicklung der Schweiz nicht mehr wie bis dato vor allem im nationalen Container, sondern stärker in einem globalen Gesamtzusammenhang zu betrachten. Die »Migrationsströme« (ebd., S. 208), die aus der »Bevölkerungsexplosion« der »Entwicklungsländer« (ebd., S. 195) resultieren würden, müssten in Zukunft stärker miteinkalkuliert werden, so Haug. Dazu brauchte es Hypothesen sowohl zum »Migrationsverhalten« als auch zu Vorgaben der »Migrationspolitik« – ein Begriff der hier erstmals im Verwaltungskontext auftauchte (ebd., S. 195), siehe die

¹² Rudolf Weiersmüller, Sitzung Strategieguppe, 4. Juli 1988, Exposé für Frau Bundesrätin E. Kopp. BAR E4280A#1998/296#2587*.

¹³ Interview von KE mit Werner Haug, 22.11.2017, Bern.

Abb. 1. Die Modellierung dieser Szenarien fand im Rahmen periodischer Perspektivstudien zur Bevölkerungsentwicklung statt, die die Regierung in Auftrag gegeben hatte und die mithilfe von Großrechnern und neuen Datenbanken durchgeführt wurden (Espahangizi und Mähr 2020).

Abbildung 1: Perspektivstudien des Bundesamts für Statistik: Bevölkerungsszenarien (1986–2025)



Quelle: Haug 1988, S. 195.

Die Bevölkerungsszenarien für den Zeitraum 1986 bis 2025 wurden 1987 mit Zustimmung der Regierung publiziert und dienten in der Folge in der Bundesverwaltung als Arbeitsgrundlage. Dies galt etwa für die Kalkulationen der Sozialversicherungen, aber auch für die Arbeit der Strategiegruppe zu Asyl- und Flüchtlingspolitik, die im selben Jahr einberufen worden war. Haugs Migrationsansatz traf insbesondere beim Leiter der Strategiegruppe Peter Arbenz auf starkes Interesse – auch vor dem Hintergrund von dessen persönlichem Werdegang.¹⁴ Arbenz hatte, bevor er 1985 zum Delegierten für das Flüchtlingswesen berufen worden war, als Leiter der führenden schweizerischen Entwicklungshilfeorganisation *Helvetas* ähnlich wie Haug praktische Erfahrung im Feld internationaler Flüchtlingshilfe gesammelt (Gull und Schnetzer 2011, S. 153–170, Elmer et al. 2014). Sowohl Arbenz und Weiersmüller als auch Haug verkörperten mit ihrer Orientierung an sozialwissen-

¹⁴ Interview von KE mit Peter Arbenz, 24.7.2019, Winterthur.

schaftlichen Ansätzen und speziell auch mit ihren entwicklungspolitischen, international ausgerichteten Perspektiven einen gewissen Kulturwandel in der eidgenössischen Verwaltung weg vom vornehmlich fremdenpolizeilich denkenden ›Kalten Krieger‹. Dies schuf auch ein günstigeres Klima für neue Perspektiven auf ausländer- und asylpolitische Problemstellungen. Trotz politischer Unterschiede teilten Arbenz, Weiersmüller und Haug einen tendenziell humanitär und global denkenden sowie maßgeblich von wissenschaftlicher, technokratischer Lösungsfindung ausgehenden Habitus. Das gilt auch für Walter Schmid, der ebenfalls Mitglied der Strategieguppe war und seit 1982 als Zentralsekretär der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SZF für einen entsprechenden Generationen- und Paradigmenwechsel im Dachverband der Hilfswerke stand.¹⁵ Die international ausgerichtete sozialwissenschaftliche Migrationsperspektive passte zu diesem Profil, auch weil sie es ermöglichte, verschiedene Themen- und Handlungsfelder wie Entwicklung, Bevölkerung, Arbeit, Asyl und Flucht funktional in Beziehung zu setzen. Die Strategieguppe übernahm dabei die Bezeichnung ›Migration‹ aus den internationalen, vornehmlich englischsprachigen Fachdebatten, die in der Schweizer Öffentlichkeit bis dahin kaum verwendet worden war. »Weltweite Migrationen« – zu der Zeit zumeist noch nicht im Kollektivsingular – bildeten den konzeptuellen Rahmen und narrativen Horizont des Strategieberichts (1989, S. 31).

Bei der Arbeit am Strategiebericht spielte die neuere Sozialforschung als Bezugspunkt eine wichtige Rolle. Umgekehrt wurde die Arbeit der Strategieguppe aber auch in wissenschaftlichen Netzwerken in der Schweiz wahrgenommen, die sich zu der Zeit rund um den Begriff der Migration formierten. So lud etwa der Asylrechtsexperte Walter Kälin die Strategieguppe ein, einen Vertreter zu der Tagung *Ursachen und Wirkungen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt* im April 1989 zu schicken.¹⁶ Die Tagung fand im ›Haus der Universität‹ in Bern statt, wo spezifisch interdisziplinäre Forschung an der Schnittstelle von Wissenschaft und Gesellschaft gefördert werden sollte.¹⁷ Das neue Thema ›Migration‹ erfüllte dieses wissenschaftspolitische Anforderungsprofil und verband sowohl verschiedene Wissensfelder als auch soziale Kontexte. Das Symposium stellt sich rückblickend als wichtiger Moment der Vernetzung zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Hilfswerken dar, speziell aber auch als Kristallisationspunkt einer neuen, interdisziplinären Migrationsforschung in der Schweiz – so nahmen etwa neben Werner Haug, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und

¹⁵ Interview von KE mit Werner Schmid, 7.12.2017, Zürich.

¹⁶ Brief von Prof. Dr. Walter Kälin an Peter Arbenz, 19.8.1988, BAR E4280A#1998/296#262*.

¹⁷ Interview von KE mit Walter Kälin, 14.11.2017, Bern.

Walter Schmid auch prägende Figuren wie der Berner Ethnologe Hans-Rudolf Wicker und der Basler Ökonom Thomas Straubhaar teil.¹⁸ Rudolf Weiersmüller, der die Strategiegruppe an der Tagung vertrat, stellte in der Begrüßungsrede fest: »Unser politisches System braucht zwar Einigkeit und einen kohärenten Willen der Gesellschaft, wenn es zentrale Fragen zu lösen hat. Gleichzeitig sollten wir nie vergessen, dass das Betrachten einer Sache aus einem neuen Blickwinkel, d.h. sogenannte Lösungen zweiter Ordnung essentiell sind für den kreativen Umgang mit Problemen. [...] Es scheint mir wichtig, dass wir uns dieser Tatsache bewusst bleiben, nachdem sich in der Schweiz die Einsicht durchzusetzen beginnt, dass der Grad der Zerstrittenheit in der Flüchtlings- und Asylfrage das landesübliche Maß überschritten hat. [...] Die beteiligten Departemente der schweizerischen Bundesverwaltung, und ich bin überzeugt, auch der Bundesrat selbst, werden auf Ihre Analyse zurückgreifen.« (Kälin und Moser 1989, S. 11) Der Blickwinkel, auf den Weiersmüller anspielte, war die neue, ganzheitliche Perspektive der ›Migration‹, aus dem auch eine entsprechende ›Migrationspolitik‹ folgen sollte. Die inhaltlich-epistemischen und personellen Verbindungen zwischen staatlichen Organen und Wissenschaft rund um den Strategiebericht spielten für die aufkommende Migrationsdebatte in der Schweiz eine ebenso zentrale Rolle wie internationale ExpertInnendiskurse, die hier auf unterschiedlichen Wegen als Wissensressourcen aufgegriffen wurden. Der Bericht wurde nach Absprache mit dem Bundesrat im April 1989 der Öffentlichkeit vorgestellt. Mit den kontroversen Reaktionen zahlreicher gesellschaftlicher Akteure auf das neue Konzept nahm der Migrationsdiskurs in der Schweiz Fahrt auf.

3 Migrationspolitik in der ›Vernehmlassung‹

Der Strategiebericht schlug einen Paradigmenwechsel im Umgang mit Asyl- und Flüchtlingspolitik vor, um mit der Herausforderung umzugehen, mit der sich die staatlichen Organe konfrontiert sahen: »Die Einführung einer umfassenden Migrationspolitik als Kombinationsform einer neuen Asylpolitik mit einer neuen Ausländerpolitik« (Strategiegruppe 1989, S. 10). Der neue Begriff ›Migrationspolitik‹ erlaubte es, so die Hoffnung der Strategiegruppe, den nicht vorgesehenen Interferenzen zwischen Arbeitsmarkt und Asylwesen Rechnung zu tragen und den Zusammenhang der Bereiche in einem übergeordneten Regelungsfeld für staatliche Organe sichtbar und regierbar zu machen. Dies deckte sich mit Entwicklungen auf Ebene internationaler Organisationen, in denen die Idee eines globalen »*migration managements*« an Einfluss gewann. Damit war ein *policy*-Ansatz gemeint, der weniger auf Ver-

18 Interview von KE mit Hans-Rudolf Wicker, 27.4.2016, Bern.

hinderung globaler Migrationsbewegungen und nationale Abschottung abzielte, denn auf eine optimierte, auf ökonomischen Nutzen ausgerichtete Regulation der Migration durch das wissensbasierte Zusammenwirken nationaler und internationaler, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure vor allem aus dem globalen Norden (Oelgemöller 2017, S. 1).

Wie neu nicht nur der Gedanke einer Zusammenführung der bis dahin rechtlich, institutionell und diskursiv weitgehend eigenständigen Bereiche Asyl und Arbeitsmarkt, sondern selbst die begriffliche Brücke ›Migrationspolitik‹ zu dieser Zeit im Schweizer Kontext wirkte, verdeutlichen nicht nur die Kommentare in den Zeitungen.¹⁹ Dies gilt auch für die zahlreichen Rückmeldungen von kantonalen Behörden, Kirchen, Hilfswerken, politischen Parteien, Organisationen und Verbänden, die im Rahmen des sogenannten Vernehmlassungsverfahrens zum Bericht beim zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ab August 1989 eingingen.²⁰ Hierbei handelt es sich um ein in der Schweiz übliches Verfahren, um relevante staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in politische bzw. legislative Meinungsverfahren einzubinden bzw. frühzeitig mögliche politische Blockaden zu identifizieren.²¹ Die Akten des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht im Schweizerischen Bundesarchiv bieten mit insgesamt 94 Rückmeldungen eine entsprechend aussagekräftige historische Quelle, um die diskursiven Verschiebungen im Zuge der Auseinandersetzung mit dem Strategiebericht zu untersuchen. So antwortete zum Beispiel die Regierung des Kantons Basel-Landschaft: »Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und machen gerne davon Gebrauch. Eine ganze Zahl von Stellen auch unseres Kantons sind täglich mit den Problemen dieser ›Migration‹ konfrontiert, und ein Ausweg aus dieser Lage erscheint allen Betroffenen vordringlich.«²² Die Anführungsstriche im Schreiben zeigen an, dass die Migrationssemantik für die VerfasserInnen noch nicht so selbstverständlich war wie heute. Doch stand das begriffliche Innovationsangebot des Berichts in Resonanz zur Wahrnehmungs- und Bedürfnislage der antwortenden Instanz, die mit dem alten Wortschatz der Ausländer- und Asylpolitik nur

19 Eine umfassende Presseschau zum Strategiebericht findet sich in den Akten der Asyl- und Ausländerkommission der Christlichdemokratischen Partei (CVP) der Schweiz: BAR J2.181#1998/143#298*.

20 Siehe hierzu die gesammelten Eingänge in den Akten des Delegierten für das Flüchtlingswesen im Schweizerischen Bundesarchiv: BAR E4280A#1998/296#259 bis #262* sowie die Auswertung in BAR E4280A#2917/355#775*.

21 Zum Begriff ›Vernehmlassungsverfahren‹ siehe <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/vernehmlassungen.html>. Zugriff: 29.2.2020.

22 Schreiben des Regierungsrats des Kantons-Basel Landschaft vom 26.9.1989, BAR E4280A#1998/296#262*, S. 1.

unzureichend zu erfassen war: »Wir stellen fest, dass uns die Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik von den Einreisenden aufgedrängt wird. Ihnen ist, im Gegensatz zu uns, nämlich egal, unter welchem Titel sie eine einige Jahre dauernde, auch unsichere Anwesenheit erreichen können.«²³ Die Eigenlogik der ›Einreisenden‹ war zwar sicher kein Ausdruck einer ›Autonomie der Migration‹ im strikten Sinne (Scheel 2015), stand aber sprichwörtlich quer zu den etablierten Institutionen und Kategorien auf Seiten des Aufnahmestaates. Trotzdem zeigte sich die überwiegende Zahl der Rückmeldungen im besagten Vernehmlassungsprozess aus unterschiedlichen Gründen gegenüber einer entsprechenden Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik skeptisch.²⁴ Die einen fürchteten ein massives Anwachsen von nicht-europäischer Einwanderung, andere wiederum machten sich Sorgen, dass die menschenrechtliche Regelung des Asyls durch die selektive Zulassungslogik der Arbeitsmarktpolitik unterlaufen würde. Insbesondere auch der konkrete Vorschlag der Strategiegruppe, ein nationales »Migrationssaldo« als *policy*-Grundlage einzuführen, mit dem die Gesamtnettoeinwanderung (in den Bereichen Asyl und Arbeit) quantitativ gesteuert werden sollte, wurde mehrheitlich abgelehnt. Dieses neue manageriale »Migrationsmodell«²⁵, das weniger auf nationale Abschottung denn auf einen effektiven Umgang der Schweiz mit »weltweiten Migrationen« abzielte, war jedoch anschlussfähig an die etablierte technokratische Kontingentlogik sowie zu der damit eng verbundenen, kulturell verankerten Überfremdungswahrnehmung. So begründete etwa die Caritas Schweiz in ihrer Vernehmlassungsantwort eine grundsätzliche Zustimmung zum Modell damit, dass für die »Haltung der schweizerischen Bevölkerung zu Ausländer- und Asylfragen die Gesamtzahl [Hervorhebung im Original, KE] der in der Schweiz lebenden Ausländer maßgebend ist«.²⁶ Ob jemand als AsylbewerberIn oder als Arbeitskraft ins Land gekommen war, erschien aus dieser Sicht für SchweizerInnen, die sich im Alltag um Überfremdung sorgten, zweitrangig. Beide Gruppen waren so gesehen letztlich AusländerInnen, oder neu: ›MigrantInnen‹. Insgesamt artikulierte sich in den Rückmeldungen, quer durch die politischen Lager, zwar Skepsis gegenüber dem großen neuen Wurf bis hin zu klarer Ablehnung, aber eben auch ein geteiltes Bedürfnis nach einer neuen »ganzheitlichen Betrachtung« des internationalen Wandernsgeschehens und der damit verbundenen politischen Handlungs- und

23 Ebd., S.3.

24 AP Pressemeldung, »Klare Front gegen Verknüpfung von Asyl- und Ausländerpolitik«, Dezember 1989, in: BAR E4280A#2917/355#775*.

25 Vernehmlassung der CARITAS Schweiz zum Bericht ›Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre‹, 12.9.1989, BAR E4280A#1998/296#261*, S. 28.

26 Ebd.

Regelungsfelder. Die konkreten Vorstellungen dazu divergierten jedoch und reichten von vollständiger institutioneller Trennung bis hin zu einer starken Kopplung von Asyl- und Arbeitsmarktpolitik. Einhellig wurde der Ansatz des Strategieberichts begrüßt, Migration bzw. den »Migrationsdruck« – ein Begriff, der nun ebenfalls zunehmend verwendet wurde – als komplexe *globale* Herausforderung zu verstehen, mit der sich die Schweiz um 1990 herum konfrontiert sah. Damit gemeint waren die Entwicklungen in der ›Dritten Welt‹, die Veränderungen der globalen Wirtschaft, der Zusammenbruch des Ostblocks und die Europäische Integration – etwa auch in Form des Schengener Abkommens von 1985 – sowie die damit verbundenen »neuen« bzw. »modernen Völkerwanderungen«. Diese Formulierung war seit den späten 1970er Jahren unter anderem auch von Hoffmann-Nowotny (1978) ins Spiel gebracht worden und wurde dann ab 1989 von Peter Arbenz und vielen anderen in der Schweiz übernommen, nicht zuletzt auch vom Schweizer Bundesrat (1991, S. 292).

Der semantische Rückbezug auf den insbesondere seit dem späten 18. Jahrhundert gepflegten historischen Topos spätantiker Bevölkerungsbewegungen, des *migratio gentium* (Oltmer 2017, S. 10), bettete die vergleichsweise trockene technokratisch-strukturfunktionalistische Perspektive der Migration in eine größere kulturhistorische Erzählung ein. Damit wurden naturhistorische Traditionslinien wiederaufgenommen und aktualisiert, die noch in den 1930er Jahren den Horizont der ›Wanderungsforschung‹ geprägt hatten (Hahn 2012, S. 49), dann aber im Zuge des Aufstiegs funktionalistischer Sozialforschung, in der Schweiz vor allem in den 1960er Jahren, in den Hintergrund gerückt waren. Die Engführung der neuen Migrationskonzepte mit alten Völkerwanderungsnarrativen um 1989/1990 ließe sich aus heutiger Sicht auch als das Bedürfnis nach einer Betonung der welthistorischen Bedeutung der mit diesem Epochenwandel verbundenen Bevölkerungsbewegungen und ethnischen Verschiebungen deuten. Zudem kamen hier Bedrohungswahrnehmungen zum Ausdruck – über die Konnotation einer Invasion von fremden Barbaren –, die im Zuge der Asyldebatten der 1980er Jahre in der Schweizer Öffentlichkeit deutlich zu Tage getreten waren und die auch in der technischen Terminologie des ›Migrationsdrucks‹ eine neue Projektionsfläche fanden, sowie eine Metaphorik, die ebenfalls auf bestehende Vorstellungsbestände zurückgreifen konnte.²⁷

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Strategiebericht trotz der mehrheitlich ablehnenden Rückmeldungen und Kontroversen bezüglich des

²⁷ Die Druck-Metapher findet sich bereits im Entstehungskontext der Schweizer Fremdenpolizei nach dem Ersten Weltkrieg, etwa in einem Vortrag des Chefs der Polizeiabteilung des EJPD von 1921 (Delaquis 1921, S. 7).

konkreten Vorschlags, Asyl- und Ausländerpolitik mit ihren unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen zu einer managerialen Migrationspolitik zu verschmelzen, insgesamt auf viele Resonanzen stieß. Die neue ›ganzheitliche‹ Perspektive des Migrations-Framings war für gesellschaftliche Akteure aus unterschiedlichen politischen Lagern und Praxis-Kontexten interessant, die mit neuen Herausforderungen konfrontiert waren. Zugleich blieb der Diskurs hinreichend anschlussfähig zu etablierten Logiken der ›Fremdenfrage‹ (Kury 2003). Der Strategiebericht stieß aber auch über die Grenzen hinaus auf Interesse, etwa in Deutschland.²⁸ In Hinblick auf internationale Austauschprozesse ist auch diese umgekehrte Rezeption der Schweizer Debatten im Ausland im Auge zu behalten. Der Bericht wurde über Botschaftskanäle unter anderem direkt an das deutsche Innenministerium weitergeleitet, wo man unterstrich, »dass von allen EG-Staaten – USA und Kanada eingeschlossen – die Schweiz den für Bonn interessantesten Beitrag zur Bewältigung der Probleme in dem Bereich leiste«. Ein hoher Beamter des Ministeriums begrüßte den Strategiebericht und war sich sicher, dass dieser »aufmerksame Leser« finden würde.²⁹ Für die weitere Entwicklung des Migrationsdiskurses innerhalb der Schweiz war vor allem wichtig, dass der Bericht von 1989 Folgekommunikation provozierte. So wurde etwa auf staatlicher Ebene angesichts der internationalen Entwicklungen 1989 ein alternatives Migrationsmodell entwickelt.

4 Das Modell der drei Kreise

Bereits kurz nach Erscheinen des Strategieberichts beauftragte das Schweizer Parlament den Bundesrat (1991, S. 292), einen Bericht über eine »umfassende Ausländer- und Flüchtlingspolitik« zu verfassen. Noch bevor die Schweizer Regierung ihren Bericht vorlegen konnte, erstellte das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA zusammen mit dem Bundesamt für Ausländerfragen BFA, der alten Fremdenpolizei, einen Bericht, in dem Konzeption und Prioritäten der Schweizerischen *Ausländerpolitik* der 1990er Jahre dargelegt wurden. Beide Bundesämter, BIGA und BFA, waren tragende Säulen des kontingentierten Zulassungssystems für ausländische Arbeitskräfte und hatten entsprechend Einfluss innerhalb der staatlichen Organe. Sie wollten mit einem eigenen Migrationsmodell einen arbeitsmarktorientierten Kontrapunkt setzen, bevor der Bundesrat Stellung nehmen konnte. Man wollte der Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht die Initiative überlassen. Zudem hatte sich

²⁸ Brief von Prof. Kay Hailbronner, Universität Konstanz, an Peter Arbenz, 18.4.1989, BAR E4280A#1998/296#260*.

²⁹ Ambassade-Bericht, 5.7.1989, BAR E4280A#1998/296#263*.

die internationale Lage seit 1989 in einer Weise verändert, die ohnehin eine Neukonzeption des Systems der kontingentierten Zulassung erforderlich machte.

Im Januar 1989 stellte Jacques Delors, der damalige Kommissionspräsident der Europäischen Gemeinschaft EG den EFTA-Ländern, also auch der Schweiz, die Gründung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes EWR bis 1992 in Aussicht (Pedrina und Keller 2018, S. 26). Die Integration in einem gemeinsamen Binnenmarkt sollte auf einer »vollständigen Realisierung der Freizügigkeit im Personen-, Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr« beruhen (BIGA und BFA 1991, S. 66). Dies war jedoch nicht mit dem seit Mitte der 1960er Jahre in der Schweiz etablierten Kontingentierungssystem für ausländische Arbeitskräfte kompatibel. Mit der Aufnahme der offiziellen Beitrittsverhandlungen zwischen der Schweiz und der EG 1990 öffnete sich ein Gelegenheitsfenster für neue Ansätze und Konzepte in der schweizerischen Ausländerpolitik, das zum Beispiel auch von den Gewerkschaften genutzt wurde. Nach Jahren des ausländerpolitischen Stillstands mobilisierte die Gewerkschaft Bau und Holz GBH, deren Mitgliedschaft zu einem Großteil aus europäischen AusländerInnen bestand, für eine »neue Immigrations-Politik« (Pedrina 1990).³⁰ Die eindrückliche Gewerkschaftsdemonstration am 15. September 1990 mit rund 20.000 Teilnehmenden auf dem Bundesplatz Bern versinnbildlicht, dass der Vorstoß der EG die festgefahrene Situation in der Schweiz in Bewegung gebracht hatte (Pedrina und Keller 2018, S. 26). Das europäische Beitrittsangebot förderte nicht nur unter den Schweizer Gewerkschaften, sondern auch im Arbeitgeberlager und zwischen staatlichen Behörden Differenzen zur Zukunft der Einwanderungspolitik zu Tage. Der ausländerpolitische Bericht von BIGA und BFA, der im April 1991 vorgestellt wurde, intervenierte in diese Situation und setzte dem Strategiebericht von 1989 ein eigenes Migrationsmodell entgegen. Das sogenannte ›Modell der drei Kreise‹ war, wie im Folgenden auf der inhaltlich-epistemischen Ebene dargelegt wird, darauf ausgerichtet, die neue globale Herausforderung, mit der sich staatliche Organe in der Schweiz konfrontiert sahen, konzeptuell zu integrieren und mit bestehenden nationalen Logiken in Einklang zu bringen.

Ausgangspunkt der Überlegungen von BIGA und BFA waren die staatspolitischen Maximen der Ausländerpolitik, die sich seit den 1960er Jahren etabliert hatten, also: primäre Orientierung an Bedürfnissen des Arbeitsmarkts, nationale Souveränität bei der Zulassung von AusländerInnen, quantitative, aber auch qualitative Selektion in Hinblick auf Herkunftsländer, Überfremdungsabwehr bzw. Wahrung der »nationalen Identität« durch

30 Interview von KE mit Vasco Pedrina, 26.2.2020, Zürich.

Begrenzung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung und durch eine Förderung von deren »Eingliederung« (BIGA und BFA 1991, S. 37f.). Diese Maximen wurden jedoch vor dem Hintergrund des bereits im Strategiebericht von 1989 skizzierten globalen »Migrationsdrucks« und der damit verbundenen demografischen Überlegungen neu interpretiert und aktualisiert: »Die weltweite Zahl der Auswanderungswilligen übertrifft die Aufnahmemöglichkeiten in den industrialisierten Zielstaaten bei weitem. [...] Der Umgang damit wird ohne Zweifel eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre sein. Zu seiner Bewältigung sind die herkömmlichen Instrumente der Ausländerpolitik und Asylpolitik nicht geeignet.« (ebd., S. 58) Gleichzeitig sollte sich die Schweiz laut BIGA und BFA »an die Bedürfnisse einer internationalisierten, globalisierten und sich rasch wandelnden Wirtschaft« (ebd., S. 83) anpassen. Der Bericht reagierte jedoch nicht nur auf weltweite Entwicklungen. Das Szenario der europäischen Freizügigkeit stellte die traditionelle Rekrutierungspolitik der Schweiz in Frage: »Wir sind auf ausländische Arbeitskräfte aus Staaten desselben Kulturkreises, also vor allem aus europäischen Ländern, angewiesen [...]. Diese Arbeitskräfte sind längerfristig an einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz nur interessiert, wenn unser Arbeitsmarkt für sie attraktiv bleibt und ihnen dieselben Vorzüge bieten kann wie die Arbeitsmärkte anderer europäischer Staaten« (ebd., S. 67). Der Bericht ging von einem makroökonomischen Modell der »Push- und Pullfaktoren als Bestimmungselemente bezüglich des Migrationsverhaltens« aus (ebd., S. 71). Aus dieser Perspektive musste die Attraktivität für Einwanderung aus Europa gesteigert werden, während umgekehrt eine »Förderung der Erarbeitung und Realisierung europaweiter Strategien zur Bewältigung des wachsenden Migrationsdrucks« (ebd., S. 87) anvisiert wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenschau der verschiedenen Herausforderungen Anfang der 1990er Jahre schlug der Bericht ein eigenständiges Gesamtkonzept für die künftige Ausländerpolitik vor, das die verschiedenen Ebenen – Schweiz, Europa, global – in einem »Modell der drei Kreise« (ebd., S. 78) integrierte. Für den innersten Kreis, der die EG- und EFTA-Staaten umfasste, ging das Modell von Freizügigkeit aus. Jenseits dessen sollte die traditionelle Begrenzungspolitik basierend auf Kontingenten und temporär begrenzten Aufenthaltstiteln fortgeführt werden. Dabei wurde jedoch zwischen einem mittleren und einem äußeren Kreis unterschieden, wobei der mittlere Kreis traditionelle Rekrutierungsländer außerhalb der EG und EFTA umfasste bzw. Länder, die vermeintlich zum »gleichen (im weitesten Sinne europäischen) Kulturkreis« (ebd., S. 89) gehörten, gemeint waren vor allem USA und Kanada, gegebenenfalls noch »Jugoslawien, Australien und Neuseeland« (ebd., S. 78). Ein weiteres Kriterium für den mittleren Kreis sollte die »Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Men-

schenrechte sein« (ebd., S. 80) – weniger aus humanitärer Sorge, als um Asyl- einwanderung ausschließen zu können. Anders als beim äußersten Kreis sollten hier »administrative Vereinfachungen, Verbesserungen in der Rechtsstellung, Unterstützung in der beruflichen Weiterbildung und der Integration« (ebd., S. 79) ins Auge gefasst werden. Eine verstärkte »Eingliederungspolitik« sollte eine ausreichende, dauerhafte Einwanderung aus den ersten beiden Kreisen sichern – denn dass der Schweizer Arbeitsmarkt auf dauerhafte Einwanderung angewiesen war, wusste man beim BIGA seit Mitte der 1960er Jahre. Aus allen anderen Ländern des dritten, ›kulturfremden‹ Kreises sollten wenn, dann nur zeitlich begrenzt »hochqualifizierte Spezialisten« (ebd., S. 79) zugelassen werden. Hier zeichnet sich die Differenzierung zwischen *low* und *high skilled migration* ab, die auch in der Schweiz die Debatten um ›Migrationsmanagement‹ im postindustriellen Zeitalter der Globalisierung zunehmend prägt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die beiden Bundesämter dem Vorschlag der Strategiegruppe des Delegierten für das Flüchtlingswesen ein ausländerpolitisches Modell entgegenseetzten, das zwar nun auch von der Tatsache globaler Migrationsbewegungen ausging und ›ganzheitlich‹ war, aber im Sinne der eigenen Behördenlogik die Bedürfnisse der Wirtschaft an erste Stelle setzte. Um das Modell zu plausibilisieren und zu legitimieren, wurden auch historisch verankerte Vorstellungen von verwandten und fremden Kulturkreisen mobilisiert, die im Zuge der 1980er Jahre nicht nur in der Schweiz wiederaufgenommen und im neuen Namen der Migration aktualisiert wurden (Skenderovic und D'Amato 2008). Mehr noch: Auf der epistemischen Ebene strukturierte das alte Kulturkreismodell die neue manageriale Wahrnehmung des globalen Bewegungsraums. Auch aufgrund der deutlichen Kritik, die in den Folgejahren gegen den ›Kulturassismus‹ des Drei-Kreise-Modells vorgebracht wurde (Gerber 2003), wurde der Migrationsdiskurs in der Schweiz zunehmend durch Auseinandersetzungen um kulturelle Fragen geprägt. Die allgemeine Ambivalenz und Ambiguität des Migrationsdiskurses, in dem sich, wie im Folgenden gezeigt wird, gegenläufige politische Interessen in Stellung bringen konnten, beförderte dessen Eigendynamik in den frühen 1990er Jahren.

5 Politische Resonanzen

Die Schweizer Regierung übernahm in ihrem Bericht, der nur wenige Wochen später am 15. Mai 1989 veröffentlicht wurde, das Drei-Kreise-Modell der beiden einflussreichen Bundesämter BIGA und BFA und untermauerte damit die Kontinuität des Arbeitsmarktprimats. Es wurden aber auch Aspekte des Strategieberichts zur Asyl- und Flüchtlingspolitik von 1989 aufgegrif-

fen: Die narrative Rahmung durch das Szenario ›weltweite Migration‹ war spätestens jetzt politisch gesetzt. Der Bericht des Bundesrats (1991) spiegelte zudem insgesamt die Ausweitung in der Wahrnehmung des zur Debatte stehenden Politikfeldes wider, das nicht nur in einem dezidiert globalen Zusammenhang gesehen wurde. Es reichte von traditionellen Fragen der Zulassung und ›Eingliederung‹ bis hin zu demografischen Szenarien und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, nunmehr verstanden als ein mögliches außenpolitisches Handlungsfeld zur »Bekämpfung der Ursachen von Migration« (ebd., S. 305). Dabei teilte der Bundesrat den Befund des Strategieberichts von 1989, dass sich in der Praxis zunehmend »Schnittstellen« (ebd., S. 297) zwischen Ausländer- und Asylpolitik ergeben hätten und dass eine bessere Koordination notwendig war, um Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Im Sinne des Votums von BIGA und BFA wurde dem Namen nach keine übergreifende Migrationspolitik ins Auge gefasst, stattdessen sollten aber in Zukunft »Wanderungsfragen [...] in einer gegenseitigen Abstimmung zwischen der Ausländer- und Asylpolitik ganzheitlich« (ebd., S. 303) angegangen werden. Dazu wurden »neue Koordinationsorgane« eingerichtet: eine permanente »interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen« (ebd., S. 301) innerhalb der Bundesverwaltung, die den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie eine Abstimmung von Maßnahmen und Erarbeitung einheitlicher Positionen gewährleisten sollte, sowie eine »schweizerische Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen« für den Austausch der Bundesorgane mit Verbänden, Kantonen, Hilfswerken und anderen interessierten Organisationen.

Der Bericht des Bundesrats von 1991 traf auf heftige Kritik in verschiedenen politischen Lagern. Doch wo sich einwanderungsfeindliche ebenso wie einwanderungsfreundliche Stimmen an dem neuen Konzept der Migrationspolitik kritisch abarbeiteten, schrieben sie sich zugleich in das neue Diskursfeld ein. Dies zeigte sich etwa in der berühmten Rede »Anpassung und Widerstand« des damaligen Nationalrats Christoph Blocher vom 24. Januar 1992, in der er die Wende der Schweizerischen Volkspartei SVP von einer konservativen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei hin zu einer populistischen neurechten Partei programmatisch ausformulierte. Blocher appellierte in seinem Auftritt auf der traditionellen Albigüetli-Tagung der Zürcher SVP an den Widerstandsgeist der Eidgenossenschaft gegen vermeintliche politische Zumutungen von außen. Die beiden Themen, die die Politik der neu aufgestellten SVP bis heute prägen sollten, wurden hier schon in den ersten Minuten der Rede klar benannt: »Ein weiteres Mal in unserer Geschichte ist überall von ›Anpassung‹ die Rede. Anpassung sei das Gebot der Stunde. [...] Anpassung wird gefordert an die *missliche Asylpolitik*, an den in großem Stil betriebenen Asylrechtsmissbrauch, der neuerdings von Politikern nobel und

großsprecherisch als ›Migration‹ verschleiert wird. Und dann müsse sich die Schweiz *vor allem Europa* – gemeint ist natürlich: *der EG* anpassen! [Hervorhebungen in der Quelle, KE]«. ³¹ Noch stand hier ›Migration‹ in Anführungsstrichen. In der Volksabstimmung am 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt der Schweiz zum EWR mit 50,3% knapp an der Urne abgelehnt. Kaum jemand, auch die Schweizer Regierung nicht, hatte damit gerechnet. Dieser politische Paukenschlag besiegelte den Aufstieg Blochers zur Führungsfigur der Schweizerischen Volkspartei, und mit ihm des rechtspopulistischen Fokus auf Europa und Migration – ohne Anführungsstriche.

Auch die Linke, etwa die Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS, arbeitete sich an den offiziellen Vorschlägen zur Migrationspolitik kritisch ab und sah die Vermischung von Arbeit und Asyl als mögliches Einfallstor für rechte Abschottungspolitik. Und doch traf der neue migrationspolitische Ansatz auch innerhalb des tendenziell einwanderungsfreundlichen Lagers auf Interesse und förderte so Spannungen zu Tage. Dies lässt sich etwa anhand der *Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS* aufzeigen.

Die BODS war eine wichtige zivilgesellschaftliche Plattform, die sich 1986 im Zuge der Asyldebatten gegründet hatte und in der Folge das Asyl- und Abschiebungsregime des Delegierten für das Flüchtlingswesen Peter Arbenz mit seiner »zynischen« Logik des »Sachzwangs« als Feindbild ausgemacht hatte. ³² Auch das Drei-Kreise-Modell der BIGA wurde klar als ›kulturrassistisch‹ abgelehnt – umso mehr, als der Bundesrat entschieden hatte, das kriegsverstrickte Jugoslawien doch dem äußeren Kreis zuzuordnen. Als »konstruktive«, »realpolitische« Antwort auf den Bericht des Bundesrats legte die BODS im März 1992 »Vorschläge für eine integrierte Asyl- und Migrationspolitik« vor. Wie der Titel bereits andeutet, beharrte man auf einer Unterscheidung der politischen Handlungsfelder, bestätigte aber, dass »globale Zusammenhänge ganzheitlich« angegangen werden müssten. ³³ Dass die asylpolitische BODS 1991 mit der ausländerpolitischen *Arbeitsgruppe Mitenand* fusionierte, die sich in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der Anliegen der ›Fremdarbeiter‹ gegründet hatte (Espahangizi 2021), verlieh den Debatten um Migrationspolitik auch eine organisationssoziologisch relevante Dimension. Die Zusammenführung von ausländer-, asyl- und (post-)entwicklungspolitischen Projekten und Anliegen unter dem Dach einer einzigen aktivistischen Organisation brachte Spannungen mit sich – so hatte zum

³¹ Christoph Blocher. 1992. Anpassung und Widerstand. Vortrag gehalten an der Albisgüetli-Tagung der Zürcher SVP am 24.1.1992, S. 5. Schweizerisches Sozialarchiv (SSA), QS 38.7 Schweizerische Volkspartei (SVP) 1987–996.

³² Editorial. BODS Rundbrief, 1, 1988: 2.

³³ Der Weltmarkt produziert Migration und wen kümmerts? *BODS-Rundbrief* 1, 1993, S. 7.

Beispiel das Asylthema die Anliegen der ›Gastarbeiter‹-Familien, deren soziale Situation keineswegs gesichert war, in der medialen und aktivistischen Öffentlichkeit seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend überlagert. Entsprechend wurde in diesem Kontext die mögliche Verwischung der unterschiedlichen Interessenlagen im Namen der Migrationspolitik durchaus auch kritisch gesehen. Und doch war der neue ›ganzheitliche‹ Migrationsansatz mit seiner globalen Ausrichtung durchaus mit einer linken Kritik weltweiter Allokation von Arbeitskraft im Dienste des Kapitals kompatibel. Zudem bot sich hier potenziell auch die Möglichkeit, ein neues, gemeinsames politisches Projekt zu imaginieren. Tatsächlich stritten »Realos und Fundis« auf diversen Treffen über die Vorschläge³⁴, die 1992 von einer eigens gebildeten ›Arbeitsgruppe Migrationspolitik‹ erarbeitet wurden, in der wiederum SozialforscherInnen federführend beteiligt waren.³⁵ Während eine Minderheit von BODS-AktivistInnen aus der Asyl- und Frauenbewegung auf »gleiche Rechte für alle, offene Grenzen und Bleiberecht für alle« beharrte³⁶, traf der Mehrheitsvorschlag, der eine zahlenmäßige Einschränkung der Einwanderung von Arbeitskräften nicht kategorisch ablehnte, auch auf Zustimmung aus humanitären Kreisen, von Hilfswerken und kirchlichen Kreisen bis hin zu bürgerlichen Parteien.

Die Christlichdemokratische Partei CVP nahm eine wichtige Rolle als Vermittlerin und Motor einer ›umfassenden Migrationspolitik‹ im Schweizer Parlament ein, aufgrund ihrer traditionellen Nähe zur »humanitären Schweiz«.³⁷ Tragend waren hier vor allem auch die Verbindungen der CVP zum Dachverband der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (seit 1991: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH) bzw. den christlichen Hilfswerken wie der Caritas, wo die Überlegungen der Strategieguppe von 1989 am stärksten Anklang gefunden hatten.³⁸ Die asyl- und ausländerpolitische Arbeitsgruppe der CVP stand zudem in engem Austausch mit kirchlichen Kontexten, die neben der Sozialforschung der einzige andere Zusammenhang in der Schweiz waren, in dem bereits in den 1960er Jahren internationale Migrationsperspektiven aufgegriffen und mit entwicklungspolitischen Fragen zu-

34 Nachlese zur BODS-Tagung vom 27. Juni '92. BODS Rundbrief, 3, 1992: 10f.

35 Die Schweiz braucht eine fortschrittliche Immigrationspolitik. BODS Rundbrief, 2, 1992: 6f.

36 Ebd.

37 Damit ist hier ein Feld von gesellschaftlichen Akteuren in der Schweiz gemeint, die sich in der (erfundenen) »humanitären Tradition« einer »helfenden Nation« sehen, das etwa auch Flüchtlinge immer mit offenen Armen aufgenommen habe. Die »Kultur der Humanität« avancierte spätestens im Zuge des Kalten Krieges zu einem internationalen Markenzeichen der Schweiz (Skenderovic 2018, S. 176).

38 Ebd.

sammengedacht worden waren (vgl. »*migration-development-nexus*«, Oelgemöller 2017, S. 65).³⁹ Vor diesem Hintergrund brachte die CVP-Parlamentarierin Rosmarie Simmen ebenfalls im März 1992 einen parlamentarischen Vorstoß ein, der den Bundesrat dann 1993 verpflichtete, nicht nur neue Koordinationsorgane in der Verwaltung einzurichten, sondern weiter zu gehen und ein umfassendes »Migrationsgesetz« auszuarbeiten (Arbenz 1995, S. 3). Auch persönliche Netzwerke spielten eine wichtige Rolle im Entstehungskontext dieser politischen Initiative. So war Rosmarie Simmen zusammen mit Walter Schmid, der als Vertreter der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFZ Mitverfasser des Strategieberichts von 1989 gewesen war, in der Aktionsgemeinschaft CH 701 aktiv. Dabei handelte es sich um eine Gruppe von ExpertInnen aus Politik, Verwaltung, Hilfswerken und Wissenschaft, die sich anlässlich des 700-Jahr-Jubiläums der Eidgenossenschaft 1991 für eine offene Perspektive auf die »multikulturelle Einwanderungsgesellschaft« Schweiz einsetzte.⁴⁰

Der Begriff ›Migration‹ war zu der Zeit ein Signum sowohl neuer Hoffnungen, als auch neuer Sorgen. In einem Entwurf für ein Communiqué des Pressedienstes der CVP Schweiz vom 10. März 1993 las man den später herausredigierten, düster anmutenden Abschnitt: »Migration – Ein Oberbegriff für unsere ausländerpolitischen Probleme ist heute in aller Munde. Ein Fremdwort hat damit die negativ beladenen und oft auch so gemeinten Ausdrücke wie Wirtschaftsflüchtlinge, Asylanten ersetzt. Die Größe des Problems, seine Unfassbarkeit und Unmöglichkeit es in den Griff zu bekommen, schlagen sich verbal ebenso in diesem Begriff nieder, wie Resignation und Ohnmacht.«⁴¹ Trotz dieser sorgenvollen Untertöne stand ›Migrationspolitik‹ für die CVP vor allem für neue Lösungen, und so entwickelte sie dazu als erste Partei ein eigenes politisches Programm mit dem Titel »Auf dem Weg zu einer Migrationspolitik in der Schweiz«.⁴²

Auch Arnold Koller, der 1989 als Bundesrat die Leitung des Eidgenössischen Departements für Justiz- und Polizeiwesen von Elisabeth Kopp übernommen hatte und somit auch den Bericht der Strategiegruppe verantwor-

³⁹ Siehe hier vor allem auch den Kontext des Instituts für Sozialethik der Katholischen Arbeiternehmer-Bewegung KAB sowie des evangelischen Studien- und Tagungszentrums Boldern. Einflussreich war hier insbesondere die 10. Tagung des Ausschusses des ökumenischen Weltkirchenrats für Fragen der Ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa im Oktober 1968 in Villigst zum Thema »Migration und Entwicklung«. (Espahangizi 2021)

⁴⁰ Verein zur Förderung der Aktionsgemeinschaft CH 701 (Verein CH 701), Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), IB Verein CH 701.

⁴¹ Pressedienst der CVP Schweiz, 10. März 1993, BAR J2.181#2002/172#1466*.

⁴² Publikation »Auf dem Weg zu einer Migrationspolitik in der Schweiz«, BAR J2.181#2002/172#1531*.

te, war Mitglied der CVP. Kurz nach Annahme des parlamentarischen Vorstoßes zum Migrationsgesetz im Jahr 1993 beauftragte Koller Peter Arbenz, der drei Jahre zuvor zum Leiter des neu geschaffenen Bundesamts für Flüchtlinge BFF ernannt worden war, einen weiteren Bericht zu einer möglichen schweizerischen Migrationspolitik zu verfassen. Der Bericht sollte den neuen Entwicklungen Rechnung tragen (Arbenz 1995), der veränderten Lage nach der EWR-Abstimmung ebenso wie den zahlreichen Rückmeldungen und kritischen Stimmen, die sich mittlerweile in den neuen Migrationsdiskurs eingeschrieben und politisch in Stellung gebracht hatten. Ein wichtiger inhaltlicher Bezugspunkt für Arbenz, um dies leisten zu können, war der interdisziplinäre Forschungszusammenhang, der sich nach der Tagung in Bern 1989 weiterentwickelt hatte und auf dem Weg war, sich zu institutionalisieren (ebd., S. 3f.).

6 Eine neue Migrationsforschung in der Schweiz

Am 4. September 1991 fand im Rahmen des *Forschungspolitischen Früherkennungsprogramms* des Schweizerischen Wissenschaftsrats ein Hearing mit ExpertInnen statt, das die Gründung eines landesweiten Zentrums für interdisziplinäre »Migrationsforschung« vorbereitete (Knecht 1992). Von Behördenseite nahm Rudolf Weiersmüller an dem Treffen teil, der Mitglied der asylpolitischen Strategieguppe gewesen war. In einem Interview dazu mit dem Asylrechtler Walter Kälin, der bereits die Tagung in Bern 1989 organisiert hatte, wurde »Migration« nun bereits als »Jahrhundertproblem« identifiziert.⁴³ Die Aufgabe der Forschung sollte es sein, »Grundlagenwissen für eine sachgerechte Politik« zur Verfügung zu stellen. Zum Zustand der Migrationsforschung stellte Kälin fest, dass Migration traditionellerweise ein Thema der Soziologie gewesen war, aber seit einigen Jahren nun auch andere Disziplinen wie die Ökonomie, Jurisprudenz und vor allem auch die Ethnologie eine Rolle spielten. Dies spiegelte sich auch beim Hearing wider, bei dem nunmehr EthnologInnen wie Susanne Knecht aus Basel und Hans-Rudolf Wicker von der Universität Bern eine federführende Rolle spielten. Entsprechend sollte das geplante Institut für Migrationsstudien zunächst auch die »angewandte Ethnologie« im Namen tragen (Knecht 1992, S. 33) – ein Fach, das sich in den 1980er Jahren nicht nur *im Feld*, sondern auch ›zu Hause‹ in der Schweiz mit seiner Forschung zur neuen globalen Einwanderung als Experte für »außereuropäische Kulturen« (ebd., S. 6) profiliert hatte (Espahangizi 2020). Gegenüber dem Wissenschaftsrat betonten die Ethno-

⁴³ FER-Interview. Migration: ein Jahrhundertproblem. Futura FER, 1, 1992: 29. BAR E3375 C#2002/208#1206*

logInnen im Hearing die besondere Bedeutung kultureller Fragen in Hinblick auf eine Auseinandersetzung mit den für neu erachteten ›weltweiten Migrationen‹. Die strukturfunktionalistischen soziologischen Ansätze, die in den 1960er und 1970er Jahren in der Schweiz vor allem von Hoffmann-Nowotny in Auseinandersetzung mit europäischer ›Gastarbeit‹ entwickelt worden waren, wirkten vor dem Hintergrund neuer kulturwissenschaftlicher Ansätze zunehmend überholt. Der epistemische Paradigmenwechsel von Struktur zu Kultur, der sich hier abzeichnete (Radtke 1996), wurde in der Schweiz von politischen Auseinandersetzungen rund um einen Bericht zu den *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften* begleitet, den Hoffmann-Nowotny 1991/92 im Auftrag desselben Forschungspolitischen Früherkennungsprogramms erstellt hatte. Sein Fazit war, dass die Frage der kulturellen Assimilierbarkeit der neuen EinwandererInnen aus dem Globalen Süden problematischer war als noch im Fall der mehrheitlich südeuropäischen ›Fremdarbeiter‹ der 1970er Jahre. Dies wurde als wissenschaftliche Legitimation des umstrittenen Drei-Kreise-Modells aufgefasst. Entsprechend deutlich fiel die Kritik auch aus der internationalen *scientific community* aus, etwa des australischen Soziologen Stephen Castles (1994), der im Jahr zuvor das »Zeitalter der Migration« ausgerufen hatte. Neben politischen Differenzen zeigt die Kontroverse rund um den Bericht aber auch, dass sich das Verständnis dessen, was als Kultur galt, seit den 1970er Jahren im Zuge des *cultural turn* stark verschoben und vervielfältigt hatte (Espahangizi 2020). Diese Auseinandersetzungen um Kultur schrieben sich in den neuen und expandierenden Migrationsdiskurs in der Schweiz ein. Die wachsende Bedeutung des Migration-Kultur-Nexus zeigte sich dann auch auf einer weiteren, für die Entwicklung der Migrationsforschung in der Schweiz zentralen Konferenz. Über dreihundert Teilnehmende aus verschiedenen Ländern nahmen an der gemeinsamen Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaften für Soziologie und Ethnologie zum Thema »Das Fremde in der Gesellschaft: Migration und Ethnizität« teil, die im Herbst 1993 an der Universität Bern stattfand (Wicker et al. 1996, S. 6). Die Relevanz inter/multi/kultureller Perspektiven auf Migration wurde Ende 1993 weiter untermauert, als der Bundesrat entschied, ein mehrjähriges Nationales Forschungsprogramm zum Thema »Migration und interkulturelle Beziehungen« zu fördern. Im Rahmen des interdisziplinären NFP 39 wurden nicht nur inhaltliche Verbindungen hergestellt, sondern auch soziale.

Gleicht man die Namen ab, die in den verschiedenen Kontexten an der Institutionalisierung der Migrationsforschung beteiligt waren, so zeichnet sich ein überschaubares, aber einflussreiches Netzwerk ab, das sich seit den späten 1980er Jahren vor allem zwischen Wissenschaft, Behörden und Hilfswerken herausgebildet hatte. Eine zentrale Vermittlerfigur zwischen diesen

Kontexten seit den späten 1980er Jahren, in der Schweiz und darüber hinaus, war zum Beispiel Werner Haug, der bereits in der asylpolitischen Strategiegruppe mitgewirkt hatte. Er wurde zum Präsident des NFP 39 ernannt und nahm als mittlerweile Vizedirektor des Bundesamts für Statistik BFS unter anderem an den statistischen Harmonisierungsbestrebungen im Kontext des internationalen Migrationsmanagements teil, die ab Anfang der 1990er Jahre im europäischen Rahmen (Eurostat, Conference of European Statisticians, UN Economic Commission for Europe) und weltweit (UNSTAT, OECD) vorangetrieben wurden.⁴⁴ Die Rückwirkungen dieser Entwicklung auf die Schweiz wurden schon 1995 in Haugs Publikation zu den statistischen Grundlagen der Migrationspolitik für die »multikulturelle Gesellschaft« sichtbar. Sie führten in der Folge zur Entwicklung neuer demografischer Kategorien, die dann zehn Jahre später unter anderem in die statistische Erhebung der »Bevölkerung mit Migrationshintergrund« mündeten (BFS 2005).

Die Bedeutung der Netzwerke zeigt sich aber auch bei der Gründung des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM in Neuchâtel im Jahr 1995 (Arbenz 1995, S. 4), nicht nur auf Ebene der ForscherInnen, sondern auch bei der Finanzierung. So kam die Anschubfinanzierung des SFM von der *Stiftung für Bevölkerung, Migration, Umwelt BMU*, die 1993 ihre Arbeit mit dem Kapital einer anonym bleibenden Stifterin aus den USA aufgenommen hatte (Haug und Kreis 2017). In dessen Stiftungsrat wirkten Werner Haug, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Hans-Rudolf Wicker und Walter Kälin mit, ebenso wie der Soziologe Kurt Imhof und der Historiker Georg Kreis.⁴⁵ Dass die BMU zugleich das Europäische Forum für Migrationsstudien EFMS in Bamberg unter der Leitung von Friedrich Heckmann finanzierte, verdeutlicht auch auf dieser Ebene die transnationale und vor allem zunehmend europäische Dimension in der Geschichte der neueren Migrationsforschung. Ein weiterer zentraler Pfeiler der Finanzierung des SFM waren externe Forschungsaufträge, die sich ebenfalls vor dem Hintergrund der dichten personellen Vernetzung zwischen Wissenschaft, Behörden und Hilfswerken ergaben. So erhielt das SFM etwa den Auftrag, die Vernehmlassungsantworten zu Peter Arbenz Bericht zur »Schweizerischen Migrationspolitik« auszuwerten, der 1994/95 fertiggestellt worden war.⁴⁶

⁴⁴ Siehe hierzu die entsprechenden Dossiers des Bundesamts für Statistik: BAR E3321 #1998/312#84*.

⁴⁵ Telefoninterview von KE mit Werner Weber (Gründer der Stiftung BMU), 6.12.2017.

⁴⁶ Projekt: Analyse der Vernehmlassungsergebnisse zum Migrationsbericht – Vertragszusatz, BAR E420A#2017/359#684.

7 Fazit und Ausblick: Ein Schweizer Migrationsregime entsteht

Vergleicht man die Ergebnisse der Vernehmlassung des ›Arbenz-Berichts‹ 1994/95 mit denen von 1989, so stellt man zunächst fest, dass zwar weiterhin kein breiter Konsens bestand, was Migrationspolitik genau heißen sollte und ob Asyl- und Ausländerpolitik tatsächlich institutionell zusammengefasst werden sollten. Allerdings hatte sich das diskursive Feld in den rund fünf Jahren seit der Veröffentlichung des ersten Strategieberichts grundlegend verschoben. Der Brückenbegriff ›Migration‹ und die damit verbundene Wahrnehmung eines globalen Gesamtzusammenhangs verschiedener Formen von Bevölkerungsbewegungen waren nunmehr gesetzt. Der neue konzeptuelle Rahmen wurde im engen Austausch zwischen Akteuren in staatlichen Behörden und der Wissenschaft entwickelt, die Gemeinsamkeiten im professionellen Habitus aufwiesen und sich an internationalen Expertendebatten orientierten. Er wurde dann – durchaus kontrovers – von immer mehr Akteuren aufgegriffen, von Medien, Parteien, Verbänden, Kantonen, Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und polit-aktivistischen Kontexten. Dies zeigt sich nicht nur in der Vernehmlassung des Arbenz-Berichts Mitte der 1990er Jahre, sondern auch anhand der Teilnehmerliste der vom Bundesrat eingesetzten Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen, die am 24. August 1995 schließlich als »Migrationstagung« in Bern durchgeführt wurde.⁴⁷

Eine wichtige Bedingung dafür, dass der Migrationsdiskurs bis Mitte der 1990er Jahre eine derartige Eigendynamik entwickeln konnte, war dessen inhaltliche Flexibilität, Formbarkeit, Anschlussfähigkeit und Ambiguität. Das neue Schlagwort ›Migration‹ bot unterschiedlichsten Interessen und Anliegen eine Projektionsfläche, von der ›humanitären Schweiz‹ über alte technokratische Kontrollfantasien, neue manageriale Logiken, linke Kapitalismuskritik bis hin zu einem sich in der SVP neuformierenden Rechtspopulismus. Der Migrationsdiskurs war einerseits hinreichend anschlussfähig an etablierte politische Logiken bzw. Diskurstraditionen und andererseits in der Lage, als neu geltende Herausforderungen zu adressieren, etwa in Hinblick auf globale Einwanderung sowie die europäische Integration. Weiterhin war der Migrationsdiskurs so formbar, dass Brücken zu anderen Themen geschlagen werden konnten, die im Strategiebericht von 1989 noch keine tragende Rolle gespielt hatten. So rückte im Zuge der Auseinandersetzungen um das Dreikreise-Modell und der Institutionalisierung der Migrationsforschung in der Schweiz etwa das Themenfeld Kultur zunehmend in den Fokus. Der Arbenz-

⁴⁷ Migrationstagung 1995. Teilnehmerliste & Tagungsprogramm. BAR E3321#1998/312#72*.

Bericht war zudem auch dafür kritisiert worden, dass das Thema Integration, das seit den 1960er Jahren Gegenstand ausländerpolitischer Initiativen war (Espahangizi 2019), keine tragende Rolle in seiner Migrationspolitik spielte. Spätestens nachdem die Eidgenössische Ausländerkommission EKA (1996) im Auftrag des Bundesrats ein entsprechendes »Integrationskonzept« vorlegte bzw. etwa zeitgleich städtische Integrationsleitbilder in Zürich und Bern (hier federführend Hans-Rudolf Wicker) entstanden (Piñero 2015), liefen auch diese Diskursstränge stärker zusammen und bildeten einen bis heute wirkmächtigen »Migration-Integration-Komplex« (Espahangizi 2018, S. 46).

Ein weiterer wichtiger Beleg für den diskursiven Wendepunkt in der Schweiz Mitte der 1990er Jahre ist, dass Migrationssemantiken nun auch erstmals von ›Betroffenen‹ als Selbstbeschreibung übernommen wurden. 1994/95, zur selben Zeit also, als die Figur des ›Migranten‹ auch eine kulturtheoretische Aufwertung erfuhr (Flusser 2007, orig. 1994), wurden erste »MigrantInnen«-Foren gegründet, zunächst in Zürich, dann in Bern.⁴⁸ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich in der Schweiz niemand in der politischen Öffentlichkeit selbst als Migrant oder Migrantin bezeichnet. Dass die Gründung dieser Foren auch im direkten Kontext der Vorbereitungen für den NGO-Weltfrauenkongress in Peking stand⁴⁹, an dem Migrationsfragen im Fokus standen, unterstreicht die Bedeutung trans- und internationaler Verflechtungen, Resonanzen und Dynamiken, die sich auf unterschiedlichen Ebenen und Kanälen konstitutiv durch die Genealogie des Migrationsdiskurses in der Schweiz ziehen. Internationale Diskurse stellten die Akteure in der Schweiz nicht selten unter Handlungsdruck, eröffneten aber neue Gestaltungsspielräume und wurden immer wieder auch bewusst als politische und epistemische Ressourcen aufgegriffen. Entsprechend muss die Entwicklung in der Schweiz auch in Wechselwirkung mit der Entstehung eines globalen und speziell auch europäischen Migrationsregimes gesehen werden (Rass und Wolff 2018). Was hierbei auf epistemischer Ebene ins Auge fällt, ist, dass in der imaginären Vogelperspektive auf weltweite Migration ein neues Bewusstsein eines »globalen Zeitalters« im Wandel zum Ausdruck kam – eines jedoch, das keinen »Abschied vom Nationalstaat« bedeutete (Albrow 1998), sondern diesen im Bewegungsraum des Globalen neu verortete.

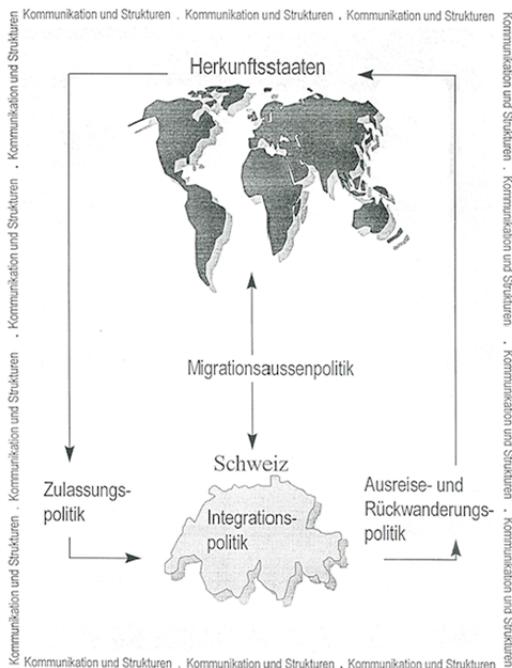
Ab Mitte der 1990er Jahre entwickelte der Migrationsdiskurs in der Schweiz eine eindruckliche Eigendynamik – und das, obwohl das 1993 in Auftrag gegebene umfassende Migrationsgesetz in der Form nie umgesetzt wurde. Der konkrete Vorschlag einer weiteren, vom Bundesrat 1996 einberu-

48 Interview von KE mit Isabelle My Hanh Derungs, 8.8.2019 (Telefon), mit Maude Lebert, 14.8.2019, Zürich, mit Anni Hefti, 8.1.2020, Zürich.

49 Interview mit Anni Lanz, 8.10.2019, Basel.

fenen Expertenkommission Migration (1997), die sich am kanadischen Punktesystem orientierte und, wie Abb. 2 schematisch illustriert, ebenfalls von einem integrierten, global ausgerichteten Verständnis von Migrationspolitik ausging, wurde schlussendlich nicht aufgegriffen.⁵⁰

Abbildung 2: Politikfelder der Migration



Quelle: Expertenkommission Migration 1997, S. 15.

Der Vorschlag war unter Mitwirkung der seit den späten 1980er Jahren entstandenen ExpertInnen-Netzwerke und speziell auch des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM erarbeitet worden. Er spiegelt somit sowohl die eng gekoppelte Entwicklung von Migrationspolitik und Migrationsforschung in der Schweiz wider (vgl. Bade 2017) – als auch ein sich schließendes Zeitfenster des engen ideellen und personellen Austauschs. Der Migrationsdiskurs entwickelte in den Folgejahren ein gesellschaftliches bzw. mediales Eigenleben, das auf die Rückversicherung der Wissenschaften nicht

50 Interview von KE mit Andreas Wimmer, 4.9.2017, New York.

mehr in derselben Form wie in den frühen 1990ern angewiesen war und dessen Fluchtpunkt der bis heute umstrittene (Selbst-)Befund ›Migrationsgesellschaft‹ darstellt. Auch wenn der wissenschaftlich fundierte Vorschlag der Expertenkommission in der Schublade verschwand, wurde hier ein Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt, der bis Mitte der 2000er Jahre zu einer von politischen Machtkämpfen und Kompromissen geprägten Integration verschiedener staatlicher Regelungsfelder im Namen der Migration führte. Das neue ›Ausländergesetz‹, die Zusammenlegung der Bundesämter für Ausländer- und Flüchtlingsfragen zu einem Schweizerischen Bundesamt für Migration bis 2005 sowie die Implementierung eines umfassenden Zentralen Migrationsinformationssystems ZEMIS bis 2008 (Espahangizi und Mähr 2020) sind Ausdruck dieser vielschichtigen Entwicklung. Mit der Konvergenz bzw. Kopplung der verschiedenen Zulassungs- und Präsenzregime der Schweiz (Arbeitsmarkt, Asyl, Integration etc.) im Namen der ›Migration‹ formierte sich ein Schweizer ›Migrationsregime‹, das nun unter einem konzeptuellen Dach integriert wurde.

Trotz dieser längerfristigen rechtlichen Entwicklungen hatten die Auseinandersetzungen und Debatten rund um eine neue Migrationspolitik, die Ende 1989 in der Schweiz begannen, das diskursive Feld bereits bis Mitte der 1990er Jahre in einer Weise verschoben, dass der Schweizer Historiker Georg Kreis die Schweiz in öffentlichen Vorträgen bereits als »Migrationsland« bezeichnen konnte. Das Sprechen von Migration wirkte zu der Zeit bereits so selbstverständlich, dass es zum Normalfall erklärt werden konnte. Rund 25 Jahre bevor das Bernische Historische Museum die Pforten zu seiner Migrationsausstellung öffnete, stellte Kreis bereits fest: »Migration gehört zur Normalität der Weltgeschichte.«⁵¹ Denn: »Die Geschichte der Menschheit ist eine Geschichte der wandernden Menschen, des homo migrans.«⁵²

Literatur

- Albrow, Martin. 1998. *Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im globalen Zeitalter*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Arbenz, Peter. 1995. *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*. Bern: EJPD.
- Bade, Klaus J. 2002. Historische Migrationsforschung. In *Migrationsforschung und Interkulturelle Studien – Zehn Jahre IMIS*, Hrsg. Jochen Oltmer, 55–74. Göttingen: V&R unipress.

⁵¹ Georg Kreis: Vortrag vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft und der Paritätischen Vereinigung Schweizer-Ausländer, Winterthur, 8.5.1996. Privatarchiv KE. Interview von KE mit Georg Kreis, 2.11.2018, Zürich.

⁵² Georg Kreis: Vortrag vor dem Dt. Geschichtsforschenden Verein des Kantons Freiburg, Freiburg, 14.11.1995. Privatarchiv KE.

- Bade, Klaus J. 2017. *Migration – Flucht – Integration. Kritische Politikbegleitung von der ›Gastarbeiterfrage‹ bis zur ›Flüchtlingskrise‹. Erinnerungen und Beiträge*. Karlsruhe: von Loeper.
- Bade, Klaus J., und Jochen Oltmer. 2004. *Normalfall Migration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Berlinghoff, Marcel. 2013. *Das Ende der »Gastarbeit«. Europäische Anwerbestopps 1970–1974*. Paderborn: Schöningh.
- Berlinghoff, Marcel. 2016. Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik seit den späten 1960er Jahren. In *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, Hrsg. Jochen Oltmer, 931–966. Berlin: De Gruyter.
- BFS Bundesamt für Statistik. 2005. *Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Moduls ›Mobilität und Migration‹ der SAKE 2003*. demos: Informationen aus der Demografie 4/2004. Neuchâtel: BFS.
- BIGA, und BFA. 1991. *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre*. Bern: Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit & Bundesamt für Ausländerfragen.
- Boswell, Christina. 2016. The ›Epistemic Turn‹ in Immigration Policy Analysis. In *Handbook on Migration and Social Policy*, Hrsg. Gary P. Freeman, und Nikola Mirilovic, 11–27. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bundesrat. 1991. *Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991*. Bundesblatt 3 (27): 291–323.
- Castles, Stephen. 1994. La sociologie et la peur de ›cultures incompatibles‹: Commentaires sur le rapport Hoffmann-Nowotny. In *Europe: Montrez Patte Blanche. Les Nouvelles Frontières du Laboratoire Schengen*, Hrsg. Marie-Claire Caloz-Tschopp und Micheline Fontollie-Honore, 370–384. Genf: Centre Europe – Tiers Monde.
- Castles, Stephen, und Mark James Miller. 1993. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: The Guilford Press.
- EKA Eidgenössische Ausländerkommission. 1996. *Umriss zu einem Integrationskonzept*. Bern: EJPD.
- Elmer, Sara, Konrad J. Kuhn, und Daniel Speich Chassé, Hrsg. 2014. *Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit*. Basel: Schwabe.
- Espahangizi, Kijan. 2018. Ab wann sind Gesellschaften postmigrantisch? Wissenshistorische Überlegungen ausgehend von der Schweiz. In *Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik*, Hrsg. Naika Foroutan, Juliane Karakayali, und Riem Spielhaus, 35–55. Frankfurt a.M.: Campus.
- Espahangizi, Kijan. 2019. The ›Sociologic‹ of Postmigration. A Study in the Early History of Social Research on Migration and Integration in Switzerland, 1960–73. In *Switzerland and Migration. Historical and Current Perspectives on a Changing Landscape*, Hrsg. Barbara Lüthi und Damir Skenderovic, 33–59. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Espahangizi, Kijan. 2020. The ›Cultural Turn‹ of Postmigrant Conviviality. A Historical Case Study on Practices and Discourses of Cultural Diversity and Multiculturalism in Switzerland, 1970s–1990s. In *Diversity and Otherness. Transcultural Insights into Norms, Practices, Negotiations*. Hrsg. Lisa Gaupp und Giulia Pelillo-Hestermeyer, 96–126. Berlin: De Gruyter.

- Espahangizi, Kijan. [2021]. Dialog – Zusammenarbeit – Solidarität. Lokale Akteurs-Netzwerke und das Wissen der Integration in Zürich, 1965–1975. In *Lokale Wissensregime der Migration*, Hrsg. Manuel Liebig, Jan Lange und Charlotte Räuchle. Wiesbaden: Springer VS.
- Espahangizi, Kijan, und Moritz Mähr. 2020. The Making of a Swiss Migration Regime. Electronic Data Infrastructures and Statistics in the Federal Administration, 1960s–1990s. *Journal of Migration History* 6 (3): 379–404.
- Espahangizi, Kijan, und Monika Wulz. 2020. The Political and the Epistemic in Twentieth Century. Historical Case Studies. *KNOW – A Journal on the Formation of Knowledge* 4 (2.): 161–175.
- Expertenkommission Migration. 1997. *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Bericht der Expertenkommission Migration im Auftrag des Bundesrates*. Bern.
- Foroutan, Naika, Juliane Karakayali, und Riem Spielhaus, Hrsg. 2018. *Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Delaquis, Ernst. 1921. *Der neueste Stand der Fremdenfrage*. Öffentlicher Vortrag, gehalten in St. Gallen am 22. Oktober 1921. Bern: Stämpfli.
- Düvell, Franck 2002. *Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa*. Berlin: Assoziation A.
- Flusser, Vilém. 2007. *Von der Freiheit des Migranten: Einsprüche gegen den Nationalismus*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Gees, Tobias 2006. *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*. Zürich: Chronos.
- Georgi, Fabian. 2019. *Managing Migration? Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM)*. Berlin: Bertz + Fischer.
- Gerber, Brigitta. 2003. *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen*. Zürich: Seismo.
- Gull, Thomas, und Dominik Schnetzer. 2011. *Die andere Seite der Welt. Was Schweizerinnen und Schweizer im humanitären Einsatz erlebt haben*. Baden: hier + jetzt.
- Hahn, Sylvia. 2012. *Historische Migrationsforschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Haug, Werner. 1978. *Einwanderung, Frauenarbeit, Mutterschaft. Probleme der schweizerischen Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik 1945–1976*. Bern: P. Lang.
- Haug, Werner. 1980. »Und es kamen Menschen...«. *Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914–1980*. Basel: Z-Verlag.
- Haug, Werner. 1988. Ausblick auf die Zukunft der schweizerischen Bevölkerung: Bevölkerungsperspektiven 1986–2025. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 124 (2): 193–210.
- Haug, Werner. 1995. *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik*. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Haug, Werner, und Georg Kreis, Hrsg. 2017. *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*. Zürich: NZZ Libro.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1970. *Migration: Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*. Stuttgart: Enke.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1978. Gastarbeiter in Europa – Eine neue Völkerwanderung? In *Keine Kinder – keine Zukunft? Zum Stand der Bevölkerungsforschung in Europa*, Hrsg. Lutz Francke und Hermann Schubnell, 35–41. Boppard: Boldt.
- Holenstein, André, Patrick Kury, und Kristina Schulz. 2018. *Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Baden: Hier und Jetzt.

- Kälin, Walter, und Rupert Moser, Hrsg. 1989. *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*. Bern: Haupt.
- Knecht, Susanne. 1992. Migrationsforschung in der Schweiz. Ethnologieberichte/Hearingsbericht. *Forschungspolitische Früherkennung* 132. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat.
- Kubat, Daniel, und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny. 1981. Migration: Towards a New Paradigm. *International Social Science Journal* 33 (2): 307–329.
- Kury, Patrick. 2003. *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz, 1900–1945*. Zürich: Chronos.
- Lässig, Simone, und Sven Steinberg. 2017. Knowledge on the Move. New Approaches toward a History of Migrant Knowledge. *Geschichte und Gesellschaft* 43 (3): 313–346.
- Mösslinger, Martina. 2019. Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften anhand des Beispiels der sozialwissenschaftlichen Assimilationsforschung (1954–1962). In *Geschichte der Sozialwissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert. Idiome – Praktiken – Strukturen*, Hrsg. Uwe Dörk und Fabian Link, 203–226. Berlin: Duncker & Humblot.
- Nieswand, Boris, und Heike Drotbohm, Hrsg. 2014. *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Oelgemöller, Christina. 2017. *The Evolution of Migration Management in the Global North*. London: Routledge.
- Oltmer, Jochen. 2017. *Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart*. Darmstadt: Theiss.
- Pécoud, Antoine. 2014. *Depoliticising Migration. Global Governance and International Migration Narratives*. Basingstoke: Palgrave Pivot.
- Pedrina, Vasco. 1990. GBH mobilisiert für neue Immigrations-Politik. *Diskussion: Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik* 11: 11f.
- Pedrina, Vasco, und Stefan Keller, Hrsg. 2018. *Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping*. Bern: UNIA.
- Piñeiro, Esteban. 2015. *Integration und Abwehr: Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*. Zürich: Seismo.
- Poutrus, Patrice. 2019. *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*. Berlin: Christoph Links Verlag.
- Radtke, Frank-Olaf. 1996. Fremde und Allzufremde. Zur Ausbreitung des ethnologischen Blicks in der Einwanderungsgesellschaft. In *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, Hrsg. Hans-Rudolf Wicker, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer, 333–352. Zürich: Seismo.
- Rass, Christoph, und Frank Wolff. 2018. What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal. In *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, Hrsg. Andreas Pott, Christoph Rass und Frank Wolff, 19–64. Wiesbaden: Springer.
- Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Kommission Bevölkerungspolitik). 1985. *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*. Bern: Haupt.
- Skenderovic, Damir. 2018. Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel: Die Asyldebatten der 1970er und 1980er Jahre. In *Wo liegt die »Humanitäre Schweiz«?*

- Eine Spurensuche in 10 Episoden*, Hrsg. Miriam Baumeister, Thomas Brückner und Patrick Sonnack, 175–195. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Skenderovic, Damir, und Gianni D'Amato. 2008. *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*. Zürich: Chronos.
- Speich Chassé, Daniel. 2013. Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes. *Zeitschrift für Geschichte* 20 (1): 258–274.
- Strategiegruppe EJP/EDA/EVD. 1989. *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*. Bern.
- Stricker, Yann. 2019. ›International Migration‹ Between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s. *Ethnicities* 19 (3): 469–485.
- Wicker, Hans-Rudolf. 2003. Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung. In *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms ›Migration und interkulturelle Beziehungen‹*, Hrsg. Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi und Werner Haug, 12–64. Zürich: Seismo.
- Wicker, Hans-Rudolf, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof, und Andreas Wimmer, Hrsg. 1996. *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*. Zürich: Seismo.

Stephan Scheel

The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration

Abstract

In the past decade, constructivist understandings of migration have gained momentum in migration studies. Scholars have shown how (some) people are enacted as ›migrants‹ when human mobility clashes with nation-states' claimed prerogative to control »the legitimate means of movement« (Torpey). Another body of scholarship has highlighted the crucial role played by knowledge practices in the enactment of migration as an intelligible object of government. However, these two lines of inquiry have largely been conducted independently of each other. To better account for how practices of border control affect the production of knowledge about migration and how the latter, in turn, informs practices and rationales of migration management, this article asks: How can we conceptualize and empirically investigate the relationship between enacting migration through knowledge practices and enacting migrants through practices of bordering? In response to this question, I propose a sociology of translation and treason in the tradition of the Actor-Network Theory (ANT), which enables tracing how records produced in border encounters are translated into not only ›migration facts‹ but also various forms of nonknowledge. To demonstrate the analytical potential of this approach, I show how statistical knowledge about the ›deportation gap‹ – often invoked to justify ever-more restrictive measures in the field of return policy – is, to a significant extent, a result of the mistranslation of returned migrants in administrative records used for migration statistics.

Keywords

Epistemology, borders, ignorance, migration management, performativity, statistics

Dr. Stephan Scheel
Institute of Sociology, University of Duisburg-Essen

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 39–71,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.113>

Zur Politik des (Nicht-)Wissens in der Herstellung/ dem Rückgängigmachen von Migration

Zusammenfassung

In den letzten Jahren haben konstruktivistische Ansätze in der Migrationsforschung an Bedeutung gewonnen. Zahlreiche Forscher*innen haben gezeigt, wie einige Subjekte zu Migranten gemacht werden, wenn Mobilität mit dem von Nationalstaaten beanspruchten Recht kollidiert, »die legitimen Mittel der Bewegung« (Torpey) zu kontrollieren. Ein zweiter Forschungsbereich hat die Rolle von Wissenspraktiken bei der Konstitution von Migration als einem Objekt des Regierens aufgezeigt. Bislang wurden diese beiden Forschungsrichtungen zumeist unabhängig voneinander betrieben. Um besser zu verstehen, wie Praktiken der Grenzkontrolle die Produktion von Wissen über Migration beeinflussen, und wie Letztere Praktiken und Logiken des Grenz- und Migrationsmanagements prägt, fragt dieser Artikel: Wie lässt sich die Beziehung zwischen der Konstituierung von Migration als einem Objekt des Regierens durch Wissensproduktion und die Konstitution von Migrant*innen durch Praktiken der Grenzkontrolle theoretisch denken und empirisch erforschen? Hierfür wird eine Soziologie der Übersetzung und des Betrugs in Tradition der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) vorgeschlagen. Dieser Ansatz erlaubt es zu untersuchen, wie administrative Daten, die Begegnungen zwischen mobilen Subjekten und Akteuren der Grenzkontrolle generiert werden, in Fakten bzw. in Nicht-Wissen über Migration übersetzt werden. Um das analytische Potenzial dieses Ansatzes zu demonstrieren, zeige ich, wie statistisches Wissen über den »deportation gap«, der häufig bemüht wird, um restriktivere Maßnahmen im Bereich der Rückkehrpolitik zu legitimieren, zu einem signifikanten Teil auf der Nicht-Übersetzung von remigrierten Migrant*innen in administrative Daten beruht, die für die Produktion von Migrationsstatistiken genutzt werden.¹

¹ I would like to thank Delf Rothe, Jochen Oltmer as well as the anonymous reviewers of the Journal of Migration Studies for very helpful comments on earlier drafts of this article. Earlier versions were presented at the workshop »The Production of Knowledge about Migration« at the Institute of Migration and Intercultural Studies (IMIS) of the University of Osnabrück in November 2019 and at the Annual Meeting of the Section for International Relations of the German Association for Political Science in October 2020. I would like to thank the organizers and participants of both events for these opportunities to present and discuss work in progress. All errors and shortcomings remain mine.

Schlagwörter

Epistemologie, Grenzen, Nichtwissen, Migrationsmanagement, Performativität, Statistiken

* * * * *

1 Introduction

Since the early 2000s, migration has featured prominently on the political agenda in Europe and beyond. How many people immigrate in a given year and the question of how to regulate migration can decide elections or even shape the future of the European Union (EU), as recently demonstrated by the vote for Brexit in the UK (Goodwin and Milazzo 2017). In spite of the ongoing politicization of migration, the knowledge practices that are mobilized to constitute migrations as intelligible and actionable objects of policy-making and government interventions have received little scholarly attention thus far.² This relative neglect is surprising, considering the intensification of related efforts by state actors, think tanks, NGOs, activist networks, and other stakeholders in the contested policy arena of migration governance. Such migration-related knowledge practices include migration statistics, their circulation in graphs and charts, the registration of migrants in increasingly interconnected databases, projections of future migration flows, and the visualization of migration routes used by illegalized migrants, such as in the infamous i-Map of the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (see Figure 1). The practices also include the production of ›counter knowledge‹ (Braun et al. 2018) by critical NGOs, scholars, and activist networks, such as the documentation of push-backs and border violence (e.g., Heller and Pezzani 2014), statistics on migrants who have died on their way to Europe (e.g., Last et al. 2017), a critique of the dominant production of images about migration (e.g., Hess 2012), and attempts of ›counter-mapping‹ (e.g., Casas-Cortés and Cobarrubias 2018).

These contested politics of knowledge production are animated, on the one hand, by the mantra of evidence-based policymaking in the field of migration management (e.g., ICMPD 2013) and related calls for better data for better policy (e.g., Willekens et al. 2016). On the other hand, critical scholars, NGOs, and activists assume that the production of knowledge about migra-

² Of course, some notable exceptions to this observation exist. Recent publications include a special issue on the role of data practices in the enactment of migration (Scheel et al. 2019) and another one in the journal *movements – Journal for Critical Border and Migration Studies* on ›contested knowledge production about migration‹ (Braun et al. 2018).

tion informs not only related political debates and strategies of government but also our very understanding of what migration is.³ »[F]rom an epistemic point of view, migration does not exist independently of the concepts, definitions, methods, statistics, visualizations and various other data practices that are mobilized to produce knowledge on migration for the purposes of its ›management‹« (Scheel et al. 2019, p. 579). Instead, migration is an abstraction that refers to the decisions, practices, and movements of scores of people who move and crisscross national dividing lines in various ways and for various reasons and timespans. Thus, migration is not a reality ›out there‹ to which policymakers and other stakeholders in the contested politics of border and migration management have direct access; rather, what is known, negotiated, and targeted as migration is mediated by a plethora of knowledge practices that rely on various information technologies, inscription devices, definitions, bodies of expertise, categorizations, and so forth.

The crucial point is that different knowledge practices – that is, different methods of knowing migration – will enact different versions of migration, which will in turn affect the calculations and interventions of government that are mobilized to regulate migration. Statisticians have also observed that knowledge practices perform the object to which they refer in particular ways, as the following quote illustrates: »In many countries, the definition of migration is determined by the way migration is measured« (Willekens 1994, p. 8). This illustrates that the »politics of international migration management« (Geiger and Pécoud 2010) do not only take place at the offices of the European Commission (EC) in Brussels, the headquarters of the International Organization for Migration (IOM) in Geneva, or the conference of Germany's ministers of interior: they also happen at universities, statistical offices, think tanks, research departments of border agencies, and all other sites where knowledge about migration is produced. Therefore – and this is one of the article's central arguments – the politics of international migration management are intertwined with a politics of (non)knowledge that shape not only the calculations and practices of contemporary border and migration management, but also our very understanding of what migration is.

3 For instance, the *Network for Critical Migration and Border Regime Research* (kritnet.org), founded in 2008, has been promoting an alternative mode of knowledge production on migration for over a decade. It endorses »the right to migration and escape [...] as the central epistemic and political maxim« for research (Kasperek and Hess 2010, p. 13) and seeks to counter the multifarious entanglements of academic knowledge production with the actors, methods, and rationales of border and mobility control (cf. kritnet.org).

Figure 1: Section of the i-Map of the ICMPD showing the Eastern Mediterranean Route



Source: ICMPD.

To better account for the performativity of knowledge practices and their implications for the practices and logics of border and migration management, this article develops a conceptual framework and a related research agenda that revolves around what I call the politics of (non)knowledge in the (un)making of migration. In brief, this line of research is concerned with two interrelated questions: first, how migration is enacted as an intelligible object of government through the production of knowledge as well as various types of nonknowledge; second, how these various and sometimes conflicting enactments of migration inform and shape migration-related policies, logics, and practices of government. In conceptual terms, the article mobilizes two approaches from the field of Science and Technology Studies (STS), albeit in modified form. For the first approach, the article draws on material-semiotic approaches and the notion of enactment to account for the performativity of knowledge practices and practices of bordering (Law 2009; Mol 2002). It complements this approach with insights from agnotology (Proctor 2008) and the sociology of ignorance (Gross and McGoey 2015b) to examine how the production and circulation of various types of nonknowledge – such as doubt, uncertainty, »strategic unknowns« (McGoey 2012), secrecy (Walters 2020), or »undone science« (Hess 2015) – feature in the enactment of migra-

tion as an intelligible object of government. For the second approach, the article mobilizes a sociology of translation (Callon 1986b) in the tradition of Actor-Network Theory (ANT) to trace how administrative records as well as instances of non-recording are converted, via a chain of translations and modifications, into ›facts‹ about migration. I complement this second approach with a vocabulary of treason (Galis and Lee 2014), to better account for instances of betrayal, struggle, subversion, mistranslation, and so forth. This is particularly relevant in the context of border and migration management, where the production, processing, and circulation of administrative records and knowledge for purposes of regulation and control are not always in the interest of the people who are enacted and targeted as migrants.

To develop this analytical framework, the article engages with a question that is raised when one confronts the performativity of knowledge practices with a »relational understanding« (Mecheril et al. 2013, p. 7) of migration, as is promoted by critical and reflexive migration studies (e.g., Amelina 2020; Bojadžijev and Römhild 2014; Casas-Cortes et al. 2015; Dahinden 2016; Favell 2007; Karakayali and Rigo 2010; Nieswand and Drotbohm 2014; Scheel 2013; Schwenken 2018; Tazzioli 2020). In this perspective, migration and the bordering practices of nation-states are co-constitutive. To establish and reproduce itself as a (bounded) people, territory, and jurisdiction, the nation-state constantly draws and polices clear-cut demarcation lines between those who belong to the national citizenry and those who do not (Favell 2007; Sayad 2004). Nicholas De Genova aptly summarizes this observation as follows: »it is the bordered definition of state territoriality that constitutes particular forms *and* expressions of human mobility as ›migration‹ and classifies specific kinds of people who move as ›migrants‹. *Borders make migrants*« (De Genova 2015, p. 4; emphasis in original).

Such an understanding of migration raises an important question for any inquiry into the politics of (non)knowledge in the (un)making of migration: if knowledge practices enact migration as an intelligible object of government, and bordering practices of nation-states enact (some) people as migrants, how we can theorize and study the relationship between the two? Addressing this question is important because it enables teasing out how practices of bordering and migration management affect the production of (non)knowledge about migration and how the latter, in turn, shapes the strategies and practices of government aimed at the regulation and control of migration.

To engage with this question, this article proceeds in four sections. First, I explain how the notion of enactment introduces a praxeological, material-semiotic approach that allows us to study borders and migration as co-constitutive, relational phenomena. The first section focuses on the enactment of migration through the production of (non)knowledge, while the second sec-

tion attends to the enactment of migrants through practices of bordering. The third section introduces a sociology of translation and treason as a viable approach to theorizing the relationship between the enactment of migration as an intelligible object of government through knowledge practices and the enactment of people as migrants through practices of bordering. The fourth section illustrates the analytical potential of this approach, showing how the so-called »deportation gap« (Gibney and Hansen 2003) – the discrepancy between the number of people issued with a deportation order and the number of people who are actually deported or voluntarily leave – is, to a significant extent, the result of a mistranslation of returned migrants into administrative records used for migration statistics.

2 Migration and the Production of (Non)Knowledge

Nation-states' attempts to control and regulate cross-border mobility are heavily intertwined with knowledge production about migration. The impetus of nation-states to regulate human mobility stems from several interrelated factors, including the need to create a legible population (Scott 1999), the »discovery« of the population as a source of wealth (Foucault 2007), and the conception of the authorization to »control the legitimate means of movement« (Torpey 1998) as a marker of the sovereignty of the modern nation-state. Since governing hinges on knowing what is to be regulated, the state's impetus to control and regulate human mobility has fueled an unquenchable thirst for knowledge about human mobility and particularly cross-border mobility, understood as migration (cf. Braun et al. 2018; Garelli and Tazzioli 2013; Stierl 2020).

Two sets of knowledge practices seem to be particularly important to enacting migration as an intelligible object of government: quantification practices (especially statistics represented in charts and graphs) and practices of visualization (often resulting in maps depicting stocks and flows of migrants) (Casas-Cortes and Cobarrubias 2018; Methmann and Rothe 2014; Scheel and Ustek-Spilda 2019; Schwenken 2018; Takle 2017; Tazzioli and Walters 2016; Van Reekum and Schinkel 2017). Other scholars have highlighted the importance of the categories used to classify migrants (e.g., Dahinden et al. 2020; Grommé and Scheel 2020; Horvath 2019; Supik and Spielhaus 2019; Stricker 2019) and the discursive formations constituting migration as a problem of government. For instance, members of the research group *Transit Migration* have shown how refugee protection and anti-trafficking discourses victimize certain migrants as a way to justify border controls as means of serving as their protection (Hess and Karakayali 2007; cf. Andrijasevic 2007; Scheel and Ratfisch 2014). The notion of the migration regime highlights the

co-constitution of particular forms and types of migration and the attempts of governments to control and regulate them (Hess and Karakayali 2007). Thus, the notion of the migration regime implies an expansion of the analytical focus, from the study of ›migrants‹ or ›migration‹, understood as readily-available objects of research, to the study of the »production of migration« (Pott et al. 2018, p. 6) – that is, the discourses, practices of bordering, laws, citizenship regimes, knowledge practices, architectural sites, infrastructures, and more through which some people are enacted as migrants. In this vein, dominant categorizations of migration policy discourse – such as ›guest worker‹, ›(bogus) asylum seeker‹, or ›illegal migrant‹ – are understood as expressions of particular relations of migration and related configurations of migration policy, rather than as descriptors of particular groups of migrants sharing distinct features (Karakayali and Rigo 2010).

Despite this impressive, constantly-growing body of scholarship, many works in migration studies – and, to a certain extent, critical and reflexive migration studies as well – still entertain either a realist or a representationalist ontology, both of which assume an external migration-reality that pre-exists the methods, devices, and practices used to know it. A realist ontology suggests that this external migration-reality is more or less accurately represented by knowledge practices like statistics or particular categorizations of migratory movements, thereby reducing criticism of knowledge production about migration to debates on accuracy and adequacy. Social constructivists, for their part, often embrace an epistemological relativism, assuming that different discourses, theoretical perspectives, and other practices of meaning-making create different regimes of truth about the same phenomenon. The problem with these ontologies is that they do not account for the performativity of knowledge practices and of related political implications. Consequently, the potential of these scholars to criticize knowledge practices is either limited to questions of accuracy and adequacy (realism) or to analyses questioning the power effects of hegemonic discourses (representationalism), which are often dismissed as equally interested, power-laden practices of meaning-making (cf. Breeze 2011; Hammersley 2003).

Material-semiotic approaches and the related notion of enactment offer a solution to this conundrum. What is key to material-semiotic approaches is that they focus the analysis on practices that are conceived as sociotechnical, relational, and performative (Law 2009). The reason for this analytical focus on practices is that material-semiotic approaches do not assume pre-existing entities as the starting points of research; rather, they start from the premise that realities are the effect of complex, fragile sociotechnical networks and that these realities only hold as long as the webs of relations that bring them into being »are enacted, enacted again, and enacted yet again – which may or

not may happen in practice« (Law 2008, p. 635). Instead of different perspectives, more-or-less accurate measurements, or adequate representations of an already-existing migration reality ›out there‹, the politics of knowing migration thus become a question of what Annemarie Mol (2002, p. viii) calls »ontological politics« – that is, a question of how, – and through what kind of knowledge practices, – migration-related realities are enacted as objects of government. If we focus on knowledge practices as primary research objects, we learn that different knowledge practices enact different versions of the real (Law 2004). Thus, reality becomes multiple –, or as Annemarie Mol (2002, p. 55) puts it, »more than one – but less than many« – as the identity of objects is conceptualized as fragile and mutable (Mol 2002, p. 43). The key point is that if reality is multiple and contested, then reality, along with the practices enacting it, become highly political, since »ontological multiplicity lays bare [...] the permanent possibility of alternative configurations« (Mol 2002, p. 164).

Thus, the notion of enactment »allow[s] objects and subjects to change over time, enable[s] their identities to be fragile and allow[s] them to differ from site to site« (Ruppert 2011, p. 223). With this emphasis, the term *enacting* differs from alternative notions like ›producing‹, ›constructing‹, or ›constituting‹. To say that migration is ›constituted‹ through knowledge practices suggests a one-time creational act that brings migration into being as an object of government; in contrast, to say that migration is enacted through knowledge practices suggests a reiterative process through which migration comes to exist –, but only as long as the web of practices, artefacts, and devices holds. To say migration is ›produced‹ or ›constructed‹ suggests that migration, or migrants, are the outcomes of practices of intentional human subjects who act according to a predefined plan. Likewise, the framing of migration as ›performed‹ suggests (as in Goffmann's sociology of the everyday) a performance on the front-stage according to a pre-written script, with a back-stage to which only the performers and critical sociologists and psychologists have access (Mol 2002, p. 35). The notion of enactment, a word »without too much academic history« (Mol 2002, p. 33), has been introduced precisely to avoid such connotations; in particular, it highlights the material and technical dimensions of the practices through which migration is done, dimensions that often escape and betray the intentions of willful human subjects (cf. Scheel et al. 2019). As a result, the enactment of migration as an intelligible object of government emerges as a fragile accomplishment that is facilitated by complex, always-shifting associations comprising both human and non-human elements. In this way, the notion of enactment invites scholars to attend to the activities and »techniques that make things visible, audible, tangible, knowable« (Mol 2002, p. 33).

Another important dimension of my understanding of the politics of (non)knowledge in the (un)making of migration is that the production of different forms of nonknowledge is just as crucial in the enactment of realities as the production of knowledge. In this regard, I enrich material-semiotic approaches with insights and concepts from the sociology of ignorance (Gross and McGoey 2015b) and agnotology (Proctor 2008). This growing field of research is not only concerned with classical questions of epistemology such as asking how we generate knowledge, what qualifies knowledge as scientific or credible knowledge, and what kind of effects this knowledge has: scholars of agnotology and ignorance also ask what we do not know, why we do not know it, how this nonknowledge is produced and sustained, and what kind of effects different types of nonknowledge have (Proctor 2008). Importantly, nonknowledge is not simply conceptualized as the negative of knowledge; rather, nonknowledge—just like knowledge—must be actively produced, and various types of nonknowledge exist, such as uncertainty, doubt, secrecy, or »undone science« (Hess 2015). Moreover, the relationship between knowledge and nonknowledge is not understood in terms of a zero-sum game. Instead, nonknowledge is often intertwined with the production of knowledge, as nonknowledge is also thought of as productive (Gross and McGoey 2015a). The crucial point for the following analysis is that the production of nonknowledge also shapes how migration is enacted as an object of government.

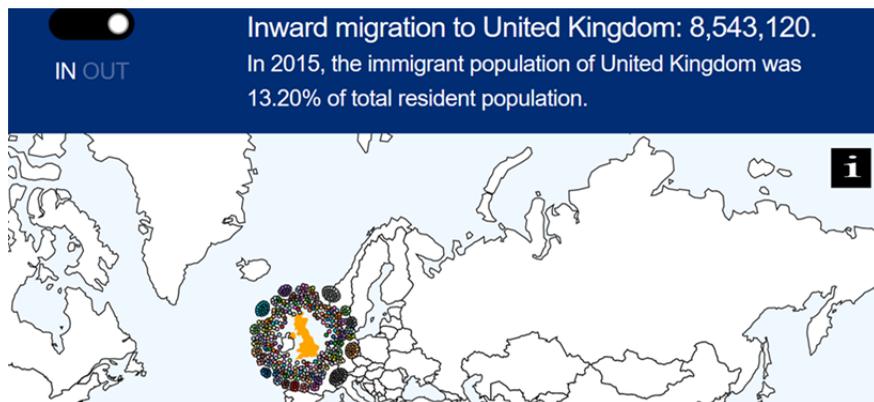
How the productions of knowledge and nonknowledge intersect can be illustrated through previous study of a data visualization tool created by the IOM. The Global Migration Flows Interactive App (GMFIA) was supposed to make information on ›migration in the world‹ available to a wider public. Although it was deactivated in 2019, the GMFIA continues to offer an emblematic example of how statistical data on migration is taken up and used in the field of migration management. The design and set-up of the GMFIA resembles that of similar visualization tools for migration developed by other stakeholders in the field of migration management, such as FRONTEX's annual Risk Analyses Reports⁴, UNHCR's Interactive Dataviz⁵, or the IOM's

4 FRONTEX is the acronym of the European border protection agency. It has been active since 2004. Since 2010, the agency has published several ›risk analyses‹ per year that are full of graphs and maps visualizing seemingly-exact figures about ›apprehended migrants‹, ›illegal border crossings‹, and so forth. For an overview of these reports see: <https://frontex.europa.eu/publications/?category=riskanalysis>. Accessed: 11.2.2020.

5 On UNHCR's webpage, the Dataviz is described as »an archive of interactive data visualization products created using various different technologies and software«. These data visualizations provide precise figures on statistical topics related to forced migration, such as the number of new asylum applications in particular regions or »first instance Decision

more recent Flow Monitoring app⁶. Until its deactivation, the GMFIA held a very prominent position on the IOM's homepage and was ranked as the first link of any search engine query for ›world migration‹ or ›migration in the world‹.

Figure 2: Interface of the GMFIA, showing immigration to the United Kingdom



Screenshot of GMFIA taken by the author. Source: <https://www.iom.int/world-migration>. Accessed: 9.10.2017.

At first glance, the GMFIA shows a conventional geopolitical map of the world (see Figure 2).⁷ When a particular country is selected, the quantity and composition of in- and outward migration to or from that country appear on the screen. If inward migration to the UK is clicked, a circle of colored clusters emerges, with each cluster visualizing the number of immigrants from another country. If one of the colored clusters is hovered over, the respective country of origin is highlighted in the same color, and the number of immigrants from that country is displayed. For instance, the circles show that in 2017, 703,050 migrants from Poland and 9,361 migrants from Estonia resided

Trends«. To access these visualization visit: <https://data2.unhcr.org/en/dataviz>. Accessed: 11.2.2020.

⁶ The Flow Monitoring app provides seemingly-exact figures for the number of newly-arrived migrants in Europe, disaggregated by year and migration route. Numbers are displayed in boxes that pop up if the user clicks on a particular migration route: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>. Accessed: 11.2.2020.

⁷ The GMFIA can still be accessed via the internet archive, which is why the following analysis is written in present tense: https://web.archive.org/web/*/https://www.iom.int/world-migration. Accessed: 11.12.2019.

in the UK. As can be seen, the GMFIA provides very exact, perfectly matching figures about the migration flows between different countries. The main effect of these seemingly-exact and perfectly-matching figures is that migration is enacted as a reality that can be managed, because it can be precisely known and quantified (Scheel and Ustek-Spilda 2019). In this way, the GMFIA supports one of the central epistemic cornerstones of the migration management paradigm (Scheel and Ustek-Spilda 2019) that has been promoted by the IOM since the 1980s (Georgi 2010). However, this enactment of migration as a precisely quantifiable and therefore manageable reality is only possible with the production of nonknowledge about the known limits of quantifying migration (cf. Scheel and Ustek-Spilda 2019).

While this nonknowledge is produced through several practices, space constraints only allow me to describe the data practice of *omission*. One important limitation of migration statistics that is omitted by the GMFIA is the known divergence between reported emigration and immigration events. As explained above, the GMFIA provides perfectly-matching figures on the number of emigrants from a particular country of origin and the number of immigrants from that country to a particular destination country. However, in practice, »emigration numbers reported by sending countries tend to differ from the corresponding immigration numbers reported by receiving countries« (de Beer et al. 2010, p. 459). This divergence is usually quite significant: for example, according to Eurostat figures, the UK reported 42,403 immigrants from Poland in 2015, while Poland reported only sending 11,682 emigrants to the UK.⁸ Generally, figures on emigration tend to be lower than reported immigration events in receiving countries (UNECE 2008), as individuals usually have little incentive to inform their home country authorities about their departure while immigrants may enjoy some benefits from informing authorities in a destination country about their arrival. However, the GMFIA simply omits this known weakness of migration statistics by providing perfectly-matching figures for emigration and immigration.

What this example illustrates is that knowledge practices enact migration in certain ways and that these practices are informed by and carry tacit political agendas that affect how migration is enacted as an intelligible object of government. Moreover, this example illustrates that the production of knowledge is entangled with the production of nonknowledge and that the latter also affects the version of migration that is enacted through knowledge practices. In sum, the GMFIA highlights that the politics of international migration management are intertwined with a politics of (non)knowledge

⁸ Figures taken from Eurostat database: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Accessed: 22.11.2017.

that shape our very understanding of what migration is and whether and how it can be governed.

3 On the Enactment of Migration, Borders, and the National Order of Things

One question raised by the performativity of knowledge practices is how to theorize the relationship between the enactment of migration through the production of (non)knowledge and the enactment of (some) people as migrants through practices of bordering. Numerous scholars have criticized conventional state-centric understandings of migration, which not only naturalize the »national order of things« (Malkki 1995), but also ontologize migrants as readily-available objects of research. The adoption of this »nation-state point of view« (Favell 2007) in the study of migration ultimately results in reducing migration studies to a »migrantology« (Römhild 2017) that reifies the common-sense-distinction between (native) citizens and (foreign) migrants (cf. Bojadžijev and Römhild 2014; Dahinden 2016).

This nation-state point of view is held by conventional definitions of migration, as a series of linear movements from one nation-state to another. For example, the United Nations (UN) defines a migrant as »a person who moves to a country other than his or her usual residence for a period of at least a year« (UNECE 2015, p. 137). By adopting nationally-bounded, mutually-exclusive state territories as unquestioned units of analysis in the very concept of migration, such state-centric definitions of a migrant render nation-states as passive spatial containers that are crisscrossed by migratory movements. What this methodological nationalism obscures are the many practices of bordering and boundary-drawing on which nation-states rely to reproduce themselves as a demarcated territory, a bounded social group, and a sovereign authority. However, it is these very practices of bordering and boundary-drawing that enact some people as migrants (for a detailed account of this argument, see: Scheel and Tazzioli 2021).

Again, space only permits me to illustrate this point through one example, which concerns the implementation of Schengen visa policies. In general, visa policies belong to the oldest and most established techniques of outsourcing border controls beyond national demarcation lines. Imposing a visa requirement enables authorities to pre-screen and pre-select travelers before their departure (Zampagni 2016). In the context of the Schengen visa regime, the criteria for imposing a visa requirement on a specific country evaluate its population in terms of risks, »relating inter alia to illegal immigration, public policy and security« (Council 2001, p. 3). As the global map of the Schengen visa regime shows, the partition of the world into ›risky‹ and ›trustworthy‹

populations is informed by colonial legacies, geopolitical asymmetries, and profound economic inequalities (Bigo and Guild 2005).

Figure 3: Official Map of the Schengen Visa Regime

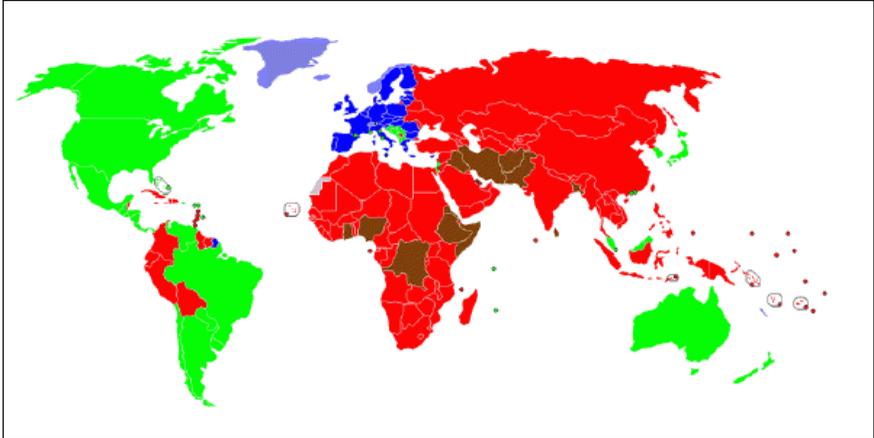


Figure Key: Member states of the Schengen area and associated countries are colored in blue. Countries whose citizens do not require a visa to travel to the Schengen area are colored in green. Countries whose citizens are subject to a visa requirement are colored in red. Citizens of countries colored in dark red (i.e., the most significant countries of origin of asylum seekers in the EU) also require an airport transit visa.

Source: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en. Accessed 23.3.2020.

For all those subjected to a visa requirement, the decisive controls take place at the consulates in their country of residence and thus long before they reach the EU's geopolitical borders. In the application procedure, the presumption of innocence is reversed: it is the applicant who must prove in an interview and by providing numerous documents that, contrary to the statistical knowledge that justifies the imposition of a visa requirement in the first place, he/she does not pose a migration or security threat (Bigo and Guild 2005). In practice, any visa applicant will be denied access to mobility if they cannot convince consular staff of their ›will to return‹ to their country of departure. If the visa application of an old woman seeking to visit her children and grandchildren in Europe is rejected because her intention to »leave the territory of the Member States before the expiry of the visa applied for could not be ascertained« (EP and Council, 2009, p. 12; emphasis added), the woman is enacted as a migrant by consular staff, even though she has never

crossed a geopolitical border. She is denied mobility to her desired destination because she is suspected of seeking to settle permanently in the EU (Infantino and Rea 2012). I speak of ›enacted‹ here to highlight, first, the performative nature of bordering practices and, second, the processual and sociomaterial character of the practices through which (some) people are constituted as migrants. The practices of consular staff, such as posing questions about a person's purpose of stay or verifying the authenticity of documents, are performative because they bring into being the very subject they seek to govern: a migrant. What the consulate example highlights is that people are enacted as migrants from the moment that their movement or presence clashes with the practices of government that aim to (re-)produce the »national order of things« (Malkki 1995).

However, sites of border encounters like consulates or migration administrations are not the only instances where some people are enacted as migrants; other sites produce various kinds of data, paper files, and administrative records about people targeted as migrants and other mobile subjects. For instance, if a person applies for a Schengen visa, a file including their biometric data will be created in the Visa Information System (VIS) and stored for a period of five years. These data are analyzed in reports of the EU's IT agency eu-LISA and may also inform annual risk analyses conducted by FRONTEX. In addition, consulates keep lists of approved and rejected applications for long-term student, business, and family reunification visas, which are used for national and European migration statistics. Thus, sites of border and migration control do not only enact some people as migrants: they also play an important role in the enactment of migration as a knowable, intelligible object of government. It is here that administrative records and various kinds of data are produced that feed into the production of statistics, visualizations, and other knowledge artefacts that in turn inform and shape policy discourse and decisions, and thus also practices and logics of border and migration management (Takle 2017). What is needed is a better understanding of how this conversion is accomplished in practice—that is, how administrative records, paper files, and other inscriptions, but also instances of ignorance and non-recording, are converted, via a chain of translations and modifications, into knowledge or nonknowledge about migration. Therefore, in the following section, I introduce a sociology of translation and treason as an approach that enables scholars to trace the often-contested transformation of records and data traces on individual migrants into (non)knowledge about migration.

4 A Sociology of Translation and Treason for Border and Migration Studies

In contrast to realist and representationalist ontologies, a sociology of translation and treason embraces a ›flat ontology‹ that does not assume a gap between knowledge and the ›reality‹ to which this knowledge refers. Instead, entities are composed and recomposed – i.e., translated – from one situation to the next through material-semiotic practices of meaning-making that rely on complex, always-shifting sociotechnical networks. These practices result in a chain of translations that is, effectively, a chain of references, as »each sequence in the process [of translation] refers back to a prior object« (de Goede 2017, p. 29). For instance, through a sociology of translation, Bruno Latour (1999) traces how samples of soil from the Amazonian basin are collected, marked, made transportable, analyzed in a laboratory with the help of various devices and experiments, converted into inscriptions that are debated, and eventually converted into scientific facts that are published in an academic journal. Likewise, Marieke de Goede (2017) engages in a sociology of translation to delineate how a commercial transaction in the context of the ›war on terror‹ is converted from a digital data trace via its algorithmic risk assessment and flagging in a report into a sign of suspicion and a (possible) evidence of wrongdoing that calls for a security intervention. In the following, I show that a sociology of translation can also be used to trace the chains of translation through which (some) people are enacted as migrants in border encounters and how both the inscriptions and the ignorance produced in these encounters are translated into numerical and other kinds of ›facts‹ about migration.

The starting point of an analysis of these chains of translation is located in conceptualizing sites of border and migration management – such as consulates, border check posts, or migrant reception centers – as »obligatory passage points« (Callon 1986b) through which people have to pass in order to move to or stay in a desired place. At these obligatory passage points, as administrative distinctions are drawn and decisions are made, (some) mobile subjects are translated, through a range of sociomaterial practices – involving various assessments, inscription devices, files, tokens of identity, information systems, and more – into various kinds of migrants. For instance, at a consulate, a person applying for a Schengen visa becomes a visa applicant and, if their application is accepted, a tourist or a trusted business traveler. If their application is rejected, the person is instead enacted as a (potential) migrant and denied access to mobility (as explained above). Likewise, a person is enacted as an asylum seeker through the administrative procedures they must undergo in order to apply for refugee status. If the person's application

is approved, they become an officially certified refugee; if it is rejected, they become an illegalized, deportable migrant – a status they may contest in court, leaving them in a state of legal limbo. The crucial point for the argument of this article is that these encounters between mobile subjects and the actors, means, and methods of border and mobility control deployed by nation-states involve the production of data that may be used for the production of knowledge about migration. Put differently, the border-related encounters that enact some mobile subjects as migrants also involve data practices through which the subjects in question are translated (with the help of various inscription devices) into numerous forms and types of data – such as administrative records, digitized datasets, biometric templates, etc. These data may be used for the enactment of migration as an intelligible object of government through the knowledge practices of quantification, categorization, visualization, and so forth. A sociology of translation allows scholars to trace and interrogate the multiple processes of translation (and treason) that are involved in converting mobile subjects into data and other artefacts of knowledge production.

In brief, a sociology of translation can be characterized as one of the central intellectual forerunners of material-semiotic approaches, as described in the first section. Like material-semiotic approaches, a sociology of translation recognizes any given entity as an effect of complex, constantly-shifting sociotechnical networks that comprise both human and non-human elements. This is what Callon (1986b) emphasizes with the notion of translation: entities are always in a process of transformation, as the associations supporting them constantly change from one situation to the next. The central task of a sociology of translation, then, is to trace how these associations are formed, how they change from one situation to the next, and how these changes affect the entities enacted by these associations of human and non-human elements.

Three important points must be noted for such an analysis. First, a sociology of translation embraces what Callon (1986b) calls the »principle of generalised symmetry« – that is, the analyst does not only provide the same space to human and non-human elements in the analysis but also analyzes them with the same terms and methods. In this way, a sociology of translation seeks to transcend anthropocentric accounts of the world in which human beings are treated as the only relevant actors. Instead, a sociology of translation enables conceiving of human agency as the effect of complex, precarious sociotechnical actor-networks, in which material artefacts act in the sense that they ›make do‹ as they enable, constrain, facilitate, and inhibit human action in particular ways. Second, a sociology of translation introduces a radically-situated analysis that attends to minor shifts and details in order to learn how an entity changes from one situation to the next. This

follows from the premise that any change in the relationships among the various elements of a network affect the composition of the network as a whole and thus also its performative effects. Third, Callon (1986b, p. 196) emphasizes that »translation is a process, never a completed accomplishment, and it may fail«. In other words, a successful translation is the precarious and reversible outcome of a labor-intensive, often-contested process that allows a network to be represented by a single entity, which acts as a spokesperson for the network as a whole (Callon 1986a).

This last point is particularly important in the context of border and migration management, where the interests and desires of people targeted as migrants often do not coincide with the policy agendas of the actors seeking to control and regulate their movements and conduct as well as to produce knowledge about them for these purposes. On one side, the actors, means, and methods of border and migration management, along with the socio-technical networks sustaining them, often rely on tactics and ruses involving force, coercion, and outward violence to render people targeted as migrants knowable and governable. On the other side, people who are enacted, problematized, and governed as migrants often have ample reason to avoid, evade, and subvert practices of registration, regulation, and control, which are often at odds with their own interests. Thus, it is particularly important in research on borders and migration to take seriously Callon's (1986a, p. 26) observation that »translation [...] does not occur without resistance«. As a result, inspired by the work of Vasilis Galis and Francis Lee (2014), I propose enriching a sociology of translation with a vocabulary of treason in order to provide scholars with the conceptual repertoire that is needed to study and expose instances of coercion, (epistemic) violence, subversion, struggle, and so on, often featured by processes of translation in the context of border and migration management.

Following John Law's (1997) astute observation that »traduction [translation] is also trahison [treason]«, Galis and Lee (2014) argue that processes of translation – the joining of forces in sociotechnical networks – operate in tandem with processes of treason, oppression, and incapacitation aimed at the production of weakness and asymmetrical power relations.⁹ Consequent-

⁹ John Law (1997) underlines the entanglement of translation and treason to underscore that »all representation also betrays its object.« While treason might initially sound like a misleading term because it carries the notion of intentional deceit, one should also consider that translators are often not aware how their work resembles a particular interpretation of the original. Just as translators (or interpreters) have to work with but cannot fully control the polyvalences and connotations of the words they use, actors cannot fully control the effects of the sociotechnical networks they mobilize and rely on in processes of translation. Galis and Lee (2014) add another twist to Law's take on translation and treason by invoking

ly, Galis and Lee (2014, p. 155) propose a vocabulary that is able to »explore the dark side of the translation process and the disruption of [alternative] actor network[s]«. They suggest *distortion*, *estrangement*, *rejection*, and *disruption* as terms indicating moments of treason within processes of translation (Galis and Lee, p. 156), although they underline that moments of treason constitute »overlapping aspects or layers of a heterogeneous process« rather than »chronological phases that historically succeed each other« (Galis and Lee, p. 156). Moreover, they follow Callon (1986b, p. 200) by stressing that, as in the case of processes of translation, »an infinite number of repertoires [of tactics and practices] is possible« when it comes to analyzing instances of treason in the forming of sociotechnical networks (Galis and Lee 2014, p. 156).

In sum, this framework enables studying the processes of translation and treason that are involved in the translation of the movements, practices, and transactions of subjects enacted as migrants into administrative records, images, digitized datasets, and other forms of data, which may be used to enact migration as an intelligible object of government. In the next section, I mobilize this framework to show, through an example case, how a sociology of translation enriched by a vocabulary of treason can help scholars theorize and analyze the relationship between the enactment of migration through knowledge practices and the enactment of migrants through practices of bordering. This example concerns the phenomenon called the ›deportation gap‹, which is often invoked to call for, authorize, and justify the introduction of ever-tougher legislation and ever-more repressive measures in the field of ›return policy‹.

5 Lost in Translation: Reexamining the ›Deportation Gap‹

Since the 2015 refugee crisis in Europe, numerous laws and measures have been introduced on both European and national levels to increase the rate of returns of deportable migrants. For instance, in March 2017, the European Commission (EC) launched a *Renewed Action Plan on Returns* (EC 2017). On the national level, German authorities introduced various measures, including deportation detention to prevent deportees from absconding, capture and analysis of asylum seekers' mobile phone data to determine their country of

the notion of treason to highlight instances of force, contestation, struggle, and resistance in processes of translation – that is, instances of treason that cannot be reduced to mistranslation as a result of friction, slippage, or failure. Thus, following these careful observations of STS scholars, I use ›translation‹ as the generic term for a repertoire of concepts that is needed to account both for instances of breakdown, friction, and slippage within chains of translation as well as for moments of coercion, contestation, struggle, subversion, and resistance in related practices and procedures.

origin, and the conclusion of readmission agreements with countries with poor human rights records (like Sudan). Many of these measures go back to the so-called *Law for Better Enforcement of Return* from June 2017. However, in August 2019, the *Second Law for Better Enforcement of Return* (Deutscher Bundestag 2019) entered into force, highlighting the legal actionism in the field of return policy. The crucial point in relation to the following argument is that all these laws, and the restrictive measures they introduce, are necessary and justified by the alleged need to reduce the so-called ›deportation gap‹.

As noted in the introduction, the deportation gap refers to the discrepancy between the number of people issued with a return order and the (much smaller) number of people who are actually returned or deported (Gibney and Hansen 2003). The deportation gap is established on both national and European levels by the number of issued return orders juxtaposed with the number of officially recorded returns. Thus, the deportation gap relies on statistical knowledge about migration. On the European level, the so-called ›effective return rate‹ – the number of people who are issued a return order and who are physically returned to a so-called ›third country‹¹⁰ – was approximately 36% in 2017 (ECRE 2019). If one deducts returns to accession countries in the Western Balkans (which accept EU-issued identity papers), the effective return rate is even lower – below 30%. Therefore, according to these figures, only one in three people legally obligated to leave the EU has actually returned to a country outside the Schengen area.

It is this statistical knowledge concerning the deportation gap that animates the introduction of ever-more restrictive legislation and highly intrusive measures in this contested policy field. For instance, in the context of Germany, the first *Law for Better Enforcement of Return* was justified with the following statement: »On 31st January 2017 213.439 deportable migrants¹¹ resided in Germany, according to Germany’s register of foreigners [*Ausländerzentralregister*, hereafter: AZR]. In the coming months the Federal Office for Migration and Refugees [BAMF] is expected to reject a high number of asylum applications of people not in need of protection. The number of non-returned deportable migrants will thus increase further in 2017. Hence, legislative measures are needed to achieve improvements in the area of returns« (Deutscher Bundestag 2017a: 1). However, as the following analysis shows,

10 In the EU jargon ›third country‹ refers to any country that is not a member of the Schengen area.

11 The people concerned in this law are officially labeled as *Ausreisepflichtige*. This administrative category literally translates as ›person obligated to leave the country‹. For reasons of clarity, in the following section I translate this rather bulky bureaucratic term as ›deportable migrant‹.

the deportation gap is, to a significant extent, an effect of authorities' non-knowledge about self-organized returns.

In March 2017 – only two months after the first *Law for Better Enforcement of Return* was passed in the parliament – Frank-Jürgen Weise, Germany's then-Commissioner for Refugee Management, questioned the number of 213,439 deportable migrants. An internal report issued by Weise's office was leaked to the press: it stressed that »data stored in the AZR often provides the basis for important political decisions« before noting that »these data show considerable deficits at the moment« (Beauftragter für Flüchtlingsmanagement 2017, p. 5). In particular, the report criticized »a significant number of inconsistent and seemingly implausible datasets« about deportable migrants (Beauftragter für Flüchtlingsmanagement 2017, p. 8), and it emphasized that these data »lead to a biased debate on how to deal with [non-returned] deportable migrants and the need for respective political measures« (Beauftragter für Flüchtlingsmanagement 2017, p. 5; on this point see also: Deutscher Bundestag 2017b; Ludwig 2019). The following analysis focuses on one group of people that the report cites as a possible source for inflated numbers in the AZR on non-returned deportable migrants: people who may have already long left the Schengen area but did not notify German authorities about their departure.¹²

This group is quite significant in numerical terms. In 2015, the opposition inquired why there were so many deportable migrants without a toleration (*Duldung*)¹³ registered in the AZR, despite the legal requirement to either immediately return a deportable migrant or to issue that person a toleration. At the beginning of 2015, 40,970 people were registered in the AZR. Of these people, 12,950 received benefits under the Asylum Seeker Support Law (*Asylbewerberleistungsgesetz*), indicating that they had not left Germany (Deutscher Bundestag 2015, p. 74). Regarding the remaining 28,000 people, the government responded: »It can be assumed that a *not insignificant* number of deportable migrants without a toleration have either absconded or left Germany without foreigners' offices' knowledge. Probably, these cases are

¹² Other groups of people are also registered as deportable in the AZR but for which the data held in the AZR is considered implausible. The report from Weise's office highlights, for instance, that 20.4% of people registered as deportable in the AZR are asylum seekers whose cases are still pending (Beauftragter für Flüchtlingsmanagement 2017). These data can certainly also be analyzed in terms of a sociology of translation and treason. However, within the scope of this article, I can only focus on one case for illustrative purposes.

¹³ In § 60 of Germany's residency law, a toleration (*Duldung*) is defined as a »temporary suspension of the deportation«. A toleration is not a residence title and does not offer a right to remain in Germany. Migrants issued with a toleration are still legally obligated to leave Germany; in practice, however, many migrants live in Germany for years with a repeatedly renewed toleration.

not always pursued by foreigners' offices in charge so that relevant notifications (e.g. ›place of residence unknown‹) are either entered with delay in the AZR or not entered at all. The consequence would be that such people would still be registered as ›deportable without toleration‹ in the AZR« (Deutscher Bundestag 2015, p. 74, author's translation).

If one thinks about these datasets and the people to which they refer in terms of a sociology of translation and treason, one could say that an unknown number of deportable migrants has been ›lost in translation‹. This rather counterintuitive observation becomes understandable if one considers what is expected of deportable migrants who wish to inform German authorities about their departure. A person legally obligated to leave Germany is issued a return order, an official document specifying a date by which the person concerned is legally required to leave Germany at the latest. In addition, a second document, a so-called ›border-crossing confirmation‹ (*Grenzübertrittsbescheinigung*, hereafter: GÜB), is issued to the person concerned.¹⁴ To be registered as a re-emigrated migrant in the AZR, deportable migrants must have their GÜB signed and stamped at the border-crossing point they use to leave Germany. The lower part of the GÜB is kept by the border guard, who has to sign, stamp, and post the document back to the foreigners' office that issued the return order (see the image of a sample GÜB below). The caseworker in the foreigners' office then has to scan the GÜB, add it to the person's digital file, and register the person concerned as a returned migrant in the AZR. Only if all these steps are completed will the person concerned be translated into an administrative record that will feature as a recorded re-migration event in the official migration statistics and thus used in calculations of effective return rates.

In terms of a sociology of translation, the lower part of the GÜB has to be translated into a »spokesperson« (Callon 1986a) for the returning migrant. However, as just noted, a successful translation hinges on the enactment of a chain of references through sociomaterial practices: only if the lower part of the GÜB is signed and stamped by a border guard, then put in an envelope and sent to one of the more than 600 foreigners' offices in Germany that issue return orders, will the GÜB act as spokesperson for the migrant concerned. In this case, the GÜB informs caseworkers in charge of the case about the person's return: ›Yes, Mr. Y or Ms. X has actually followed your return order and left Germany via this particular border crossing point on this particular

¹⁴ It should be noted that the border-crossing confirmation is not mentioned in German Residency Law (see § 50 in German Residency Law concerning the ›Obligation to Leave‹ [§ 50 Ausreisepflicht]). Consequently, no standardized format for a GÜB exists; rather, each foreigners' office uses its own template.

Figure 4: Example for a border-crossing confirmation, with instructions of how to return it to authorities

**Kreis Bergstraße
Der Landrat**

Kreis Bergstraße, Der Landrat, Postfach 11 07, 64629 Heppenheim

Datum: 3. Dezember 2009
Unser Zeichen: I-7/2-152.05-1
Betrifft: Vollzug des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)

GRENZÜBERTRITTSBESCHEINIGUNG

hier: Herr [redacted]
geb.: [redacted] in [redacted] türkisch

spätester Ausreisetermin: 07.01.2010

Diese Bescheinigung ist vor Verlassen des Vertragsgebietes der Staaten des Schengener Übereinkommens (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Luxemburg, Österreich, Niederlande, Norwegen, Schweden, Spanien, Portugal, Tschechien, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien, Slowakei), d.h. bei direkter Ausreise aus Deutschland in einen Drittstaat, an einer deutschen Grenzübergangsstelle abzugeben. Bei Ausreise über einen anderen Staat des Schengener Vertragsgebietes ist die Ausreise hingegen durch Abgabe der Bescheinigung bei der deutschen Auslandsvertretung (Botschaft oder Generalkonsulat) im Heimatland nachzuweisen.

Dies ist insofern erforderlich, als zwischen den Schengen-Staaten grundsätzlich keine Grenzkontrollen mehr bestehen und faktisch eine Wiedereinreise nach Deutschland möglich ist. Sofern die Bescheinigung nicht in Rücklauf gelangt, können Sie gemäß § 50 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz in den Fahndungsmitteln der Polizei zur Aufenthaltsermittlung und Festnahme ausgeschrieben werden.

Gem. § 50 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz ist der o.a. Ausländer verpflichtet, die Bundesrepublik Deutschland bis zum o.a. Termin zu verlassen.

Im Auftrag _____
Siegel

Stempel der Grenzdienststelle

Datum:

Urschriftlich zurück an:
Kreis Bergstraße –Der Landrat-
Postfach 11 07
64629 Heppenheim / Deutschland



Gräffstraße 5
64646 Heppenheim
Telefonzentrale: 06252 15-0
www.kreis-bergstrasse.de

Ausländer- und Migrationsamt
Sachgebiet Ausländerangelegenheiten
Sachbearbeitung: [redacted]

Dienstanschrift:
64646 Heppenheim
Graben 15, Zimmer [redacted]
Durchwahl: 06252 / 155 [redacted]
Telefax: 06252 / 155 540
E-mail: [redacted]

Montag und Dienstag	8.00 Uhr - 12.00 Uhr und 14.00 Uhr - 15.30 Uhr
Donnerstag	8.00 Uhr - 12.00 Uhr und 14.00 Uhr - 18.00 Uhr
Freitag	8.00 Uhr - 11.30 Uhr

Bankverbindungen:
Postbank Frankfurt (BLZ 500 100 80) 8949 - 806
Sparkasse Bensheim (BLZ 509 500 88) 1 025 865
Verenbank Heppenheim (BLZ 509 914 00) 10 110 904

Sparkasse Starkenburg (BLZ 509 514 89) 30 166
Volksbank Bergstraße (BLZ 509 501 01) 2 481
Sparkasse Worms (BLZ 553 500 10) 3 160 009



Metropolregion
Frankfurt/Rhein-Main

Source: <https://de.wikipedia.org/wiki/Grenz%C3%BCbertrittsbescheinigung>. Accessed: 20.6.2020.

day«. Moreover, only if the busy caseworker remembers – after a long and busy working day – to scan the GÜB, add it to the person’s digital file, and create an entry about the person’s departure in the AZR will the GÜB successfully act as a stand-in for the return of the person concerned. Only if all these conditions are met and all these associations and chains of references are formed will the GÜB become a digital record that is eventually translated into an emigration event in official migration statistics. In this way, the GÜB becomes a signifier of a return-event of a deportable migrant that eventually increases the rate of effective returns cited in policy documents like the EC’s (2017) *Renewed Action Plan on Returns*.

However, as the German government conceded in its reply to the parliamentary inquiry (see above), the processes sustaining the translation of deportable migrants into officially returned migrants are, in many instances, fraught with friction, disrupted, or actively subverted. This occurs when the sociotechnical networks sustaining them do not hold. One important source for instances of friction, slippage, and treason concerns the return of the GÜB. If returning migrants travel directly by plane from Germany to their country of origin, it is relatively easy for them to return the lower part of the GÜB to a member of the German border police at the airport and to follow the established procedure outlined above. However, Germany is surrounded by other Schengen member states; consequently, there are no border checkpoints at Germany’s land borders where returning migrants can have their GÜB signed, stamped, and sent back to the issuing foreigners’ office. Since border guards of other Schengen member states are not required to deal with paperwork of the German state, and since migrants could easily re-enter Germany from another Schengen member state due to the absence of border controls, migrants cannot return their GÜB when leaving Germany if they do so via a land border or if they take a connecting flight through another Schengen member state.

In these cases, deportable migrants are asked to bring their GÜB to the nearest German consulate in their country of origin after their return.¹⁵ However, it is reasonable to assume that many migrants do not follow this request. Given that German consulates are usually overcrowded, that the nearest German consulate may be hundreds of kilometers away from the migrants’ new place of residence, and that the booking of an appointment often involves hefty fees, it is quite likely that many returned migrants decide to pay no heed to their GÜB. In these cases, migrants have left Germany but

¹⁵ On this point, see section 50.4.1.2 of the comment on § 50 of the German Residency Law on the webpage *Migrationsrecht.net*: https://www.migrationsrecht.net/component/com_joomlaw/Itemid,232/id,286/layout,vwv/view,comment/. Accessed: 20.6.2020.

they continue to be registered as a deportable, non-returned migrant in the AZR, thus contributing to a low rate of effective returns and a widening deportation gap. This occurs because these migrants have literally been lost in translation.

However, it would be too easy to only attribute these mistranslations to instances of friction and failure that result from a somewhat-outdated method for recording return migration events. The partial non-recording of self-organized return migration is also, to a certain extent, an effect of the recalcitrance of deportable migrants, who may see little reason to satisfy the administrative needs of an exclusionary migration regime that disrupted their lives and projects in Germany. This ›sweet revenge‹ is complemented by another instance of treason: a tactic of subversion by which visa overstayers can bypass laws stipulating fines for illegal stay in a particular member state.¹⁶ Since no coordinated sanctions for visa overstayers exist on the EU level, national authorities are only authorized to enforce laws on illegal stay with respect to their own jurisdiction. Thus, overstayers can avoid fines imposed by the national laws of the member state that issued their visa by leaving the Schengen area via another Schengen member state (EU Council 2015).¹⁷ In the case of previous encounters with German authorities, this tactic contributes to the unknown number of non-recorded return events, a form of non-knowledge that (somewhat ironically) is translated, via calculations of the rate of effective returns on the basis of AZR data, into statistical knowledge about a growing deportation gap, leading to calls for tougher measures in the field of return policy.

In brief, numerous forces, factors, and sources are responsible for the non-recording and mistranslation of many instances of return migration. Taken together, the manifold webs of practices of translation and treason involved in the enactment of the deportation gap illustrate how the politics of international migration management are entangled with a politics of

¹⁶ According to § 95 of the German Residency Law, illegal stay in Germany constitutes a crime that is subject to fines or imprisonment of up to one year.

¹⁷ I was able to observe firsthand this return practice of visa overstayers during fieldwork at a large international airport in the Schengen area in 2012. In 2015, border control authorities tried to produce knowledge about the scope and practicalities of this tactic on a European level, in order to assess (and push for) the need for legislative action on the EU level. To this end, operation *Amberlight* was initiated under the Latvian presidency of the EU Council. During a two-week period of study at 34 European airports, 1,344 overstayers were recorded exiting via a different member state than the one that had issued the visa. The final report of operation *Amberlight* – with its maps, charts, numerical facts, and policy recommendations – can also be read as the result of numerous chains of translations (Latvian Presidency 2015).

(non)knowledge that proves to be decisive in the (un)making of migration as an object of government.

6 Conclusion

The tracing of chains of references and related processes of translation that convert records of border crossings into statistical knowledge about return migration illustrates how migration is enacted in multiple, contingent, and at times conflicting ways, as an intelligible reality with specific features. These features – like the divergence between the number of return orders and the official count of returned migrants – raise particular problematizations of government, such as the deportation gap. Consequently, the analysis above demonstrates the potential of a sociology of translation and treason to investigate how practices of bordering feature in the production of (non)knowledge about migration, as well as how the latter informs and shapes the formulation of migration policies and, consequently, specific logics and practices of border and migration management.

With regard to the deportation gap, the second dimension of this question becomes evident in a study conducted by the consultant company McKinsey. At the height of the ›migration crisis‹ in 2015, the BAMF paid nearly 2 million euro to the consultancy company to prepare a study on deportation obstacles and how to address them. Based on AZR data, the study projected that the number of deportable migrants would significantly increase in the coming years, claiming that

»the total number of deportable migrants will increase significantly in view of the high number of pending asylum claims (about 580.000 in September 2016), the number of expected asylum claims for 2017 and the relatively low number of returns (85.000 in 2016 and forecasted for 2017). [...] this is likely to result in an **increase of the number of deportable migrants in Germany to ca. 485.000 by the end of 2017**. [...] In comparison to 2016, this would require a seven-fold increase of returns, if all deportable migrants should be returned by the end of 2017« (BAMF 2016, p. 9; passage in bold adopted from the original).

It is precisely this claimed need for legislative action and more effective measures in the policy field of return, derived from these figures and related projections, that is used to justify a call for more restrictive laws and measures. This justification is illustrated by the quote from the preamble of the *First Law for Better Enforcement of Returns*, cited in the previous section.¹⁸

¹⁸ An earlier version of the law actually quoted the questionable estimate of 485,000 deportable migrants by the end of 2017 from the McKinsey study. According to a parliamentary inquiry of the party *Die Linke*, however, the official number of deportable migrants was much lower at the end of 2017, at 228,859 people (Deutscher Bundestag 2018, p. 77).

The analysis in this article shows that the deportation gap is, to a certain extent, a statistical chimera, resulting from – among other things – the non-recording of self-organized return migration. However, the limited existing knowledge about the unknown number of deportable migrants leaving Germany without the authorities knowing is ignored by the McKinsey study and translated into nonknowledge that informs statistical knowledge about an allegedly growing deportation gap. This has very real consequences for the people concerned: among others, the *First Law for Better Enforcement of Returns* authorizes the police to conduct unannounced raids at night and to impose detention on migrants who do not cooperate with authorities in establishing their identity and country of origin in deportation procedures.

What is underscored by the above analysis is the irreducibly political nature of the production of (non)knowledge about migration. Such politics of (non)knowledge in the (un)making of migration consist of at least three dimensions. First, both knowledge production and the interrelated production of nonknowledge shape how migration is enacted as an intelligible, actionable object of government. In this way, knowledge practices – and the versions of migration they enact – inform and configure particular logics and practices of border and migration management. The second, related dimension concerns the tactics and practices migrants deploy to evade, resist, or subvert governments' attempts to accumulate knowledge about them. Precisely because they are often enacted as a problematic population group requiring political intervention, migrants often have ample reason to refuse to be known, or at least to be known in this way, and to counteract the means and methods of knowledge production. After a recent count of the homeless population in Berlin in spring 2020, aid organizations argued that many homeless people with citizenship of another EU member state may have evaded the enumeration due to fears of being stripped of their right to freedom of movement as EU citizens and deported—a practice that has gained momentum across EU member states in recent years (Memarnia 2020). Such practices of evasion and resistance constitute an important but often overlooked aspect of migrants' struggles.

The third dimension concerns the performativity of knowledge practices. If different knowledge practices – that is, different methods of counting, categorizing, sorting, representing, narrating, data cleaning, visualizing, etc. – enact different versions of migration (that is, different versions of the reality), then knowledge production about migration constitutes an inherently political activity. This is because »ontological multiplicity lays bare [...] the permanent possibility of alternative configurations« (Mol 2002, p. 164). Thus, taking the performativity of knowledge practices seriously underscores scholars' responsibility for the (non)knowledge they produce and dissemi-

nate about migration (cf. Garelli and Tazzioli 2013; Scheel et. al. 2019; Stierl 2020). Indeed, migration studies scholars emerge as important stakeholders in the »politics of international migration management« (Geiger and Pécoud 2010), since the knowledge they produce modulates how migration is enacted as a reality, with particular features inviting certain interventions of government. The responsibility and answerability of migration studies scholars for the knowledge they produce resides in their capacity not only to expose alternative or conflicting enactments of migration but also to participate in alternative enactments of migration, where previous enactments do not yet exist. If and how a scholar makes use of this capacity affects their identity as a migration studies scholar. Ultimately, a sociology of translation and treason presents the challenge to engage in knowledge practices that enable enacting migration in ways that are less securitizing, commodifying and victimizing than the versions of migration with which we are currently confronted.

References

- Amelina, Anna. 2020. After the Reflexive Turn in Migration Studies: Towards the Doing Migration Approach. *Population, Space and Place* (online first): <https://doi.org/10.1002/psp.2368>.
- Andrijasevic, Rutvica. 2007. Beautiful Dead Bodies: Gender, Migration and Representation in Anti-trafficking Campaigns. *Feminist Review* (86): 24–44.
- BAMF. 2016. *Rückkehr: Prozesse und Optimierungspotentiale* [Return: Processes and Potentials for Optimisation]. Düsseldorf: Studie von McKinsey & Company im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Beauftragter für Flüchtlingsmanagement. 2017. *Leitfaden zur Verbesserung der Datenqualität im AZR* [Guide for Improving Data Quality in the AZR]. On file with the author.
- Bigo, Didier, and Elspeth Guild. 2005. Policing at a Distance: Schengen Visa Policies. In *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, eds. Didier Bigo and Elspeth Guild, 233–263. Aldershot: Ashgate.
- Bojadžijev, Manuela, and Regina Römhild. 2014. Was kommt nach dem »transnational turn«? Perspektiven für eine kritische Migrationsforschung. In *Vom Rand ins Zentrum Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung*, ed. Labor Migration, 10–24. Berlin: Panama Verlag.
- Braun, Katherine, Fabian Georgi, Robert Matthies, Simona Pagano, Mathias Rodatz, and Maria Schwertl. 2018. Umkämpfte Wissensproduktionen der Migration. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4 (1): <http://movements-journal.org/issues/06.wissen/01.braun,georgi,matthies,pagano,rodatz,schwertl--wissensproduktionen-der-migration.html>. Accessed: 29.6.2020.
- Breeze, Ruth. 2011. Critical Discourse Analysis and Its Critics. *Pragmatics* 21 (4): 493–525.
- Callon, Michel. 1986a. The Sociology of an Actor Network: The Case of the Electric Vehicle. In *Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World*, eds. Michel Callon, John Law, and Arie Rip, 19–34. London: MacMillan.

- Callon, Michel. 1986b. Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. In *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*, eds. Michel Callon and John Law, 196–223. London: Routledge & Kegan Paul.
- Casas-Cortes, Maribel, and Sebastian Cobarrubias. 2018. It is Obvious from the Map! Disobeying the Production of Illegality beyond Borderlines. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4 (1): 29–44.
- Casas-Cortes, Maribel, Sebastian Cobarrubias, Nicholas De Genova, Glenda Garelli, Giorgio Grappi, Charles Heller, Sabine Hess, Bernd Kasperek, Sandro Mezzadra, Brett Neilson, Irene Peano, Lorenzo Pezzani, John Pickles, Federico Rahola, Lisa Riedner, Stephan Scheel, and Martina Tazzioli. 2015. New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies* 29 (1): 55–87.
- Council of the European Union. 2001. *Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 Listing the Third Countries whose Nationals must be in Possession of Visas when Crossing the External Borders and those whose Nationals are Exempt from that Requirement*.
- Dahinden, Janine. 2016. A Plea for the ›De-Migrantization‹ of Research on Migration and Integration. *Ethnic and Racial Studies* 39 (13): 2207–2225.
- Dahinden, Janine, Caroline Fischer, and Joanna Menet. 2020. Knowledge Production, Reflexivity, and the Use of Categories in Migration Studies: Tackling Challenges in the Field. *Ethnic and Racial Studies*. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1752926>.
- de Beer, Joop, James Raymer, Rob van der Erb, and Leo van Wissen. 2010. Overcoming the Problems of Inconsistent International Migration Data: A New Method Applied to Flows in Europe. *European Journal of Population* 26 (4): 459–481.
- De Genova, Nicholas. 2015. Extremities and Regularities. Regulatory Regimes and the Spectacle of Immigration Enforcement. In *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe. Detention, Deportation, Drowning*, eds. Yolande Jansen, Robin Celikates, and Joost De Bloois, 3–14. New York: Rowman & Littlefield.
- De Goede, Marieke. 2017. The Chain of Security. *Review of International Studies* 44 (1): 24–42.
- Deutscher Bundestag. 2015. *Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2015* [Additional Information on Asylum Statistics for the Third Quarter 2015]. Drucksache 18/6860.
- Deutscher Bundestag. 2017a. *Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht* [Proposal for a Law for Better Enforcement of Returns]. Drucksache 18/11546.
- Deutscher Bundestag. 2017b. *Kleine Anfrage der Fraktion ›Die Linke‹. Unklare Daten des Ausländerzentralregisters zu Ausreisepflichtigen* [Parliamentary Inquiry of MEPs of ›Die Linke‹. Unclear Data in the Central Foreigner's Register on Deportable Migrants]. Drucksache 18/12725.
- Deutscher Bundestag. 2018. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2017* [Government's Response to the Parliamentary Inquiry of MEPs of ›Die Linke‹. Numbers on Refugees living in Germany on 31st December 2017]. Drucksache 19/478.

- Deutscher Bundestag. 2019. *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht* [Proposal for a Second Law on Better Enforcement of Returns]. Drucksache 19/10047.
- EC. 2017. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a More Effective Return Policy in the European Union – A Renewed Action Plan*. COM(2017) 200 final. Brussels, 2.3.2017.
- ECRE. 2019. *Return Policy: Desperately Seeking Evidence and Balance*. Brussels: European Council Council on Refugees and Exiles (ECRE).
- EP and Council. 2009. *Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 Establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*. Brussels: Official Journal of the European Union L 243.
- EU Council. 2015. *Overstayers in the EU: Methodology of Gathering Statistics; Preventive Measures; Penalties*. Brussels, 22.1.2015.
- Favell, Adrian. 2007. Rebooting Migration Theory: Interdisciplinarity, Globality and Postdisciplinarity in Migration Studies. In *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, eds. Caroline Brettell and James Hollifield, 259–278. London: Routledge.
- Foucault, Michel. 2007. *Security, Territory, Population*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Galis, Vasilis, and Francis Lee. 2014. A Sociology of Treason: The Construction of Weakness. *Science, Technology and Human Values* 39 (1): 154–179.
- Garelli, Glenda, and Martina Tazzioli. 2013. Migration Discipline Hijacked: Distances and Interruptions of a Research Militancy. *Postcolonial Studies* 16 (3): 299–308.
- Geiger, Martin, and Antoine Pécoud. 2010. The Politics of International Migration Management. In *The Politics of International Migration Management*, eds. Martin Geiger and Antoine Pécoud, 1–20, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Georgi, Fabian. 2010. For the Benefit of Some: The International Organisation of Migration and Its Global Migration Management. In *The Politics of International Migration Management*, eds. Martin Geiger and Antoine Pécoud, 45–72. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gibney, Mathew, and Randall Hansen. 2003. Deportation and the Liberal State: The Forcible Return of Asylum Seekers and Unlawful Migrants in Canada, Germany and the United Kingdom. *New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 77*. Geneva: UNHCR.
- Goodwin, Mathew, and Caitlin Milazzo. 2017. Taking Back Control? Investigating the Role of Immigration in the 2016 Vote for Brexit. *The British Journal of Politics and International Relations* 19 (3): 450–464.
- Grommé, Francisca, and Stephan Scheel. 2020. Doing Statistics, Enacting the Nation: The Performative Powers of Categories. *Nations and Nationalism* 26 (3): 576–593.
- Gross, Mathias, and Linsey McGoey. 2015a. Introduction. In *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, eds. Mathias Gross and Linsey McGoey, 1–14. London: Routledge.
- Gross, Mathias, and Linsey McGoey, eds. 2015b. *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, London: Routledge.
- Hammersley, Martyn. 2003. Conversation Analysis and Discourse Analysis: Methods or Paradigms? *Discourse & Society* 14 (6): 751–781.
- Heller, Charles, and Lorenzo Pezzani. 2014. Liquid Traces: Investigating the Deaths of Migrants at the EU's Maritime Frontier. In *Forensis. The Architecture of Public Truth*, eds. Eyal Weizman and Anselm Franke, 657–684. London: Sternberg Press.

- Hess, David. 2015. Undone Science and Social Movements: A Review and Typology. In *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, eds. Mathias Gross and Linsey McGoey, 141–154. London: Routledge.
- Hess, Sabine. 2012. Hegemoniale Diskurs-Bilder brechen. Eine kulturwissenschaftliche Kritik der dominanten Wissensproduktion zu Migration. In *Migration und künstlerische Produktion*, ed. Burcu Dogramaci, 107–122. Bielefeld: transcript.
- Hess, Sabine, and Serhat Karakayali. 2007. New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, ed. Transit Migration, 39–57. Bielefeld: transcript.
- Horvath, Kenneth. 2019. Migration Background – Statistical Classification and the Problem of Implicitly Ethnicising Categorisation in Educational Contexts. *Ethnicities* 19 (3): 558–574.
- ICMPD. 2013. *Strengthening Evidence-Based Policy Making in the Field of Migration. Summary of Debates and Conclusions of the Co-Chairs. 11–12 September 2013*, Dakar.
- Infantino, Frederica, and Andrea Rea. 2012. La mobilisation d'un savoir pratique local: attribution des visas Schengen au Consulat général de Belgique à Casablanca. *Sociologies Pratiques* (24): 67–78.
- Karakayali, Serhat, and Enrica Rigo. 2010. Mapping the European Space of Circulation. In *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, eds. Nicholas De Genova and Nathalie Preutz, 123–144. Durham: Duke University Press.
- Kasperek, Bernd, and Sabine Hess. 2010. Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung. In *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, eds. Sabine Hess and Bernd Kasperek, 7–22. Bielefeld: transcript.
- Last, Tamara, Giorgia Mirto, Orçun Ulusoy, Ingacio Urquijo, Joke Harte, Nefeli Bami, Marta Pérez Pérez, Flor Macias Delgado, Amélie Tapella, Alexandra Michalaki, Eirini Michalitsi, Efi Latsoudi, Naya Tselepi, Marios Chatziprokopiou, and Thomas Spijkerboer. 2017. Deaths at the Borders Database: Evidence of Deceased Migrants' Bodies Found Along the Southern External Borders of the European Union. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (5): 693–712.
- Latour, Bruno. 1999. *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latvian Presidency. 2015. *Presidency Activity »Amberlight 2015«. Final Report. Concil of the European Union*. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-council-lithuania-presidency-amberlight-final-report.pdf>. Accessed: 28.10.2020.
- Law, John. 1997. *Traduction-Trahison: Notes on ANT*. Lancaster University. <https://csew.eb.ucsd.edu/~goguen/courses/175/stslaw.html>. Accessed: 23.4.2020.
- Law, John. 2004. *After Method: Mess in Social Science Research*. London: Routledge.
- Law, John. 2008. On Sociology and STS. *The Sociological Review* 56 (4): 623–649.
- Law, John. 2009. Actor Network Theory and Material Semiotics. In *The New Blackwell Companion to Social Theory*, ed. Bryan Turner, 141–158. Malden, MA: Wiley Blackwell.
- Ludwig, Sebastian. 2019. *Inwiefern verlassen ausreisepflichtige Personen Deutschland nicht? Eine Datenanalyse*. Berlin: Diakonie Deutschland. https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/Verlassen_ausreisepflichtige_Personen_Deutschland_nicht_-_Eine_Datenana....pdf.

- Malkki, Lisa. 1995. Refugees and Exile: From »Refugee Studies« to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology* 24 (1): 495–523.
- McGoey, Linsey. 2012. The Logic of Strategic Ignorance. *The British Journal of Sociology* 63 (3): 553–576.
- Mecheril, Paul, Oscar Thomas-Olaldel, Claus Melter, Susanne Arens, and Elisabeth Romaner. 2013. Migrationsforschung als Kritik? Erkundung eines epistemischen Anliegens in 57 Schritten. In *Migrationsforschung als Kritik? Konturen einer Forschungsperspektive*, eds. Paul Mecheril, Oscar Thomas-Olaldel, Claus Melter, Susanne Arens, and Elisabeth Romaner, 7–55. Wiesbaden: Springer.
- Memarnia, Susanne. 2020. Berlins erste Obdachlosenzählung: Es braucht noch mehr Daten. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/Berlins-erste-Obdachlosenzaehlung!/5659420/> Accessed: 27.10.2020.
- Methmann, Chris, and Delf Rothe. 2014. Tracing the Spectre That Haunts Europe: The Visual Construction of Climate-induced Migration in the MENA Region. *Critical Studies on Security* 2 (2):162–179.
- Mol, Annemarie. 2002. *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Durham: Duke University Press.
- Nieswand, Boris, and Heike Drotbohm. 2014. Einleitung: Die reflexive Wende in der Migrationsforschung. In *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*, eds. Boris Nieswand and Heike Drotbohm, 1–37. Wiesbaden: Springer.
- Pott, Andreas, Christoph Rass, and Frank Wolff. 2018. Was ist ein Migrationsregime? Eine Einleitung. In *Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime?*, eds. Andreas Pott, Christoph Rass, and Frank Wolff, 1–15. Wiesbaden: Springer.
- Proctor, Robert. 2008. Agnotology. A Missing Term to Describe the Cultural Production of Ignorance (and Its Study). In *Agnotology: The Making and Unmaking of Ignorance*, eds. Robert Proctor and Londa Schiebinger, 1–34. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Römhild, Regina. 2017. Beyond the Bounds of the Ethnic: for Postmigrant Cultural and Social Research. *Journal of Aesthetics & Culture* 6 (2): 69–75.
- Ruppert, Evelyn. 2011. Population Objects: Interpassive Subjects. *Sociology* 45 (2): 218–233.
- Sayad, Abdelmalek. 2004. *The Suffering of the Immigrant*. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Scheel, Stephan. 2013. Studying Embodied Encounters: Autonomy of Migration Beyond its Romanticization. *Postcolonial Studies* 16 (3): 279–288.
- Scheel, Stephan, and Philipp Ratfisch. 2014. Refugee Protection Meets »Migration Management«: the UNHCR as a Global Police of Populations. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (6): 924–941.
- Scheel, Stephan, Evelyn Ruppert, and Funda Ustek-Spilda. 2019. Enacting Migration through Data Practices. *Environment and Planning D: Society and Space* 37 (4): 579–588.
- Scheel Stephan, and Martina Tazzioli. [2021]. Who is a Migrant? Abandoning the Statist Point of View in the Study of Migration. Unpublished manuscript under review.
- Scheel, Stephan, and Funda Ustek-Spilda. 2019. On the Politics of Expertise and Ignorance in the Field of Migration Management. *Environment and Planning D: Society and Space* 37 (4): 663–681.

- Schwenken, Helen. 2018. *Globale Migration zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Scott, James. 1999. *Seeing Like a State*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Stierl, Maurice. 2020. Do No Harm? The Impact of Policy on Migration Scholarship. *Environment and Planning C: Politics and Space* 0 (0): 1–20 [published online first] <https://doi.org/10.1177/2399654420965567>.
- Stricker, Yann. 2019. »International Migration« between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s. *Ethnicities* 19 (3): 469–485.
- Supik, Linda, and Riem Spielhaus. 2019. Matters of Classification and Representation: Quantifying Ethnicity, Religion and Migration. Introduction. *Ethnicities* 19 (3): 455–468.
- Takle, Marianne. 2017. Migration and Asylum Statistics as a Basis for European Border Control. *Migration Studies* 5 (2): 267–285.
- Tazzioli, Martina. 2020. *The Making of Migration. The Biopolitics of Mobility at Europe's Borders*. London/New York: Sage.
- Tazzioli, Martina, and William Walters. 2016. The Sight of Migration: Governmentality, Visibility and Europe's Contested Borders. *Global Society* 18 (3): 445–464.
- Torpey, John. 1998. Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate »Means of Movement«. *Sociological Theory* 16 (3): 239–259.
- UNECE. 2008. *Improving Statistics on International Migration. Note by the Secretariat Presented in the Seminar on Measuring Population Movement and Integration in a Globalized World*. Geneva: Conference of European Statisticians.
- UNECE. 2015. *CES Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).
- Van Reekum, Rogier, and Willem Schinkel. 2017. Drawing Lines, Enacting Migration: Visual Prostheses of Bordering Europe. *Public Culture* 29 (1): 27–51.
- Walters, William. 2020. Secrecy and Migration. *Parse*: 1–17. [https:// parsejournal.com/article/secrecy-and-migration/](https://parsejournal.com/article/secrecy-and-migration/). Accessed: 20.10.2020.
- Willekens, Frans. 1994. Monitoring International Migration Flows in Europe. Towards a Statistical Data Base Combining Data From Different Sources. *European Journal of Population* 10 (1): 1–42.
- Willekens, Frans, Douglas Massey, James Raymer, and Cris Beauchemin. 2016. International Migration Under the Microscope. *Science* 352: 897–899.
- Zampagni, Francesca. 2016. Unpacking the Schengen Visa Regime. A Study on Bureaucrats and Discretion in an Italian Consulate. *Journal for Borderland Studies* 31 (2): 251–266.

Kira Kosnick

Decolonizing Migration Studies? Thinking about Migration Studies from the Margins

Abstract

Against the background of calls to ›decolonize knowledge‹ in migration studies as in different academic fields, this article addresses the conditions under which knowledge on migration is produced at German universities. Noting that refugee scholars and those with migration backgrounds from outside Western Europe or North America face specific difficulties in pursuing academic careers, a ›coloniality of migration‹ framework is employed to examine how different groups are differentially integrated into the German academic system. Suggesting a self-reflexive focus on the conditions for academic research at higher education institutions, it is argued that the conditions under which a heterogeneous ›we‹ performs the work of migration studies are differentially implicated in the governmental curtailment and management of migration and (post)migrant subjects, and in global unequal forms of hegemonic knowledge production.

Keywords

Refugee scholars, coloniality of migration, academic career paths, global economies of knowledge, racism in universities, academic capital

Migrationsforschung dekolonialisieren? Überlegungen zur Migrationsforschung und ihren Rändern

Vor dem Hintergrund von Forderungen nach einer ›Dekolonisierung des Wissens‹ in der Migrationsforschung, aber auch in anderen wissenschaftlichen Feldern thematisiert dieser Beitrag die Bedingungen, unter denen Wissensproduktion zu Migration an deutschen Universitäten stattfindet. Ange-

Kira Kosnick, PhD., Professorin für Vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie, Kulturwissenschaftliche Fakultät, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 73–95,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.115>

sichts der besonderen Schwierigkeiten, mit denen geflüchtete Wissenschaftler*innen, aber auch jene mit Migrationshintergründen aus Ländern jenseits von Westeuropa oder Nordamerika auf ihrem akademischen Karriereweg konfrontiert sind, wird der ›coloniality of migration‹-Ansatz genutzt, um die differenzielle Integration verschiedener Gruppen in das deutsche Wissenschaftssystem zu untersuchen. Im Zuge einer selbstreflexiven Thematisierung der Produktionsbedingungen von Forschung an Hochschulen wird argumentiert, dass die Bedingungen, unter denen ein heterogenes ›Wir‹ die Arbeit der Migrationsforschung betreibt, mit der gouvernementalen Regulierung von Migration und (post)migrantischen Subjekten verknüpft sind sowie mit global ungleichen Formen hegemonialer Wissensproduktion.

Schlagwörter

Geflüchtete Wissenschaftler*innen, Kolonialität der Migration, akademische Karrierewege, globale Wissensökonomien, Rassismus an Universitäten, akademisches Kapital

* * * * *

Introduction

In these times of the Covid 19-induced crisis of planetary solidarity, with much cross-border migration suspended and both healthcare and other means of survival being unequally distributed between (as well as within) populations of the Global North and South, it seems necessary to mobilize and strengthen the potential of migration studies in their critique of both humanitarian and governmental regulatory frameworks.¹ Germany-based scholars of migration and borders have contributed significantly to the critique of governmentalities, and have attempted to be attentive to the plight and agency of migrants and racialized subjects in their analysis of national and European border regimes.² Expanding critical approaches, post- and decolonial perspectives and calls for a ›provincializing‹ of Europe have recently gained ground, in order to account for ›global entanglements‹ that are produced through the continuing legacy of colonial, unequal interdependencies (Adam et al. 2019; Chakrabarti 2008; Conrad and Randeria 2002).

¹ I thank both the anonymous reviewer and my colleague Vanessa Thompson for comments on earlier drafts of this article.

² A comprehensive list would be too long to mention, but see for example Forschungsgruppe Transit Migration 2007; Hess and Kasperek 2010.

As necessary and productive many of these interventions are, what I find notable across a range of different critical approaches is that despite the strong focus on critiques of hegemonic knowledge production or power/knowledge nexuses, the conditions under which ›we‹ ourselves are engaged in academic knowledge production in German universities are rarely addressed. While this was put on the agenda of critical migration research in German contexts some years ago (Redaktion *movements* 2015), actual attempts to address them are still relatively few and far between when it comes to a self-reflexive focus on academic research and higher education institutions (but see the special issue of *movements* vol. 4 (1); Hatton 2018; Pagano et al. 2018; Fiedler et al. 2017; Hoppe et al. 2018). In the context of a new journal being launched that will serve as a Germany-based platform for scholarship in both German and English, I thus take the occasion of being invited to write a text on migration studies and politics as an opportunity to reflect upon the conditions that shape and limit the doing of critical migration research in the context of German academia in the early 21st century. I proceed from the assumption that the conditions under which research is and can be carried out have an impact on the production of knowledge on migration, diversity and border regimes, and on who can contribute to it.

It is noteworthy that as social scientists concerned with the study of social and cultural phenomena, we spend little time thinking about the conditions of academic production and the institutional landscape within which we carry out our work. As scholars employed in German higher education, we tend to be aware of such conditions of our academic labor, but often relate to them merely as obstacles to be overcome – getting funding, attaining job security, finding time for research etc. In the daily grind of academic productivity as it has been institutionalized at German universities, the structural and institutional conditions of knowledge production are rarely reflected upon with regard to their impact on how and what we think, research and publish. Yet, the ›we‹ that is engaged in this kind of work is conditioned in particular ways, shaped by the curious mix of feudal elements (Van Dyk and Reitz 2017), civil service privilege for the few, and neoliberal forms of academic productivity that characterize German institutions of higher education today. It is those scholars who have the most trouble accessing the academy and finding a permanent place in it who are most likely to critically examine the rules, and to connect them to questions of access and content. In this sense, there is no collective ›we‹: Hierarchies of gender, class and race configure different social positions within the academy and influence who will enter and exit, flourish or founder.

I have been made aware of the unequal constitution of this ›we‹ quite regularly since I started teaching as a white, German-citizen, tenured profes-

sor in the German academy who was able to draw on her cultural capital of having studied and worked in both the USA and Great Britain upon her return. However, I began thinking about it more systematically through my collaboration with refugee scholars, in particular the Academics for Peace Germany network and my colleague and Philipp-Schwartz-Initiative (PSI) fellow Latife Akyüz, who worked at Goethe University Frankfurt for three years. The Academics for Peace network consists mainly of scholars from Turkey who signed a peace petition in 2016 to protest against state violence and were subsequently dismissed from their universities and prosecuted under alleged terrorism offences in Turkish courts (Tutkal 2020). Many of them had to flee Turkey, with Germany being one of the main destinations of exile, where the PSI has offered temporary fellowships for threatened scholars among others to facilitate integration into the German higher education landscape. Their insights and critique regarding German academic institutions have prompted me to reflect more systematically upon the conditions for academic labor in Germany, its institutional anchoring and the questions of who can engage in it and how.

1 Refugee Scholars and the Devaluation of Academic Capital

While it is the expressed aim of the PSI to integrate threatened scholars into the German academic job market³, many of the fellowship holders and threatened immigrant scholars I have met have expressed strong reservations regarding their short-term reception and long-term prospects in the German higher education sector. Several spoke of having confronted an unwillingness to learn from both their academic expertise and experiences (Sertdemir Özdemir 2019). Refugee and threatened migrant scholars also had and have to confront the structures of the German academic system in which only full professors escape the uncertainties of having temporary contracts – a fact that in the German context is rationalized as keeping the lines of qualification for junior scholars on their way to becoming full professors ›open‹, despite the fact that there is an increasing mismatch of numbers between formally qualified candidates and professorial positions (Statistisches Bundesamt 2019). Conversely, the German system tends to define every academic staff member who does not hold a permanent professorial post as a ›junior scholar‹ – and thus both infantilizes and misrecognizes a group of academic staff out of which only a rather small minority has a chance of reaching such a perma-

³ <https://www.humboldt-foundation.de/web/philipp-schwartz-initiative.html#s0>. Accessed: 13.7.2020.

ment post, given the lack of professorial positions (Ohm 2016). The average age of candidates obtaining tenured professorships in the German social sciences is currently between 41 and 42 years (Statistisches Bundesamt 2019). Regardless of their age and prior tenured positions at universities abroad, those holding positions such as PSI fellowships are structurally inserted into the German ›Mittelbau‹, the category of non-professorial staff usually deemed to be ›junior‹. Giving the relative lack of tenured jobs, few can win the competition with other non-tenured academics for postdoctoral and professorial positions. While it is the explicit aim of initiatives such as the PSI to achieve the integration of threatened scholars into German academia, the long-term odds are clearly stacked against them, as they also face a devaluation of their academic and cultural capital.

This devaluation is connected to several factors: to the global epistemic hierarchies that dominate academic knowledge production, to the both feudal and neoliberal elements of a hierarchical academic national landscape, but also to the racism that manifests itself in daily interactions even within German universities that have made explicit pledges to ›diversity‹. In order to make sense of these factors in connection with the specific forms of integration or non-integration of refugee scholars, but also of others who represent ›ethnic diversity‹ in the academy, I draw on a theoretical framework that introduces a particular decolonial perspective into migration studies, and apply it to an examination of devaluation, and of the ›we‹ that does the doing of migration research and teaching in German higher education. I will try to combine this perspective with political economy analyses of higher education that help to illuminate the contemporary neoliberal environment for academic labor and understandings of academic excellence.

2 Theoretical Framing – the Coloniality of Migration

In an article published in 2014 in the journal *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Ramon Grosfoguel, Laura Oso and Anastasia Christou have attempted to frame their theoretical reflections on racism, intersectionality and migration studies by applying Quijano's (2007) coloniality of power perspective to migration studies (Grosfoguel et al. 2014). Migrants who move to metropolitan locations, they argue, arrive in spaces already constituted by coloniality:

»Migrants do not arrive in an empty or neutral space, but in metropolitan spaces that are already ›polluted‹ by racial power relations with a long colonial history, colonial imaginary, colonial knowledge, and racial/ethnic hierarchies linking to a history of empire« (Grosfoguel et al. 2014, p. 7).

Claiming that there is no neutral space of migrant incorporation, they draw on Grosfoguel's (2003) earlier work to distinguish between three types of (post)migrants who face very different conditions of incorporation. The first type are colonial/racial subjects of empire who do not newly arrive, but are ›inside the empire as the result of a long colonial history« as domestic minorities (Grosfoguel et al. 2014, p. 8). Employing Frantz Fanon's concept of zones of being and non-being, Grosfoguel, Oso and Christou argue that colonial/racial subjects of empire often exist ›in the ›zone of non-being; at the bottom of the urban racial/ethnic hierarchies« even if having formal citizenship rights (Grosfoguel et al. 2014, p. 8). By contrast, ›immigrants« constitute a second type of migrant, namely those who upon arrival from elsewhere ›are racialized as ›white« in the metropolitan ›zones of being« and who experience upward social mobility in the first or second generation« (Grosfoguel et al. 2014, p. 8). Finally, ›colonial immigrants« are migrants from peripheral locations who find themselves racialized ›in similar ways to the ›colonial/racial subjects of empire« who were already there«, thus sharing zones of non-being in metropolitan centers (Grosfoguel et al. 2014, p. 8).

This typology can of course be criticized as imprecise as it sits uneasily with specific forms of post-war migration to both East and West Germany, with colonial history in Central Europe, with racist anti-semitic persecution under National Socialism and racialization in the second half of the 20th century. Racialization has taken different historical and geopolitical forms (Omi and Winant 2014; Hall 1992), and has affected both non-migrants and migrants from different locations and their descendants in German-speaking countries in different ways. Interdisciplinary scholarship has drawn attention to both the role and relevance of Central Europe and Prussia in the early modern Atlantic World and to German colonial continuities (Adam et al. 2019; Eggers et al. 2005; Wimpler and Weber 2020). Kien Nghi Ha (2003) has drawn attention to the ›internal colonialism« and exploitation of labor power directed by Prussian governments at Polish seasonal laborers, thus already linking exclusionary citizenship and migration policies with labor market needs and the production of a racialized underclass of migrant subjects (see also Herbert 2001). Recognition of the continued importance of European colonialism for German-speaking countries, however, does not render Grosfoguel et al.'s typology a precise fit.

What it allows me to do, for the purposes of this article, is to focus simultaneously and comparatively on three different groups of academic workers that tend to be either partially lumped together, not connected at all, or invisibilized in studies that examine the nexus of German academia, migration and/or racism. In order to do so, I will draw tentative parallels between colonial/racial subjects of empire and those subjects with a family migration his-

tory that places them into racialized ethnic minorities who are disadvantaged in the German educational system, even if counting as educational ›natives‹. Similarly, the category of ›immigrant‹ can provisionally refer to those migrant academics coming with the kind of academic capital that is perceived as valuable in the German context, often tied to degrees from North American or Western and Northern European countries. Finally, the ›colonial migrant‹ academic workers are those arriving from peripheral locations that are seen as marginal to transnational academic knowledge production, which is the case for many refugee scholars. While the latter two groups surface in statistics and debates tied to the internationalization of German universities, the former group tends to find mentioning in relation to educational inequalities and their reproduction in the German educational system as a whole.

3 The Pitfalls of Internationalization

Internationalization has become a key term in higher education policy and management strategies of German universities.⁴ In the increased competition between countries as well as universities, the term is linked to the visibility and thus prestige of the institution and its scientists, to knowledge exchange but also the ability to attract ›the best minds‹ from abroad. Yet, internationalization does not mean that all foreign ›sending‹ contexts are equal, that all kinds of international visibility for scholarly work is equally valued, or that all those who claim and/or are racially ascribed migration backgrounds can all benefit from the trend. In fact, while internationalization has turned from a buzzword to a programmatic and performative declaration and recipe that directly informs professorial hiring decisions, ›excellence initiatives‹ and performance evaluations at German universities, ›migrants‹ as so broadly defined by Grosfoguel et al. above are still not strongly represented in professorial positions in German migration studies, nor in other social science fields. Let me be clear that by mixing here the debates on internationalization and ethnic diversity at German universities, I do not want to argue that they are the same. Rather, in an academic system that with regard to diversity tends not to differentiate between ›imported‹ diversity and the inclusion of racialized groups of educational natives, it is important to trace the visibilities and invisibilities that are produced in these debates. Internationalization in academic contexts is of course generally not discussed as a matter of social justice and equal representation, but rather as an indicator of competitiveness: Being able to recruit researchers from abroad is presented as a proven ability to attract ›the best brains‹ in the international competition for science

4 <https://www.bmbf.de/de/internationalisierung-der-hochschulen-924.html>. Accessed: 19.7.2020.

talent (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2013). ›The best brains‹ have usually shown their potential elsewhere, though, while racialized students with migration experience or backgrounds in the German school system leading up to higher education tend to be disadvantaged compared to those without. The latter, diverse with regard to citizenship status, disappear as a distinct group when internationalization is measured in terms of citizenship. Studies that examine only the citizenship status of academic workers at German universities render invisible the differences between educational natives and educational foreigners within the category of academics holding foreign passports.

Grosfoguel, Oso and Christou's widening of the migrant classification allows to identify those who are formally incorporated as racialized domestic minorities, those who might or might not partake formally in the legal rights associated with citizenship but count as educational natives who are negatively affected by the structural, institutional and everyday forms of racism in metropolitan locations. This allows to productively bring into conversation the demands for internationalization with the realities of German universities and academic fields as predominantly white, non-migrant spaces.

4 Migrant Career Paths in German Higher Education

For the purpose of linking Grosfoguel et al.'s typology to studies of migrant professional incorporation into German higher education, it can be assumed that ›colonial/racial‹ subjects or domestic minorities are partially represented in the prevalent category of ›people with migration background‹, which is defined by the Federal Statistical Office (FSO) as a) having migrated to the Federal Republic after 1949, b) having been born there as a foreign citizen, c) having at least one parent having migrated or d) born with foreign citizenship (Will 2019). While the discursive ascription of a migration background is a widespread form of ethnic racialization in Germany, the statistical use of this category does not cover Black and People of Color (BPoC) subjects who are born into a family where both parents hold German citizenship (Elrick and Schwartzmann 2015). Nevertheless, studies that differentiate between migrant backgrounds as defined in or similar to FSO statistics among academic staff at German universities still yield interesting results. Several studies over the past years have examined how academics with different kinds of migration backgrounds and experiences fare in the German higher education sector (König and Rokitte 2012; Lind and Löther 2008; Neusel et al. 2014), with the main indicators and classificatory instruments being that of citizenship, place of birth, and place as well as level of educational qualification/degree.

The growth of foreign PhD students and staff in German universities is mainly due to the influx of foreign citizens who have received their PhDs abroad, several studies state (König and Rokitte 2012; Lind and Löther 2008). Neusel et al. (2014) also found significant differences regarding ›types of mobility‹ when asking what type of higher education institution professors with migration backgrounds were affiliated with: those born in Germany, those who migrated with their parents as children but also those who came as PhD students were significantly more likely to work at a university of applied sciences, whereas those who came as postdoctoral researchers or were recruited from professorial positions abroad were overrepresented at ›regular‹ universities.⁵ This highlights again the differences between educational natives and those who acquired their academic credentials abroad.

Gutiérrez Rodríguez (2018) has drawn attention to the consequences of unequal national migration and visa policies for the career opportunities, recruitment and retention of foreign scientists in Germany and the UK. Depending on their country of citizenship and personal financial resources, navigating an academic employment landscape that is characterized by the steep rise in temporary contracts is particularly perilous for those whose country of origin, related visa status and personal means do not afford them the safety of being able to weather periods of unemployment. Here, the term ›colonial migrants‹ can be fruitfully employed to refer to those migrant academics who carry the greatest risk of losing their residence permit in periods of being between jobs or unemployed, as visa regulations are particularly restrictive for the citizens of countries from the peripheries and semi-peripheries of the world system, whose marginal positions tend to be related to histories of colonialism.

The qualitative study undertaken by Pichler and Prontera (2012) tried to disaggregate the category of scientist with migration background with the aim of analyzing patterns of inclusion and exclusion through examining the differential distribution and valuation of cultural and social capital. Investigating the career paths and experiences of postdoctoral employees in the humanities (*Geisteswissenschaften*) at Berlin universities, they highlight the multiple difficulties faced by informants whose family backgrounds tie them to the so-called guestworker migration, and who had to make their way through the German school system. Those who did manage to beat the statistical odds experienced negative evaluations of their cultural capital, Pichler

⁵ It is maybe not by accident that much of the critical research potential and work done by ›colonial/racial‹ scholars on racism and migration happens in the German context at universities of applied science (*Fachhochschulen*) that have different employment criteria, but also make it much harder for their staff to find time for research and publications given their extremely high teaching load.

and Prontera conclude, associating it with ›prejudices‹ and ›stereotypes‹ rather than naming them as racism (Pichler and Prontera 2012, p. 97). Importantly, some of the respondents working in other fields experienced an ethnization and dismissal of their incorporated cultural capital that even academic degrees obtained in Germany could not override, while others were able to benefit from the positive valuation of their cultural capital obtained ›in two cultures‹ (Pichler and Prontera 2012, p. 96). Pichler and Prontera do not attempt to systematically compare between the specific migration backgrounds of their sample that could tie these differences to the global hierarchies of academic knowledge production. However, they do note more beneficial situations for respondents from Western European or Anglo-American contexts compared to those with migration histories from elsewhere.

The quantitative study of L other (2012) similarly finds that scientists with migration backgrounds find themselves more often in temporary contract situations than those without. This difference is compounded by gender (binary), and related to status positions in the German university system: Women and those with migration backgrounds are underrepresented in the tenured professorial status group, with gender and migration background showing cumulative dis/advantages. The chances of getting a tenured professorial position are higher for those who had obtained their PhDs abroad, yet still lower if compared to scientists without migration backgrounds (L other 2012, p. 48f.). L other regrets that her data did not allow for an analysis that could differentiate between countries of origin, but concludes that professors from Western European countries were overrepresented, those from Eastern Europe underrepresented in tenured professorial positions (L other 2012, p. 47). K onig and Rokitte echo this finding in their study and identify among their unanswered questions: »How is it that scientists from some countries have better chances than their colleagues from others?« (K onig and Rokitte 2012, p. 10). To this we might add: How is it that those with migration backgrounds who made their way through the German education system fare even worse? Both of these findings need to be explained with reference to wider inequalities, hierarchies and dynamics that shape German academic institutions and academic knowledge production on a global scale.

5 D/evaluations of Cultural Capital

It is a well-known fact that the highly differentiated four-tier⁶ German school system tends to reproduce class positions across generations to a larger ex-

⁶ The four-tier school system consists of special schools for the handicapped (their numbers lessening due to efforts to achieve more inclusive schooling of children with special needs),

tent than in many other OECD countries.⁷ It particularly disadvantages children with migration backgrounds whose parents and often grandparents have already found themselves at the bottom of socio-economic hierarchies in the country in the context of labor migration.⁸ Racism in the German school system and ›ethnic discrimination‹ is a much-debated topic, with evidence that the educational background of parents or language difficulties can only partially explain the lesser educational success of the latter (Broden and Mecheril 2010; Diehl and Flick 2016; Gomolla and Radtke 2009; Karakaşoğlu 2012; Karakayali and Zur Nieden 2013; Neumann and Schneider 2011). Once they do manage to arrive at German universities, students with migration backgrounds have higher drop-out rates, and their representation declines even further with each step upwards in the academic professional hierarchy, particularly in the professorial status group (Lind and Löther 2008).

Neither the statistical definition of migration background nor the concept of international scientist can adequately explain how German academic institutions value or devalue the cultural capital of different kinds of (post)migrant subjects. Neither can they account for an institutional racism that differentially affects two groups, those covered by the international scientist definition and those racialized BPoC students, researchers and faculty that are symbolically othered as having come from elsewhere despite not falling into migration background categories. Grosfoguel et al.'s categorization of migrant subjects can offer a helpful differentiation between scholars of different migration backgrounds and racialized statuses in the German higher education landscape, as it takes as its starting point the global inequalities between different countries and regions with which migrant subjects in the EU are affiliated, some of them ascriptively against their will and/or personal and professional history. It is only by examining reported figures and academic experiences against the background of colonial entanglements, racism and contemporary global inequalities that a clearer picture of the devaluation and valuation of academic cultural capitals begins to emerge.

the Hauptschule, Realschule and Gymnasium, the latter constituting the main road for university entrance qualification in most of Germany's federal states. The Gesamtschule as an integrated school type has gained ground, but tends to have to compete with Gymnasium schools for the best students.

7 <https://www.oecd.org/pisa/Equity-in-Education-country-note-Germany.pdf>. Accessed: 16.11.2020.

8 https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Catching-Up_Germany.pdf. Accessed: 16.11.2020.

6 Racism in German Higher Education

Beyond the realm of migration research, decolonial and feminist intersectional perspectives have been at the forefront of developing critiques of racism and diversity politics in German higher education institutions (Thompson and Zablotsky 2016; Gutiérrez Rodríguez 2018; Kuria 2015; Laufenberg et al. 2018). They engage with the important questions of not only how research and teaching is done, but who does it – with the hierarchies and dynamics that structure the academic field in which the collective ›we‹ of academic researchers is unequally constituted. It is relatively recent that critiques of racism in higher education have become more visible in the German context, with BPoC student activism and more recently academic conferences, panels and academia attempting to raise awareness and debate (Kuria 2015; Thompson and Vorbrugg 2018). Debates and texts tend to draw on postcolonial and decolonial perspectives, on the work of Ahmed (2012) but also Puwar's (2004) concept of ›space invaders‹ to understand how Black and PoC bodies are made to feel as matter out of place when attempting to claim space – to study, to work, to lead – within university institutions. They also draw on local German BPoC critiques of racism as for example developed by Eggers et al. (2005), Dhawan and Castro Varela (2010), Kuria (2015) or Ha (2016) in Germany. Much of this work takes an intersectional approach to the critique of racism, linking it to hierarchies of gender, sexuality and class at German universities (Laufenberg et al. 2018; Gutiérrez Rodríguez et al. 2016).

In his critique of ›white parallel societies‹ and institutional racism at German universities, Ha (2016) notes that the internationalization strategies of the latter veil their structural problem of racism particularly with regard to racialized ›educational natives‹ socialized in the country. Other critics of institutional racism problematize a different kind of veiling through what they call with Ahmed (2012) the »non-performativity of anti-discrimination proclamations« in the context of diversity politics at German universities (Hoppe et al. 2018; Thompson and Vorbrugg 2018; Thompson and Zablotsky 2016), where a discursive commitment to diversity is seen to not only obfuscate the realities of institutional racism, but as in fact reproducing institutional whiteness. What goes unnoted despite or because of the non-performativity, Thompson and Zablotsky argue, are not only forms of racism in daily interactions as part of the cultural climate of the German university but also institutional access barriers, epistemic racisms in knowledge production that are coupled with continuities of colonial knowledges, and a disarticulation of local anti-racist and intersectional critiques through an almost exclusive focus on international figures when it comes to recognizing work on racism and intersectionality (Thompson and Zablotsky 2016). With Eggers, they high-

light that certain forms of difference remain excluded from the celebration of diversity, and that the subjects who represent this difference – the »Others of diversity« (Eggers 2011) – are often not only devalued in their contributions to academic excellence, but even seen as threatening and/or bodies out of place. With Grosfoguel et al.'s intervention, it is possible to name the »Others of diversity« in terms of their connection to the coloniality of power and the global inequalities that differentially impact »colonial immigrants« and »racial/colonial subjects of empire« in the German university context.

7 Neoliberal Transformations

This context has transformed drastically over the past twenty years, during which the overall number of students has risen dramatically, without a proportionate rise in professorial positions or public funding for universities. German universities have been brought quite comprehensively into a global network of academic knowledge production that is structured unequally and organized as a competition for »excellence«, funding, international reputation and economically relevant outputs (Connell 2007; Mountz et al. 2015; Müller-Böling 2000; Shore 2010). By focusing on unequal global hegemonies of competitive knowledge production and linking them to the concrete pressures to prove academic »excellence« through publications and grants, it is possible to identify how structurally and institutionally, the odds are stacked against both groups of »colonial« scholars from abroad and »racial/colonial« scholars from within. Given the space constraints for this article and the context in which it will appear, I will focus on publishing rather than third-stream funding. But the unequal structures of global knowledge production have to firstly be situated in the context of center-periphery relations in order to explain the hegemony of particular locations, epistemic perspectives and academic subjects.

8 The Center-Periphery Divide in Knowledge Production

In the discipline of sociology, the past twenty years have seen a growing debate on the inequalities of knowledge production on a world-wide scale (Burawoy 2015). Whether employing the distinctions of a hegemonic Global North dominating the Global South (Connell 2007), or center-periphery distinctions drawing on world systems theory (Connell and Wood 2002; Collyer 2014; Rahbari and Perlatto 2015), scholars have drawn attention to dynamics that have prompted many to speak of academic imperialism (Alatas, S.H. 2000) and dependency in a global division of labor (Alatas, S.F. 2003). They draw upon different but connected bodies of evidence to substantiate their

arguments: the legacy of colonialism in the curricula of educational institutions of peripheral countries despite political independence, the wider ›epistemicide‹ in the eradication of pre- and anti-colonial local knowledges (de Sousa Santos 2014; Grosfoguel 2013), the geopolitically unequal production and circulation of sociological theories, the support and funding for research and teaching facilities, the dominance of specific journals and publishers, and the ›brain drain‹ that directs researchers from the peripheries to the core countries of academic dominance (Rahbari and Perlatto 2015). The hierarchies of global knowledge production are related both to the geopolitical dominance of particular states over others, and to the uneven increasing commodification of academic labor and of higher education sectors (Ball 2012; Naidoo 2003) that prompt a concentration of what is deemed academic excellence in specific locations and within increasingly oligarchic structures (Münch 2006). Connell (2007) in particular has drawn attention to the unequal landscapes of publishing that merit a closer look.

9 Publications

Getting one's texts published in academic journals should depend only on their scientific quality, ideally evaluated in double-blind peer-review processes. The trend toward quality criteria that rely on statistical figures to measure the impact and importance of publications has come under criticism for not only inflating the numbers of scientific publications, but also for strengthening a mainstreaming of content, as the likelihood of getting published increases when addressing already established topics (Fleck 2013; Münch 2006). What is more, the ›top journals‹ that are ranked as most influential tend to remain in top positions in part because of the clear incentives for researchers to publish in them, thus making it difficult for new journals to carve out a space in the academic publishing landscape. For the social sciences, Fleck has concluded that publications in languages other than English generally cannot compete in terms of possible citations with those published in hegemonic English-language journals (Fleck 2013, p. 641).

Rankings can easily be checked for journals listed in the Social Science Citation Index, an interdisciplinary database that measures and ranks the impact of journals internationally and has become an important point of reference when examining the publication records of candidates for professorial positions in many German hiring committees. The current leading journals focusing on migration studies are all published in either the US or the UK. Among them is the *Journal of Ethnic and Migration Studies* (JEMS), published by Routledge on behalf of the Centre for Migration Studies at the Uni-

versity of Sussex, UK⁹. *International Migration* is published by Wiley-Blackwell in the United States on behalf of the International Organization for Migration, which as an intergovernmental organization has its roots in the EU. The *International Migration Review* is published by Sage on behalf of the Center for Migration Studies in New York, while the *Journal of Refugee Studies* is published by Oxford University Press on behalf of the Refugee Studies Centre at Oxford University. *Migration Studies* as a relatively new online journal with a high impact factor is similarly published by the latter.

The privileging of English as a language of globalized academic production has profound consequences. Mastery of academic English globally is – depending on the geopolitical context – both racialized and class-stratified, particularly in countries outside of direct Anglo-American influence and colonial legacy where the language is spoken more widely. This can therefore negatively impact the academic career chances in migration studies of those who stem from lower class backgrounds, in the German context a category that is both ›migratized‹ and racialized, as was discussed above. When it comes to filling professorial positions, the now ubiquitous requirement for candidates to have ›international visibility‹ can thus paradoxically backfire for those racial/colonial subjects of empire and domestic minorities who might already have learnt German as a second language, and/or whose families' labor migration histories have given them less access to educational resources and English language learning.¹⁰ Growing up bilingual as part of the racialized postmigrant working classes is not the same as being able to publish in English, or having spent time abroad at prestigious universities either as students or researchers. Paradoxically, then, the consequences of having a migration background of the wrong kind can translate into a lack of international visibility, and thus ultimately diminished chances in professorial hiring processes at German universities, as I have repeatedly witnessed as a hiring committee chair and member.

This also impacts refugee scholars. As many refugee scholars who have managed to come to Germany from countries such as Turkey and Syria are currently finding out, having published in reputed journals in Turkish or Arabic also does not count as international visibility in the context of professorial hiring committees. As colleagues from Turkey have reported, class can be an important factor as to whether someone receives training in English, is

⁹ I am aware of the efforts of the journal to encourage submissions by authors from the Global South, in an important effort to achieve a more balanced mix of perspectives and arguments.

¹⁰ This is also true for East German scholars who gained their university entrance examinations in the former GDR, and thus almost inevitably had to take Russian as a foreign language rather than English.

able to spend time abroad or even get a degree from a top university abroad, which increases the chances to obtain a professorial position not just in Turkey but in many semi- and peripheral countries. This in turn can increase the chances of getting international support as a threatened scholar: To qualify for Philipp-Schwartz-Initiative funding in Germany, threatened scholars need to »possess potential to be integrated into the (research related) job market«¹¹, and have language skills to carry out their proposed research – which for obvious reasons cannot be carried out in the country where the threat has materialized. In order to put together an application, threatened scholars need to both be able to communicate with international support organizations and, in the case of the German PSI, cooperate with a potential mentor to put together a viable application. The dominance of English as a hegemonic language of international academic exchange and collaboration thus on the one hand facilitates academic cross-border movement, but on the other reinforces hierarchies of social inequality transnationally and devalues the academic capital of those who mainly or exclusively think, research and publish in less widely-spread languages. This fact is exacerbated by the prevailing institutional discourse of compassionate humanitarianism that has, as many exiled academics have argued, »robbed« them of their academic qualifications and has turned them into victims devoid of political agency and academic expertise (Sertdemir Özdemir 2019).

Another crucial factor in determining career pathways and measuring academic »excellence« is of course success or failure in obtaining third-stream funding, a topic that cannot be adequately addressed within the space constraints of this text. While academic freedom is enshrined in the German constitution, political agendas do seep into research in multiple ways, most importantly through pressures to obtain external funding which is often tied to policy and/or economic interests of funding organizations. The role of migration research as envisioned in most governmental funding initiatives is mostly restricted to modeling and predicting and thus enhancing governmental capacities to regulate migration, to measuring social acceptance or indicators of integration.¹² Hatton (2018) has written a scathing paper criticizing the close links between migration and refugee research institutes and migration control policy in the UK, highlighting the pressures to obtain funding as the main reason for research aligning with political interests. As the ability to obtain third-stream funding has become a central condition for

¹¹ <https://www.humboldt-foundation.de/web/philipp-schwartz-initiative-en.html#s0>. Accessed: 16.11.2020.

¹² See for example the BMBF funding initiative »migration and social change«, <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1272.html>. Accessed: 19.10.2020.

professorial hires and competitive salaries, the incentives for gearing one's research toward governmental research questions and objectives are clear – as is the competitive disadvantage of researchers who question them. Today's ›junior‹ scientists, competing with each other for a small number of professorial openings, are under massive pressure to generate third-stream funding from whatever source available (Krauß et al. 2015). There is of course no automatic connection between being positioned as a ›colonial‹ or ›racial/colonial‹ scholar in German universities and the content orientation of one's research interests. But if we ask who has articulated the most critical and trenchant analyses of Western epistemic dominance, curricula and hegemonic research agendas, if we ask who draws on theory from the Global South and formulates research questions that challenge governmental and economic priorities, we find that these two groups of scholars are overrepresented among them. Taking into account the pressures outlined above, and the lesser overall likelihood of critical research to obtain funding, we might begin to suspect that apparently neutral indicators of excellence such as grant proposal success and amounts of third-stream funding not only favor certain research orientations over others, but thereby also weaken the competitive position of those who challenge these orientations and aim for a critical knowledge production that is associated with calls to decolonize higher education.¹³

10 Decolonizing Migration Studies and Provincializing Europe?

What I have addressed above is intended as a necessary if preliminary reflection not just on the field of migration studies, but on approaches that call for a wider decolonization of Western academic knowledge production and a decentering or provincializing of Europe (Adam et al. 2019). The complex field of migration studies in Europe, with its interdisciplinary and diversity of methods and perspectives, faces particular difficulties to develop and incorporate or even to draw on extra-European knowledge and perspectives. As much of the research in the field is policy-driven, European national or EU interests tend to shape funding calls in Eurocentric and governance-oriented ways – we need to address this fact when attempting to strengthen critical perspectives and to decolonize knowledge production in migration

¹³ It is instructive to look at European funding initiatives and their historical development – the current Horizon 2020 programme links migration research primarily to questions of security and leaves less room for critical perspectives than earlier framework programmes, I would argue.

studies. All too often, the latter project is presented as a mere matter of argumentation, of taking on board insights from especially extra-European postcolonial and decolonial critics to produce an epistemic turn, without considering the impact of the structures and institutions within which this knowledge production can take place, gets funded and earns the stamp of academic excellence, and without considering who exactly is producing it.

Beyond the issues of toppling statues on university campuses – and *Rhodes must fall*¹⁴ for sure – decolonizing curricula and decentering Europe in epistemic terms, ›we‹ must also reflect upon our own professional practice. As has been argued above, this requires asking under what conditions what kinds of people do or do not get access to academic training – consider the #FeesMustFall movement¹⁵ –, academic jobs and academic authority. We must also ask how the conditions under which a heterogeneous ›we‹ performs the work of migration studies are differentially implicated in the curtailment and management of migration and (post)migrant subjects, and in global relations of inequality not only but also in relation to hegemonic knowledge production. In this article, I have attempted to provide – in imperfect fashion – some very preliminary answers to these questions which hopefully can be substantiated or challenged in further debates and research. Failure to consider the shifting conditions of academic knowledge production threatens to transform the decolonial turn into an idealist enlightenment exercise that can backfire to veil both the structural mechanisms of exclusion and the hegemonic research agendas that are enforced via major funding initiatives, neoliberal academic capitalism and the feudal elements of a predominantly white middle-class academic elite in countries belonging to the center of the contemporary world system.

References

- Adam, Jens, Manuela Bojadžijev, Michi Knecht, Pawel Lewicki, Nurhak Polat, Regina Römhild, and Rika Spiekermann. 2019. Europa dezentrieren: Programm und Perspektiven einer Anthropologie reflexiver Europäisierung. In *Europa dezentrieren: Globale Verflechtungen neu denken*, eds. Jens Adam, Manuela Bojadžijev, Michi Knecht, Pawel Lewicki, Nurhak Polat, Regina Römhild, and Rika Spiekermann, 7–34. Frankfurt a.M.: Campus.
- Ahmed, Sara 2012. *On Being Included. Racism and Diversity in Institutional Life*. Durham: Duke University Press.
- Alatas, Syed Farid. 2003. Academic Dependency and the Global Division of Labour in the Social Sciences. *Current Sociology* 51 (6): 599–613.

¹⁴ <https://rmfoxford.wordpress.com/>. Accessed: 16.11.2020.

¹⁵ <https://en.wikipedia.org/wiki/FeesMustFall>. Accessed: 16.11.2020.

- Alatas, Syed Hussein. 2000. Intellectual Imperialism: Definition, Traits, and Problems. *Southeast Asian Journal of Social Science* 28 (1): 23–45.
- Bacchetta, Paola, Fatima El-Tayeb, Jin Haritaworn, Jillian Hernandez, SA Smythe, Vanessa E. Thompson, and Tiffany Willoughby-Herard. 2018. Queer of Color Space-Making in and beyond the Academic Industrial Complex. *Critical Ethnic Studies* 4 (1): 44–63.
- Ball, Stephen J. 2012. Performativity, Commodification and Commitment: An I-Spy Guide to the Neoliberal University. *British Journal of Educational Studies* 60 (1): 17–28.
- Bommes, Michael, and Ewa Morawska. 2005. *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*. Aldershot: Ashgate.
- Bourdieu, Pierre. 1983. Ökonomisches, kulturelles, soziales Kapital. In *Soziale Ungleichheiten*, ed. Reinhard Kreckel, 183–198. Göttingen: Schwartz.
- Broden, Anne, and Paul Mecheril. 2010. *Rassismus bildet. Bildungswissenschaftliche Beiträge zu Normalisierung und Subjektivierung in der Migrationsgesellschaft*. Bielefeld: transcript.
- Burawoy, Michael. 2015. Facing an Unequal World. *Current Sociology* 63 (1): 5–34.
- Castro Varela, María do Mar, and Nikita Dhawan. 2010. Mission Impossible? Postkoloniale Theorie im deutschsprachigen Raum. In *Postkoloniale Soziologie. Empirische Befunde, theoretische Anschlüsse, politische Intervention*, eds. Julia Reuter and Paula-Irene Villa, 239–260. Bielefeld: transcript.
- Chakrabarty, Dipesh. 2008. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Collyer, Fran. 2014. Sociology, Sociologists and Core-Periphery Reflections. *Journal of Sociology* 50 (3): 252–268.
- Comaroff, Jean, and John L. Comaroff. 2012. Theory from the South: Or, How Euro-America is Evolving Toward Africa. In *Anthropological Forum* 22 (2): 113–131.
- Connell, Raewyn. 2007. *Southern Theory: The Global Dynamics of Knowledge in Social Science*. Cambridge: Polity.
- Connell, Robert W., and Julian Wood. 2002. Globalization and Scientific Labour: Patterns in a Life History Study of Intellectual Workers in the Periphery. *Journal of Sociology* 38 (2): 167–190.
- Conrad, Sebastian, and Shalini Randeria, eds. 2002. *Jenseits des Eurozentrismus: Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Frankfurt a.M.: Campus.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2014. *Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide*. New York: Routledge.
- Deumelandt, Kathrin, and Arne Heise. 2014. And the Winner Is... Von Rankings und Ökonomen-Hitparaden: einige provokante Überlegungen. *Momentum Quarterly. Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 3 (1): 48–57.
- Diehl, Claudia, and Patrick Fick. 2016. Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem. In *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsvorlauf*, eds. Claudia Diehl, Christian Hunkler, and Cornelia Kristen, 243–286. Wiesbaden: Springer VS.
- Eggers, Maureen Maisha, Grada Kilomba, Peggy Piesche, and Susan Arndt, eds. 2005. *Mythen, Masken und Subjekte. Kritische Weißseinsforschung in Deutschland*. Münster: Unrast.
- Eggers, Maureen Maisha. 2011. Diversity/Diversität. In *Wie Rassismus aus Wörtern spricht. (K)Erben des Kolonialismus im Wissensarchiv deutsche Sprache. Ein kritisches*

- Nachschlagewerk*, eds. Susan Arndt and Nadja Ofuately-Alazard, 254–261. Münster: Unrast.
- Elrick, Jennifer, and Luisa Farah Schwartzman. 2015. From Statistical Category to Social Category: Organized Politics and Official Categorizations of ›Persons with a Migration Background‹ in Germany. *Ethnic and Racial Studies* 38 (9): 1536–1556.
- Fiedler, Mathias, Fabian Georgi, Lee Hielscher, Philipp Rattfisch, Lisa Riedner, Veit Schwab, and Simon Sontowski. 2017. Umkämpfte Bewegungen nach und durch EUropa. Zur Einleitung. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 3 (1). <http://movements-journal.org/issues/04.bewegungen/01.fiedler,georgi,hielscher,rattfisch,riedner,schwab,sontowski--umkaempfte-bewegungen-nach-und-durch-europa.html>.
- Fleck, Christian. 2013. Der Impact Faktor-Fetischismus. *Leviathan* 41 (4): 611–646.
- Foroutan, Naika, Juliane Karakayali, and Riem Spielhaus, eds. 2018. *Postmigrantische Perspektiven: Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Forschungsgruppe Transit Migration, ed. 2007. *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: transcript.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz. 2013. *Strategie der Wissenschaftsminister/innen von Bund und Ländern für die Internationalisierung der Hochschulen in Deutschland*. 12. April 2013, https://www.bmbf.de/files/aaaInternationalisierungsstrategie_GWK-Beschluss_12_04_13.pdf. Accessed 19.7.2020.
- Gomolla, Mechtild, and Frank-Olaf Radtke. 2009. Institutionelle Diskriminierung. In *Institutionelle Diskriminierung*, eds. Mechtild Gomolla and Frank-Olaf Radtke, 35–58. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grosfoguel, Ramón. 2003. *Colonial Subjects: Puerto Rico in a Global Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Grosfoguel, Ramón. 2013. The Structure of Knowledge in Westernized Universities: Epistemic Racism/Sexism and the Four Genocides/Epistemicides of the Long 16th Century. *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-Knowledge* 11 (1): 73–90.
- Grosfoguel, Ramón 2016. What is Racism? *Journal of World-Systems Research* 22 (1): 9–15.
- Grosfoguel, Ramon, Laura Oso, and Anastasia Christou. 2014. ›Racism‹, Intersectionality and Migration Studies: Framing Some Theoretical Reflections. *Identities: Global Studies in Culture and Power* 22 (6): 635–652.
- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación. 2018. Institutioneller Rassismus und Migrationskontrolle in der neoliberalen Universität am Beispiel der Frauen- und Geschlechterforschung. In *Prekäre Gleichstellung Geschlechtergerechtigkeit, soziale Ungleichheit und unsichere Arbeitsverhältnisse in der Wissenschaft*, eds. Mike Laufenberg, Martina Erlemann, Maria Norkus, and Grit Petschick, 101–128. Wiesbaden: Springer VS.
- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación, Kien Nghi Ha, Jan S. Hutta, Emily Ngubia Kessé, Mike Laufenberg, and Lars Schmitt. 2016. Rassismus, Klassenverhältnisse und Geschlecht an deutschen Hochschulen. Ein runder Tisch, der aneckt. *sub \ urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 4 (2/3): 161–190.
- Ha, Kien Nghi. 2003. Die kolonialen Muster deutscher Arbeitsmigrationspolitik. In *Spricht die Subalterne deutsch? Migration und postkoloniale Kritik*, eds. Hito Steyerl and Encarnación Gutiérrez Rodríguez, 56–107. Münster: Unrast.
- Ha, Kien Nghi. 2016. Weiße Parallelgesellschaft oder wie rassistisch ist die Universität? *Migazin*. <http://www.migazin.de/2016/05/10/weisse-parallelgesellschaft-oder-wie-rassistisch-ist-die-universitaet/>. Accessed: 30.11.2020.

- Hall, Stuart. 1992. The West and the Rest: Discourse and Power. In *Race and Racialization. Essential Readings*, eds. Tania Das Gupta, Carl E. James, Chris Andersen, Grace-Edward Galabuzi, and Roger C.A. Maaka, 85–95. Toronto: Canadian Scholars.
- Hatton, Joshua. 2018. MARS Attacks. A Cautionary Tale from the UK on the Relation between Migration and Refugee Studies (MARS) and Migration Control. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4 (1): 103–129.
- Herbert, Ulrich. 2001. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München: C.H. Beck.
- Hess, Sabine, and Bernd Kasperek, eds. 2010. *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin: Assoziation A.
- Hirschauer, Stefan, and Klaus Amann, eds. 1997. *Die Befremdung der eigenen Kultur: zur ethnographischen Herausforderung soziologischer Empirie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hoppe, Katharina, Darja Klingenberg, Vanessa Eileen Thompson, Felix Trautmann, and Alexander Benjamin Vorbrugg. 2018. Worüber wir reden, wenn wir mit jemandem nicht reden wollen. Zum Spannungsverhältnis von Rassismuskritik und Meinungsfreiheit an der Universität. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4 (1): 167–177.
- Karakaşoğlu, Yasemin. 2012. Interkulturelle Öffnung von Schulen und Hochschulen. In *Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch*, eds. Christiane Griese and Helga Marburger, 93–117. München: Oldenbourg.
- Karayali, Juliane, and Birgit Zur Nieden. 2013. Rassismus und Klassen-Raum. Segregation nach Herkunft an Berliner Grundschulen. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 1 (2): 61–78.
- König, Karsten, and Rico Rokitte. 2012. Migration – eine Ungleichheitsperspektive in der Wissenschaft? *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung* 21 (1): 7–19.
- Krauß, Werner, Ramona Lenz, Constance von Rüden, and Sarah Webe. 2015. Can the Postdoc Speak? Ein Erfahrungsbericht aus den Grauzonen universitärer Drittmittelwelten. *die hochschule* 2: 129–142.
- Kuria, Emily Ngubia. 2015. *Eingeschrieben: Zeichen setzen gegen Rassismus an deutschen Hochschulen*. Insel Hiddensee: w_orten & meer.
- Laufenberg, Mike, Martina Erlemann, Maria Norkus, and Grit Petschick, eds. 2018. *Prekäre Gleichstellung: Geschlechtergerechtigkeit, soziale Ungleichheit und unsichere Arbeitsverhältnisse in der Wissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Lind, Inken, and Andrea Löther, eds. 2008. *Wissenschaftlerinnen mit Migrationshintergrund* (cews.publik, 12). Bonn: GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften Kompetenzzentrum Frauen in Wissenschaft und Forschung (CEWS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-233429>
- Löther, Andrea. 2012. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Migrationshintergrund. *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung* 21 (1): 36–54.
- Maurício Domingues, José. 2009. Global Modernization, ›Coloniality‹ and a Critical Sociology for Contemporary Latin America. *Theory, Culture & Society* 26 (1): 112–133.
- Mountz, Alison, Anne Bonds, Becky Mansfield, Jenna Loyd, Jennifer Hyndman, Margaret Walton-Roberts, Ranu Basu, Risa Whitson, Roberta Hawkins, Trina Hamilton, and Winfried Curran. 2015. For Slow Scholarship: A Feminist Politics of Resistance through Collective Action in the Neoliberal University. *ACME: An International Journal for Critical Geographies* 14 (4): 1235–1259.

- Müller-Böling, Detlef. 2000. *Die entfesselte Hochschule*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Münc, Richard. 2006. Drittmittel und Publikationen. *Soziologie* 35 (4): 440–461.
- Naidoo, Rajani. 2003. Repositioning Higher Education as a Global Commodity: Opportunities and Challenges for Future Sociology of Education Work. *British Journal of Sociology of Education* 24 (2): 249–259.
- Neumann, Ursula, and Jens Schneider, eds. 2011. *Schule mit Migrationshintergrund*. Münster: Waxmann.
- Neusel, Aylâ, Andrä Wolter, Ole Engel, Marianne Kriszio, and Doreen Weichert. 2014. *Internationale Mobilität und Professur. Karriereverläufe und Karrierebedingungen von Internationalen Professorinnen und Professoren an Hochschulen in Berlin und Hessen*. Abschlussbericht an das Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Ohm, Britta. 2016. Exzellente Entqualifizierung. Das neue akademische Prekariat. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8: 109–120.
- Omi, Michael, and Howard Winant. 2014. *Racial Formation in the United States*. New York: Routledge.
- Pagano, Simona, Katherine Braun, Fabian Georgi, Robert Matthies, Mathias Rodatz, and Maria Schwertl. 2018. Umkämpfte Wissensproduktionen der Migration. Editorial. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 4 (1): 9–26.
- Pichler, Edith, and Grazia Prontera. 2012. Kulturelles Kapital auf dem Weg zur Professur. Unterschiedliche Ausgangslagen von Wissenschaftler/innen mit Migrationshintergrund. *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung* 21 (1): 91–101.
- Puwar, Nirmal. 2004. *Space Invaders: Race, Gender and Bodies out of Place*. Oxford: Berg.
- Quijano, Aníbal. 2007. Coloniality and Modernity/Rationality. *Cultural Studies* 21 (2/3): 168–178.
- Rahbari, Ladan, and Fernando Perlatto. 2015. Challenges of a Global Sociology: Centers and Peripheries in Geopolitics of Sociological Theory. *Asian Journal of Humanities and Social Studies* 3 (1): 73–78.
- Redaktion movements. 2015. Introducing movements. Das Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung. *movements* 1 (1), <https://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/01.editorial.html>. Accessed: 30.11.2020.
- Sertdemir Özdemir, Seçkin. 2019. Pity the Exiled: Turkish Academics in Exile, the Problem of Compassion in Politics and the Promise of Dis-exile. *Journal of Refugee Studies*. <https://doi.org/10.1093/jrs/fey076>
- Shore, Cris. 2010. Beyond the Multiversity: Neoliberalism and the Rise of the Schizophrenic University. *Social Anthropology* 18 (1): 15–29.
- Statistisches Bundesamt. 2019. *Personal an Hochschulen*. Fachserie 11, Reihe 4.4.
- Thompson, Vanessa Eileen, and Veronika Zablotsky. 2016. Rethinking Diversity in Academic Institutions – for a Repoliticization of Difference as a Matter of Social Justice. *Wagadu: A Journal of Transnational Women's & Gender Studies* 16: 75–93.
- Thompson, Vanessa Eileen, and Alexander Vorbrugg. 2018. Rassismuskritik an der Hochschule: Mit oder trotz Diversity-Policies? In *Prekäre Gleichstellung. Geschlechtergerechtigkeit, soziale Ungleichheit und unsichere Arbeitsverhältnisse in der Wissenschaft*, eds. Mike Laufenberg, Martina Erlemann, Maria Norkus, and Grit Petschick, 79–99. Wiesbaden: Springer VS.
- Tutkal, Serhat. 2020. Power, Knowledge, and Universities: Turkey's Dismissed ›Academics for Peace‹. *Critical Studies in Education*. <https://doi.org/10.1080/17508487.2020.1783335>

- Van Dyk, Silke, and Tilman Reitz. 2017. Projektförmige Polis und akademische Prekarität im universitären Feudalsystem. In *Soziologie-Forum der Deutschen Gesellschaft für Soziologie* 1: 62–73.
- Walters, William. 2015. Reflections on Migration and Governmentality. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (1). <https://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/04.walters--migration.governmentality.html>. Accessed: 17.7.2020.
- Wimmler, Jutta, and Klaus Weber, eds. 2020. *Globalized Peripheries. Central Europe and the Atlantic World. 1680–1860*. Woodbridge: Boydell Press.
- Will, Anne-Kathrin. 2019. The German Statistical Category »Migration Background«: Historical Roots, Revisions and Shortcomings. *Ethnicities* 19 (3): 535–557.

Albert Scherr

Probleme und Perspektiven der Flucht- und Flüchtlingsforschung

Zusammenfassung

Die Entstehung einer eigenständigen Forschung über Flucht und Zwangsmigration ist als Ausdifferenzierung eines Forschungsbereiches innerhalb der interdisziplinären und anwendungsorientiert ausgerichteten Migrationsforschung erfolgt. Für die Migrationsforschung war und ist die Zielsetzung einer Einwirkung auf Politik und Öffentlichkeit und im Zusammenhang damit eine enge Anlehnung an Fragestellungen, Prämissen und Informationsbedarfe politischer Institutionen und Akteure kennzeichnend. Im Fall der Forschung über Flucht und Zwangsmigration verbindet sich dies zudem mit einer hohen moralischen Aufladung im Sinne der Erwartung, zur Lösung der gravierenden humanitären Probleme beizutragen, die im Kontext von Flucht sichtbar werden. Dies impliziert die Tendenz zu einer Engführung der Forschungsperspektive auf Fragestellungen, für die politische Relevanz angenommen wird. Demgegenüber werden hier Überlegungen zu den Problemen und Perspektiven einer selbstreflexiven sowie an der Unterscheidung normativer Überzeugungen von wissenschaftlichen Tatsachenbehauptungen orientierten Forschung entwickelt, die nicht auf die Bearbeitung politischer Problemdefinitionen und der dadurch präferierten Antwortmöglichkeiten begrenzt ist. Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, dass die Flucht- und Flüchtlingsforschung mit Fragestellungen konfrontiert ist, die nicht ausreichend im Kontext eines ausdifferenzierten Forschungsfeldes bearbeitet werden können und deshalb eine stärkere Rückbindung an Gesellschaftstheorien vorgeschlagen.

Schlagwörter

Flucht, Zwangsmigration, Forschungsgegenstand, Interdisziplinarität, normative Grundlagen, Gesellschaftstheorie

Prof. Dr. habil. Albert Scherr
Institut für Soziologie, Pädagogische Hochschule Freiburg

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 97–121,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.111>

Problems and Perspectives of Refugee Studies

Abstract

The emergence of distinct research on flight and forced migration occurred as a differentiation of a research area within the interdisciplinary and application-oriented field of migration research. A characteristic of migration research was and is the objective of influencing politics and the public and, in connection with this, a close connection to questions, premises and information needs of political institutions and actors. In the case of research on flight and forced migration, this is also associated with a high moral impetus in the sense of the expectation of helping to solve the serious humanitarian problems that become visible in the context of flight. This implies a tendency to narrow the focus of the research perspective to issues for which political relevance is assumed. In contrast, this paper develops reflections on the problems and perspectives of research that is not limited to the processing of political problem definitions and the response options preferred by them. The argumentation clarifies problems and perspectives of a research that is self-reflexive and oriented towards distinguishing normative convictions from scientific assertions. Against this background, it is argued that refugee research is confronted with questions that cannot be dealt with sufficiently in the context of a differentiated field of research and therefore a stronger connection to theories of society is proposed.

Keywords

Refugee studies, forced migration, object of research, interdisciplinarity, normative foundations, theories of society

* * * * *

1 Konturen und Perspektiven des Forschungsfeldes

Mit einiger Verzögerung gegenüber der internationalen Entwicklung hat sich inzwischen auch im deutschen Sprachraum die Ausdifferenzierung der Flucht- und Flüchtlingsforschung als eigenständiges interdisziplinäres Forschungsgebiet vollzogen. Sichtbar wird dies in der Institutionalisierung des Forschungsnetzwerkes ›Netzwerk Fluchtforschung‹, der Gründung einer wissenschaftlichen Fachzeitschrift ›Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsfor-

schung«, der Entstehung von zahlreichen Forschungsprojekten¹, der Verankerung von Themen der Flüchtlingsforschung in etablierten Institutionen der Migrationsforschung sowie inzwischen auch in zahlreichen Publikationen (siehe als Überblick Kleist et al. 2019).² Betrachtet man die Gründung des »Netzwerk Flüchtlingsforschung« 2013 und die Förderung des Netzwerks »Grundlagen der Flüchtlingsforschung« durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft ab dem Jahr 2015 als Initialzündungen für die neuere Entwicklung, dann kann eine beeindruckende Expansion des Forschungsfeldes in einem relativ kurzen Zeitraum konstatiert werden, die zu einer auch für Expert*innen nicht mehr vollständig überschaubaren Fülle an Publikationen geführt hat.³ Diese umfassen neben Publikationen, die innerhalb der etablierten wissenschaftlichen Disziplinen situiert sind, auch Versuche einer disziplinübergreifenden Zusammenstellung von Wissensbeständen in Sammelbänden (siehe etwa Arslan und Bozay 2019; Binner und Scherschel 2019; Ghaderi und Eppenstein 2017; Kury und Redo 2018; Scherr und Yüksel 2016). Kennzeichnend für diese Veröffentlichungen ist eine »theoretisch undisziplinierte Interdisziplinarität«, die für das Forschungsfeld bislang insgesamt charakteristisch zu sein scheint: Unterschiedliche disziplinäre Wissensbestände werden in einer Weise aufeinander bezogen, die selbst nicht theoretisch kontrolliert wird, sondern als »okasionelle Interdisziplinarität« (Luhmann 1992, S. 457) eher ad hoc erfolgt.⁵ Dem korrespondieren uneinheitliche

1 Ein Überblick dazu ist hier zu finden: <https://flucht-forschung-transfer.de/map/#6/51.200/9.000> (Zugriff 30.5.2020).

2 Neben Publikationen, die aus wissenschaftlichen Forschungsprojekten resultieren, sind dabei auch zahlreiche Publikationen zu berücksichtigen, die auf eine Aufbereitung wissenschaftlichen Wissens für Praxisfelder wie die Kinder- und Jugendhilfe, die Flüchtlingssozialarbeit, die politische Bildung, die rechtliche und die psychosoziale Beratung zielen sowie solche, die auf Politikberatung ausgerichtet sind.

3 Die Literaturverweise im Folgenden beanspruchen auch deshalb keineswegs systematisch und vollständig zu sein. Hingewiesen wird lediglich selektiv auf Texte, mit deren Argumentation ich mich hier kritisch auseinandersetze oder denen weiterführende Überlegungen zu den angesprochenen Aspekten zu entnehmen sind.

4 Diese Formulierung verdanke ich einer gemeinsamen Diskussion mit Michael Bommes in Florenz im Jahr 1998. Wir hatten uns damals bierselig auf ein gemeinsames Copyright für diese Formulierung verständigt. Den vorliegenden Beitrag widme ich der Erinnerung an Michael Bommes, dessen theoretische Inspirationen und dessen theoriebezogenen Humor beim gemeinsamen Schreiben ich immer wieder mal vermisse.

5 Eine pointierte Kennzeichnung der daraus resultierenden Problematik hat Landau (2007, S. 347) wie folgt formuliert: »Our refugee-centrism (or, more awkwardly, our forced migrant-centrism) also limits our ability to gain from and contribute to cognate disciplines: sociology, economics, political science, philosophy, law, anthropology, and media studies. As such, the forced migration field lacks a compelling research agenda or means of accumulating knowledge. Rather than progress through slow cycles of knowledge, every wave of scholarship (and every IASFM gathering) risks largely reiterating the studies of its immedi-

theoretische Rahmungen und thematische Fokussierungen. Diese umfassen unter anderem Betrachtungen von Zusammenhängen zwischen weltgesellschaftlichen Ungleichheiten und globalen Fluchtbewegungen, Untersuchungen zu Integrationsprozessen in den jeweiligen Aufnahmegesellschaften, Analysen, die auf staatliche Flüchtlingspolitiken oder zivilgesellschaftliche Widerstände gegen diese ausgerichtet sind, ihren Fokus in der Beschreibung der Lebensbedingungen haben, denen Flüchtlinge während der Flucht unterworfen sind oder aber die Strategien und Taktiken in den Blick nehmen, mit denen diese versuchen, eigene Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Es handelt sich also um ein in sich disziplinär und thematisch heterogenes Forschungsfeld, das in Deutschland bis Anfang der 2010er Jahre ein randständiger Teilbereich der etablierten wissenschaftlichen Disziplinen und der interdisziplinären Migrationsforschung war, seitdem aber in einem relativen kurzen Zeitraum expandiert ist.

Ersichtlich stellt dies zentral eine Reaktion auf die Zunahme der Zahl der nach Europa und Deutschland einreisenden Flüchtlinge und die dabei auch offenkundig gewordene Krise des Flüchtlingsschutzes dar. Dies hat zu einem verstärkten Interesse von Wissenschaftler*innen an der Flucht- und Flüchtlingsthematik sowie zu einer starken Nachfrage unterschiedlicher Institutionen nach einem wissenschaftlichen Wissen geführt, das dazu verhelfen soll, zu einer Einschätzung der Ursachen und der gesellschaftlichen Bedeutung von Fluchtmigration sowie praktischer Erfordernisse (in Kontexten wie zum Beispiel Asyl- und Ausländerrecht, Migrationssteuerung, Integrationspolitik, schulische und berufliche Bildung, Sozialpolitik und Soziale Arbeit) zu gelangen. Wissenschaftler*innen sahen sich dadurch herausgefordert, einen Beitrag zur Fundierung und Versachlichung der medialen und politischen Debatten zu leisten.⁶

Für die Flucht- und Flüchtlingsforschung wie für die Migrationsforschung generell (siehe Bommes 2011, S. 35–47) gilt, dass ihre Entwicklung auch international in enger Anlehnung an Politik – an Problemwahrnehmungen und Informationsbedarfe des politischen Systems und der Themensetzungen in politischen Diskursen – erfolgt ist (siehe Black 2001). Dies wird auch darin deutlich, dass die internationale und die deutschsprachige Flucht- und Flüchtlingsforschung explizit darauf ausgerichtet sind, mit ihren Ergeb-

ate predecessors. At worst, our scholarship is driven by faddish concepts, questions, and methods drawn from the policy world.«

⁶ In den Medien sind zudem zahlreiche Stellungnahmen von Wissenschaftler*innen zu flüchtlingspolitischen Fragen veröffentlicht worden, in denen versucht wird, politische Forderungen mit wissenschaftlichem Expert*innenwissen zu begründen und/oder diesen durch die Inanspruchnahme einer autoritativen Sprecher*innenposition von Wissenschaftler*innen Gewicht zu verleihen.

nissen gesellschaftlich, insbesondere politisch wirksam zu werden, »politische, praktische und gesellschaftliche Bedeutung« (Berlinghoff et al. 2017, S. 7) beansprucht und dies auch als eine forschungsethische Selbstverpflichtung betrachtet wird (siehe unten). Auch dann, wenn in der internationalen Forschung eine allzu enge Bindung an die Erwartung gesellschaftlicher Relevanz problematisiert wird, verbindet sich dies mit dem Anspruch, durch eine stärker an genuin wissenschaftlichen Fragestellungen und Standards orientierte Forschung zu »significant changes in the lives of forced migrants« (Bakewell 2008, S. 432) beitragen und Relevanz für »the ›real world‹« außerhalb akademischer Diskurse beanspruchen zu können (vgl. Fiddian-Quasmiyeh et al. 2016b, S. 2).

Mit hoher Plausibilität kann davon ausgegangen werden, dass die Erwartung gesellschaftlicher, insbesondere politischer Relevanz dazu beigetragen hat, die internationale Etablierung des Forschungsbereiches und seinen nachholenden schnellen Auf- und Ausbau im deutschen Sprachraum zu ermöglichen. Die politische Förderung des Ausbaus der Flucht- und Flüchtlingsforschung war auch für die Motivation von etablierten Forscher*innen und Nachwuchswissenschaftler*innen, sich in diesem Bereich zu engagieren, bedeutsam. Folglich ist zu erwarten, dass die künftige Entwicklung der Flucht- und Flüchtlingsforschung, ihr weiterer Aus- oder aber Rückbau, in erheblichem Ausmaß davon abhängig sein wird, welche politische Bedeutung der Thematik zukommen wird sowie ob sich wechselseitige Erwartungen bezüglich der politischen Relevanz von Forschungsergebnissen auf beiden Seiten bestätigen oder aber enttäuscht werden.⁷

Diesbezüglich ist zwar mit einiger Sicherheit davon auszugehen, dass die Frage, was angemessene Formen des Umgangs mit Formen der Flucht- und Zwangsmigration sind, auch künftig von erheblicher gesellschaftlicher, insbesondere politischer Bedeutung sein wird.⁸ Weniger gewiss ist dagegen, ob

7 Im Sinne eines Worst-Case-Szenarios ist zu befürchten, dass ein Rückgang der Forschungsförderung sowie des Interesses von Wissenschaftler*innen dazu führen würde, dass verfügbare Wissensbestände in Vergessenheit geraten und dann irgendwann – veranlasst durch eine erneute Zunahme der Flüchtlingszuwanderung – eine erneute Konjunktur entsteht, ohne dass dann durch eine neue Generation von Forscher*innen wegen einer fehlenden kontinuierlichen Weiterentwicklung von Theorien und Forschungsmethodologien an abgesicherte Grundlagen angeschlossen werden kann.

8 Dies ist der Fall, obwohl sich die Prognose, dass sich Migrationsbewegungen politischer Steuerung weitgehend entziehen (siehe Castles 2005; Cyrus 2011), im Fall der Fluchtmigration nach Deutschland meines Erachtens nicht als zutreffend erwiesen hat. Denn der massive Rückgang der Zahl der Flüchtlinge seit 2015, die Deutschland erreichen, ist meines Erachtens auch eine Folge der umfangreichen und drastischen politischen Abwehrmaßnahmen, die erhebliche Einschränkungen von Rechten ebenso umfassen wie Maßnahmen, die auf Externalisierung der europäischen Außengrenzen und die Einbindung von Transitlän-

sich die Erwartung von Wissenschaftler*innen bestätigen wird, durch die Vermittlung ihrer Forschungsergebnisse auf den gesellschaftlichen Umgang mit Flucht einwirken zu können. Denn es wäre wissenschaftstheoretisch und vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen Forschung über die politische Verwendung wissenschaftlichen Wissens (Beck und Bonß 1989) zweifellos naiv, davon auszugehen, dass Wissenschaft ein konsensuelles und unbestreitbares Tatsachenwissen hervorbringt, das im politischen Kontext als zweifelsfreie und nicht hintergehbare Entscheidungsgrundlage anerkannt wird. Realistisch ist es vielmehr davon auszugehen, dass Politik (siehe oben) sich gewöhnlich höchst selektiv und vielfach nur zur Stützung eigener Positionen und Interessen auf Wissenschaft bezieht.

Zudem sind Kontroversen über die Gültigkeit und Reichweite jeweiliger Forschungsbefunde und nicht zuletzt auch darüber, welche praktischen (politischen, rechtlichen, ökonomischen, pädagogischen, therapeutischen, polizeilichen usw.) Konsequenzen aus diesen mit einiger Plausibilität abzuleiten sind, der wissenschaftliche Normalfall. Folglich sind Zweifel daran begründet, dass die weitere Entwicklung der Flucht- und Flüchtlingsforschung zureichend auf die Erwartung außerwissenschaftlicher gesellschaftlicher Relevanz gestützt werden kann. Wenn angestrebt wird, eine tragfähige Perspektive für diesen Forschungsbereich zu entwickeln, ist deshalb eine enttäuschungsfestere innerwissenschaftliche Grundlage erforderlich, die weitere Forschung auch unabhängig davon ermöglicht und motiviert, ob diese politisch und medial beachtet oder aber weitgehend ignoriert wird.

In der Absicht, zu einer Entwicklung des Forschungsfeldes beizutragen, die dazu geeignet ist, dessen Abhängigkeit von externen Erwartungen und Resonanzen zu verringern, werden im Weiteren Überlegungen zu Herausforderungen und Fragestellungen entwickelt, deren Bearbeitung dazu geeignet sind, zur Klärung seiner wissenschaftlichen Grundlagen beizutragen. Dies geschieht mittels einer wissenschaftstheoretisch und wissenschaftssoziologisch informierten Reflexion über die gegenstandskonstitutiven Annahmen der Flucht- und Flüchtlingsforschung, insbesondere über das konstitutive Spannungsverhältnis von wissenschaftlichen Erkenntnisinteressen einerseits, ethischen Prinzipien und politischen Überzeugungen anderer-

den ausgerichtet sind (siehe Transit Migration Forschungsgruppe 2007; Heinzmann 2015; Hess et al. 2017). Deren Wirksamkeit ist auf eine humanitäre Rücksichtslosigkeit zurückzuführen, mit der ältere Studien noch nicht gerechnet haben. Insbesondere in den Bereichen der sogenannten Armutsmigrant*innen und Klimaflüchtlinge ist gleichwohl mit einer erheblichen Zunahme der Zahl derjenigen zu rechnen, die sich gezwungen sehen zu versuchen, ihre Herkunftsregionen zu verlassen (siehe Baar 2018; Ott 2020).

seits.⁹ Darauf bezogen werden Probleme und Paradoxien aufgezeigt, die sich »nicht logisch, sondern nur kreativ« (Luhmann 1992, S. 31) auflösen lassen, ohne dass hier beansprucht wird, dafür abschließende Lösungen anbieten zu können. Vielmehr wird zu einer Auseinandersetzung mit diesen Problemen aufgefordert, die zur Klärung des Selbstverständnisses der Flucht- und Flüchtlingsforschung beiträgt. Der naheliegende Einwand gegen die damit verbundene Forderung nach einer stärker wissenschaftszentrierten – wenn man so will: selbstreferenziellen – Flucht- und Flüchtlingsforschung ist, dass dies zu einer Schwächung ihrer gesellschaftlichen Relevanz und ihres kritischen Potenzials führen könnte. Ob dies oder aber das Gegenteil zu erwarten ist, lässt sich aktuell nicht begründet einschätzen. Möglicherweise ist jedoch, wie Adorno (1969) vermutete, gerade hinreichende Distanz zur Praxis – zu gesellschaftlichen, insbesondere politischen Erwartungen – eine Bedingung dafür, dass Wissenschaft Blindstellen politischer Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen aufdecken und dadurch praktisch relevant werden kann.

2 Gegenstandsbestimmung und Geltungsanspruch

Flucht- und Flüchtlingsforschung sind in einem komplexen und kontroversen Diskurszusammenhang situiert, in einem gesellschaftspolitischen Konfliktfeld (Scherr und Inan 2017; Scherr und Scherschel 2019). In diesem Konfliktfeld sind zweifellos nicht allein wissenschaftliche Geltungskriterien für die Relevanz von Aussagen, ihre mediale Verbreitung, ihren Einfluss für die Verbreitung von Meinungen und Einstellungen sowie auf politische Entscheidungen ausschlaggebend. Im Unterschied zu einer Forschung, deren Relevanz von vornherein auf wissenschafts- und disziplininterne Diskurse beschränkt ist – und dies gilt für erhebliche Teile der Sozialwissenschaften¹⁰ – ist der Anspruch auf wissenschaftsexterne Relevanz für die Entstehung und Entwicklung der Flucht- und Flüchtlingsforschung jedoch zentral.¹¹ Selbst

⁹ Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer theoretisch kontrollierten und nicht nur additiven Interdisziplinarität wird dabei ausgeklammert; siehe dazu Berlinghoff und Kleist (2021).

¹⁰ Wer außer Soziolog*innen sollte sich z.B. für die Frage interessieren, was die Umstellung vom Handlungsbegriff auf den Kommunikationsbegriff in der Systemtheorie Luhmanns für die soziologische Theoriebildung bedeutet, wer außer quantitativen Forscher*innen für die mathematischen Grundlagen von Regressionsanalysen usw.?

¹¹ Auch unabhängig von einschlägigen Deklarationen ist diesbezüglich festzustellen, dass die Ausdifferenzierung eines eigenen interdisziplinären Forschungsfeldes nicht durch Entwicklungen innerhalb der wissenschaftlichen Disziplinen und darin begründeten Interessen an einer interdisziplinären Kommunikation veranlasst wurde, sondern primär

dann, wenn dieser Anspruch nur ein Zusatzmotiv zu anderen Gründen wäre, die Wissenschaftler*innen zur Spezialisierung in einem Forschungsfeld veranlassen, wie etwa besondere Karrierechancen, Reputationsgewinne, ein guter Zugang zu Forschungsfinanzierung oder idiosynkratische Erkenntnisinteressen – was empirisch keineswegs auszuschließen ist –, könnte dies nicht kommuniziert werden, ohne dass mit Empörung und Kritik in der scientific community zu rechnen wäre. Begründet ist dies darin, dass bereits in der Konstitution des Forschungsgegenstandes ethische Gesichtspunkte eingehen: Von Flüchtlingen (im Unterschied zu anderen Kategorien von Migrant*innen) zu sprechen, impliziert die Annahme, dass es sich um Menschen handelt, die gezwungen sind, ihr Herkunftsland zu verlassen (insbesondere aufgrund von Verfolgung, Vertreibung, Kriegen und Bürgerkriegen) und die deshalb in besonderer Weise einen Anspruch auf Aufnahme und Schutz haben, woraus eine ethische Situierung und Verantwortung auch der Forschung resultiert (siehe dazu etwa Gibney 2016; Ott 2016). Strittig ist diesbezüglich in der Forschung allein, ob und in welcher Weise einer Ausweitung der Kriterien erforderlich ist, die einer politischen und rechtlichen Anerkennung als Flüchtling zugrunde gelegt werden sollten.

Eine Bezugnahme auf ethische Verpflichtungen ist zwar zweifellos kein Spezifikum der Flucht- und Flüchtlingsforschung, sondern gilt in ähnlicher Weise auch für andere Forschungsgebiete, die mit normativ aufgeladenen Grundbegriffen arbeiten, wie etwa die Gesundheits- oder die Armutforschung. Gleichwohl bedingt dies im Fall der Flucht- und Flüchtlingsforschung besondere Komplikationen. Denn das, was normativ anzustreben sei, ist im Fall von Flucht weniger eindeutig als in den genannten Vergleichsfällen. Dies hängt damit zusammen, dass die Bestimmung des Forschungsgegenstands im Fall der Flucht- und Flüchtlingsforschung nicht auf der Grundlage einer binären Unterscheidung erfolgen kann, der ein unstrittiger Präferenzwert entspricht. Dass zum Beispiel die Gesundheitsforschung auf der zwar definitionsabhängigen und interpretationsbedürftigen, aber als solche unstrittigen Unterscheidung von Gesundheit und Krankheit basiert und ihr praktischer Sinn in der Förderung von Gesundheit (und eben nicht von Krankheit) liegt, ist ebenso evident, wie dass Armutforschung nicht in der franziskanischen Traditionen einer religiösen Präferenz für Armut verankert ist, sondern zur Überwindung von Armut beitragen soll.

Im Fall der Flucht- und Flüchtlingsforschung ist aber nicht nur die Unterscheidung von Flucht und anderen Formen von Migration unklar und umstritten; zudem ist diese Unterscheidung selbst normativ voraussetzungs-

durch die Annahme veranlasst war, dass wissenschaftsexterne Fragestellungen nicht ausreichend mit den Wissensbeständen einzelner Disziplinen bearbeitet werden können.

voll, indem sie Annahmen darüber in Anspruch nimmt, welche Ursachen und Gründe von Migration als Fluchtursachen gelten sollen und deshalb einen legitimen Anspruch als Aufnahme und Schutz begründen (siehe dazu bereits Zetter 1991; vgl. Scherr 2020b). Diesbezügliche Festlegungen können aber selbst nicht wissenschaftlich begründet werden, da ihnen notwendig normative Präferenzen und Abwägungen zu Grunde liegen: Sie verweisen auf Annahmen darüber, welche Lebensbedingungen als zumutbar und welche als solche Zwänge gelten sollen, die als Fluchtursachen anzuerkennen sind und deshalb zu Aufnahme und Schutz berechtigen. Wissenschaftlich sind aber keine Verfahren verfügbar, die es ermöglichen würden zu entscheiden, welche Bedingungen und Praktiken normativ als solche Zwänge zu bewerten sind, die Flucht von anderen Formen der Migration unterscheiden sowie die dazu geeignet sind, die gegenstandskonstitutiven Unterscheidungen von Mobilität und Sesshaftigkeit sowie von Migration und Flucht in einer Weise mit normativen Präferenzen zu verbinden, aus der zwingend abgeleitet werden könnte, was handlungspraktisch geboten ist (vgl. Luhmann 1992; Ritsert 2009; Weißmann 2020).

Kennzeichnend für die Flucht- und Flüchtlingsforschung als interdisziplinärem Diskurszusammenhang¹² ist diesbezüglich, dass pragmatisch auf eine verbindliche Klärung der angesprochenen Fragen verzichtet und die Uneinheitlichkeit der diesbezüglichen Annahmen als ein unproblematisches Merkmal des Forschungsfeldes dargestellt wird. Exemplarisch dafür ist die folgende Formulierung zum Forschungsgegenstand aus der Einleitung zum Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies (Fiddian-Qasmiyeh et al. 2016), also einem prominenten und anspruchsvollen Versuch der verlässlichen Darstellung des Standes der internationalen Forschung:

»There is no definitive consensus among researchers about where the boundaries of refugee and forced migration studies should be drawn, and the 52 chapters in this volume clearly demonstrate this, offering 52 different perspectives in this field of studies. However, they also vividly illustrate the vibrant and engaging debates that characterize what is a rapidly expanding field.« (ebd., S. 1)

In ihrem Abschlussbericht zum Projekt ›Flucht: Forschung und Transfer‹ setzten sich die Autor*innen (Kleist et al. 2019, S. 9f.) in Übereinstimmung damit explizit mit der Problematik der Gegenstandbestimmung auseinander und kommen dabei zu dieser Folgerung:

¹² Um ein mögliches Missverständnis zu vermeiden, auf das ich durch Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Textes hingewiesen worden bin: Die folgenden Überlegungen implizieren nicht die Annahme, dass ähnliche Problematiken nicht auch in anderen politiknahen und anwendungsorientierten interdisziplinären Forschungsfeldern, wie zum Beispiel der Friedens- und Konfliktforschung oder der Sicherheitsforschung, bestehen. Diese sind hier aber nicht zu diskutieren.

»Der Forschungsgegenstand ist nicht definiert, sondern selbst zentrales Thema in theoretischen und methodologischen Auseinandersetzungen über das Verhältnis analytischer Kategorien zu politischen und alltäglichen Begriffen (Bakewell 2008; Crawley 2018). Die Flucht- und Flüchtlingsforschung konstituiert sich somit inhaltlich als ein reflexives Bezugsfeld für das Studium aller Aspekte von erzwungener Migration und Schutzgewährungen für Migranten in der gesamten Bandbreite ihrer Definitionen.« (Kleist et al. 2019, S. 10)

Damit wird zwar eingeräumt, dass eine Gegenstandsbestimmung, die für die wissenschaftliche Konturierung eines Forschungsgegenstandes, für eine disziplinäre und interdisziplinäre Verständigung darüber, welches Wissen für die wissenschaftliche Forschung relevant ist, erforderlich ist (siehe Luhmann 1990, S. 446–462), dass also die Frage nach der Definition des Forschungsgegenstands nicht obsolet ist. Der Rückzug auf eine kritiklose Anlehnung an juristische Legaldefinitionen oder politische Festlegungen wird dabei als Lösung ausgeschlossen. Konstatiert wird darauf bezogen jedoch, dass das Forschungsfeld dadurch gekennzeichnet ist, dass – jedenfalls bislang – keine zureichende Klärung des Forschungsgegenstandes erfolgt ist, sondern Auseinandersetzungen darüber selbst Bestandteil des Forschungsfeldes sind. Die Reflexion über den Forschungsgegenstand setzt aber einen Minimalkonsens voraus, der als Bezugspunkt für Auseinandersetzungen, als Bestimmung dessen, worüber kontrovers zu diskutieren ist, beansprucht werden kann. Als dieser Bezugspunkt werden dann die Begriffe erzwungene Migration und Schutzgewährung genannt (siehe oben). Ersichtlich stellt dies aber eher eine Verschiebung als eine tragfähige Lösung des Problems dar, wie eine wissenschaftliche Bestimmung des Forschungsgegenstands vorgenommen werden kann. Denn ob die damit in Anspruch genommene Unterscheidung von erzwungener und freiwilliger Migration tragfähig oder aber analytisch unklar und normativ problematisch ist sowie wie sie gegebenenfalls zu fassen wäre, ist wissenschaftlich kontrovers (siehe dazu als knappen Überblick Scherr und Scherschel 2019, S. 38–45).

Im ergänzenden Verweis auf Schutzgewährung deutet sich zwar die Möglichkeit einer spezifischen Perspektive an – Flucht- und Flüchtlingsforschung als Forschung darüber, wem durch Staaten, durch das geltende Recht und zivilgesellschaftlichen Akteure Schutz gewährt wird und wem nicht, warum dies der Fall ist und was daraus folgt – die auf zweifellos wichtige Fragestellungen verweist (siehe etwa Scherr 2020). Diese Perspektive ist aber für eine umfassende und konsensfähige Bestimmung des Forschungsgegenstandes insofern nicht geeignet, als sie zu einer erheblichen Einschränkung führen würde, in deren Folge erhebliche Teile des etablierten Forschungsfeldes nicht mehr als Beitrag zur Flucht- und Flüchtlingsforschung gelten könnten.

Damit war exemplarisch zu verdeutlichen, dass die Flucht- und Flüchtlingsforschung sich zentral als ein auf politische Diskurse und Problematiken bezogenes interdisziplinäres Forschungsfeld entwickelt hat, in dem bislang keine hinreichende wissenschaftliche Klärung des Forschungsgegenstandes erfolgt und deshalb eine »over-reliance on policy categories« (Bakewell 2008, S. 437) festzustellen ist (vgl. Landau 2007). Eine Distanzierung von politischen Gegenstandsfestlegungen und Problemdefinitionen ist aber nicht verzichtbar, wenn Wissenschaft nicht auf die Funktion eines Wissenslieferanten reduziert werden soll, der sich an politischen Festlegungen ihres Forschungsgegenstandes sowie politischen Festlegungen relevanter Fragestellungen ausrichtet und in der Folge erhebliche Schwierigkeit hat, Autonomie im Verhältnis zu politischen Vorgaben einzufordern. Aus Gründen, auf die im Weiteren noch eingegangen wird (siehe unten), ist eine verbindliche und konsensuelle wissenschaftliche Klärung der Gegenstandsbestimmung gleichwohl nicht zu erwarten. Pragmatisch – und aus der Sicht wissenschaftsexterner Adressat*innen¹³ – liegt diesbezüglich die Frage ›So what?‹ nahe, also die Annahme, dass es sich hierbei um eine für die gesellschaftliche Relevanz der Forschung folgenlose Problematik, um ein wissenschaftsinternes Glasperlenspiel handelt.

Wissenschaftstheoretisch und wissenschaftssoziologisch betrachtet stellt sich dies jedoch anders dar: Die gesellschaftliche Funktion von Wissenschaft besteht darin, ein nach eigenen wissenschaftsinternen Kriterien gültiges Wissen hervorzubringen, auf das sich andere gesellschaftliche Teilbereiche als Informations- und Entscheidungsgrundlage beziehen können und sollen (Luhmann 1990, S. 616–618). Einen Anspruch auf externe Anerkennung der Gültigkeit ihres Wissens kann Wissenschaft jedoch nicht aus der Inanspruchnahme eines gesellschaftsexternen, Objektivität garantierenden Beobachterstandpunktes und auch nicht aus der Autorität einer Sprecher*innenposition ableiten, obwohl die öffentliche Rezeption von Wissenschaft faktisch vielfach dem Muster folgt, bestimmten Wissenschaftler*innen die Rolle von Autoritäten zuzuweisen, denen ein privilegierter Zugang zur Wahrheit zugeschrieben wird. In dem Maße, wie es wissenschaftsintern nicht, oder jedenfalls nur begrenzt gelingt, einen begründeten Konsens darüber zu erzielen, was nach wissenschaftlichen Maßstäben als gültiges und relevantes – das heißt theoretisch fundiertes, methodologisch und methodisch kontrolliertes – Wissen über Flucht und Flüchtlinge zu betrachten ist, ist die Flucht- und Flüchtlingsforschung deshalb aufgefordert, ihren Geltungsanspruch zu rela-

¹³ Bei diesen handelt es sich nicht nur um Personen, sondern auch um Institutionen; dies ist zu betonen, weil die geforderte geschlechtergerechte Schreibweise eine personalisierte Lesart suggeriert.

tivieren, also die relative Unsicherheit und die interne Kontroversität ihres Wissens zu betonen.

Eine solche Selbstbegrenzung und die Verabschiedung von einem naiven Aufklärungsoptimismus, die Aufklärung über die Grenzen der Aufklärung, ist nun zwar wissenschaftstheoretisch geboten und wissenschaftsintern unproblematisch. Zudem ist ein Rückzug auf den Satz ›Further research is needed‹ wissenschaftsintern immer legitim. Dies steht jedoch deshalb in einem Widerspruch zum Anspruch auf gesellschaftliche Relevanz, weil die wissenschaftsexterne Kommunikation dieser Selbstbegrenzung einen naiven Glauben an die unbestreitbare Gültigkeit wissenschaftlichen Wissens in Frage stellt und die wissenschaftsexternen Adressat*innen dazu auffordert, den Wirklichkeitsbeschreibungen der Wissenschaften nicht mehr zuzutrauen, als diesen nach wissenschaftlichen Maßstäben zuzutrauen ist. Da diese Adressat*innen jedoch nicht oder nur sehr begrenzt in der Lage sind, die wissenschaftlichen Geltungsbedingungen jeweiliger Forschungsergebnisse angemessen einzuschätzen, oszilliert die außerwissenschaftliche (politische, mediale, rechtliche, pädagogische usw.) Inanspruchnahme wissenschaftlichen Wissens (nicht nur, aber auch) in der Flucht- und Flüchtlingsforschung zwischen einem naiven Glauben an die Autorität der Wissenschaften und der sie repräsentierenden Wissenschaftler*innen, punktuellen kritischen Rückfragen und einer generellen Wissenschaftskepsis.

Die daraus resultierende Paradoxie, dass Flucht- und Flüchtlingsforschung schon aufgrund der unklaren Abgrenzung ihres Forschungsgegenstandes – und damit zusammenhängend ihrer Verstrickung in kontroverse normative Annahmen – aufgefordert ist, die Begrenztheit ihrer Geltungsansprüche zu betonen, damit aber zugleich den für eine politiknahe Entwicklung des Forschungsfeldes zentralen Anspruch auf praktische Relevanz untergraben würde, ist logisch nicht auflösbar. Wie im Weiteren zu zeigen sein wird, stellt auch der diesbezüglich vielfach in Anspruch genommene »dual imperativ« (Jacobson und Landau 2003, S. 1) keine überzeugende Lösung dar, da er auf eine Klärung der unhintergehbaren normativen Voraussetzungen der Forschung über Zwangsmigration und Flucht verzichtet und damit eine grundagentheoretische Problematik umgeht.

3 Doppelter Imperativ, flüchtlingssolidarische Forschung, Werturteilsfreiheit

Sozialwissenschaftliche Forschung kann zweifellos nur dann einen Anspruch auf gesellschaftliche Relevanz reklamieren, wenn sie durch ihre Forschung ein Wissen bereitstellen kann, das dazu geeignet ist, zur Bewältigung gesellschaftlicher sozialer Probleme oder einer Verbesserung der Lebensbedingun-

gen beizutragen. Dazu ist es zwingend erforderlich, normative Maßstäbe in Anspruch zu nehmen, die eine begründete Entscheidung über abzulehnende und anzustrebende Zustände erlauben.¹⁴ Selbst ein normativer Aufladungen unverdächtig Wissenschaftler wie Niklas Luhmann beansprucht deshalb, dass seine Theoriearbeit darauf zielt, »weniger schmerzhaftere, besser erträgliche« Lösungen gesellschaftlicher Probleme zu ermöglichen und verbindet dies mit einem Verständnis von Soziologie als einer »Therapie«, »die weniger schmerzhaftere Lösungen zu erreichen versucht« (Luhmann 1996, S. 45; vgl. Weißmann 2020).

Insofern ist es vordergründig betrachtet unproblematisch und trivial, dass die Flucht- und Flüchtlingsforschung darauf ausgerichtet ist, nicht nur das verfügbare historische, rechtswissenschaftliche, soziologische, ethnologische, erziehungs- oder politikwissenschaftliche Wissen zu erweitern, sondern auch einen Beitrag dazu zu leisten, »helping the millions of people caught up in human disasters and complex emergencies« (Jacobson und Landau 2003, S. 1), um nur eine der zahlreichen ähnlichen einschlägigen Formulierungen zu zitieren. Eine auch nur oberflächliche Kenntnis der Wissenschaftsgeschichte zeigt diesbezüglich jedoch, dass ein naives Vertrauen darauf, dass die Vermehrung des wissenschaftlichen Wissens zu einer in irgendeiner Weise besseren – humaneren, gerechteren, friedlicheren – gesellschaftlichen Praxis beiträgt, nicht haltbar ist, sowie dass moralisch gute Intentionen von Wissenschaftler*innen nicht ausreichen, um eine moralisch verwerfliche Verwendung wissenschaftlichen Wissens zu verhindern. Etwas zugespitzter formuliert: Von wissenschaftlicher Forschung ist zu erwarten, dass sie zur Steigerung des verfügbaren Wissens führt; damit zugleich die Erwartung zu verbinden, dass dies zwangsläufig direkt oder indirekt auch zu einem moralischen Fortschritt beiträgt, ist zumindest hoch riskant und tendiert zur Wiederbelebung eines Aufklärungsoptimismus, der weder wissenschaftshistorisch noch wissenschaftstheoretisch gut begründbar ist (siehe dazu etwa Rorty 1998; 2003). Dieser Problematik muss sich auch die Flucht- und Flüchtlingsforschung stellen, und sie kann sich nicht auf die Position eines naiven Empirismus zurückziehen, der auf wissenschaftstheoretische und -ethische Klärungen verzichtet.

Zur Verdeutlichung: Die Forschung über Fluchtursachen und eine erwartbare Zunahme der Zahl potenzieller Zwangsmigrant*innen kann auch dazu verwendet werden, Forderungen nach einer Eingrenzung des Flüchtlingsbegriffs und einer darauf bezogenen Regulierung erwartbarer Fluchtbewegungen zu begründen (siehe etwa Ott 2020); Forschungsergebnisse über

¹⁴ Siehe zur Begründung etwa Ritsert 2009, Sayer 2011 und Weißmann 2020; vgl. zur neueren Kritikkontroverse in der Soziologie Scherr 2017, Vobruba 2013 und 2017.

Fluchtwege, Fluchthelfer*innen und Unterstützungsnetzwerke sind offenkundig auch für die Entwicklung von Kontroll- und Verhinderungsstrategien relevant; Studien zu Migrationsursachen können auch dazu geeignet sein, infrage zu stellen, wie weit es sich in jeweiligen Fällen tatsächlich um Zwangsmigration oder Flucht handelt (siehe etwa Ahmad 2019a; Ahmad 2019b); und wissenschaftliches Wissen über zivilgesellschaftliche Solidarisierung mit Geflüchteten kann dazu verwendet werden, Strategien zur Förderung von Entsolidarisierung zu entwickeln (siehe etwa Scherr 2017a). Demgegenüber besteht ein weitreichender Konsens in der wissenschaftlichen Flucht- und Flüchtlingsforschung an Hochschulen darin, dass sie zur Verbesserung der Situation von Zwangsmigrant*innen und Flüchtlingen beitragen will – und nicht zur Optimierung von Selektionsprozessen und Kontrollstrategien.

Anders verhält dies sich jedoch im Bereich der politiknah institutionalisierten Forschung, wie sie im Aufenthaltsgesetz als Aufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge verankert ist. Erklärte Aufgabe dieser Forschung ist das »Betreiben wissenschaftlicher Forschungen über Migrationsfragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung« (Aufenthaltsgesetz, § 75, Abs. 4). Wissenschaftliche Forschung ist hier nicht nur auf eine allgemeine Politikberatung im Hinblick auf Migrationssteuerung ausgerichtet, sondern beansprucht zudem, durch die sogenannten Entscheiderbriefe auch eine Grundlage für behördliche Entscheidungen in Asylverfahren bereitzustellen zu können. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Bedeutung einer politiknahen Wissenschaft, so im Fall der Europäischen Stabilitätsinitiative, die ihr Bewährungskriterium nicht in ihrem Beitrag zum wissenschaftlichen Diskurs, sondern darin sieht, »to influence decision makers to change their policies« und sich dementsprechend als Erfolg zuschreibt, dass »our team has laid the foundation for the EU-Turkey statement and continues to be at the heart of asylum policy debates in key EU member states«. ¹⁵

In Bezug auf die skizzierte Problematik einer Forschung, die beansprucht, zur Verbesserung der Situation von Flüchtlingen beizutragen, wird wiederkehrend auf Turtons (1996, S. 96) Position verwiesen, dass Flüchtlingsforschung nur durch ihren Beitrag zur Verringerung des Leidens von Geflüchteten legitimiert werden kann sowie der sogenannte »dual imperative« (Jacobson und Landau 2003, S. 1–3) als Lösungsangebot beansprucht. ¹⁶ Dieser

¹⁵ Zitiert nach <https://www.esiweb.org/who-we-are>. (Zugriff 12.7.2020).

¹⁶ Siehe etwa Fiddian-Quasmirah et al. 2016, S. 3, im Sinne einer programmatischen Orientierung auch im Editorial der Zeitschrift für Flüchtlingsforschung (Berlinghoff et al. 2017, S. 6).

doppelte Imperativ besagt jedoch im Kern nur, dass die Forschung im Interesse der praktischen Relevanz »high academic standards« (ebd., S. 1) nicht vernachlässigen soll, und es wird nicht zureichend geklärt, was unter diesen Standards zu verstehen ist: Die Frage nach den einzuhaltenden wissenschaftlichen Standards wird bei Jacobson und Landau (2003) vor allem in Hinblick auf Forschungsmethoden diskutiert. In Zusammenhang damit werden zwar auch forschungsethische Problematiken angesprochen (ebd., S. 9–11); so wird unter anderem dazu aufgefordert zu bedenken, dass durch die Forschung Daten öffentlich zugänglich werden können, die zum Schaden der Beforschten verwendet werden können (ebd., S. 10). Darauf bezogen werden forschungsmethodische Empfehlungen ausgesprochen, eine grundlagentheoretische Klärung im Hinblick auf Erkenntnisinteressen und forschungsleitende Fragestellungen bleibt jedoch aus.

Dem korrespondiert in der deutschsprachigen Flüchtlingsforschung unter anderem die Programmatik des Netzwerks Fluchtforschung, das sich neben den universitären und außeruniversitären Institutionen der Migrationsforschung als ein zentraler Ort der Vernetzung einer eigenständigen Flucht- und Flüchtlingsforschung etabliert hat. Auch dort verbindet sich eine klare Orientierung am Ziel der wissenschaftlichen Profilierung des Forschungsgebietes mit dem Verzicht auf eine vorausgehende grundlagentheoretische Klärung und ethische Positionierung. In der Selbstbeschreibung des Netzwerkes wird dies in folgender programmatischer Formulierung deutlich:

»Sein Zweck ist es unter anderem die Flucht- und Flüchtlingsforschung in der Wissenschaftslandschaft zu stärken, Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Flucht- und Flüchtlingsforschung zu fördern, zum Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis sowie zum Transfer von Forschungsergebnissen beizutragen, die kritische Auseinandersetzung mit Flucht, Asyl, Flüchtlingsschutz und Lebensbedingungen Geflüchteter unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern wie auch den Transfer von wissenschaftlichen Ergebnissen in die Öffentlichkeit zu unterstützen.«¹⁷

Zwar werden die eigenen Forschungsintentionen hier als »kritische Auseinandersetzung« skizziert. Was dabei unter Kritik zu verstehen ist – wissenschaftsinterne Kritik, Kritik an bestimmten Positionen in der Flüchtlingspolitik oder gar fundamentale Macht- und Herrschaftskritik – bleibt aber ebenso unbestimmt, wie keine Aussage zu den wissenschaftstheoretischen, methodologischen, methodischen und normativen Maßstäben getroffen wird, die dafür in Anspruch genommen werden. Dieser Verzicht, in dem man ein grundlagentheoretisches Defizit sehen kann, hat jedoch einen wissenschaftspragmatischen Vorteil: Damit wird die Beteiligung unterschiedlicher Dis-

¹⁷ Zitiert nach <https://fluchtforschung.net/uber-netzwerk-fluchtlingsforschung/>. (Zugriff 12.7.2020).

ziplinen und wissenschaftlicher Positionen am Kommunikationszusammenhang des Netzwerks ermöglicht und kann an Politik die Erwartung adressiert werden, als seriöse, politisch unvoreingenommene Forschung und damit als Dialogpartner ernst genommen zu werden.

Ein andere und klarere, aber gleichwohl in anderer Weise problematische Umgangsweise mit der Frage nach den Zielen und potenziellen Folgen von Flüchtlingsforschung kennzeichnet Forschungskonzepte, die dezidiert eine flüchtlingsolidarische Position einnehmen und dies mit der dezidierten Kritik an den dominanten politischen Positionen sowie an geltenden rechtlichen Festlegungen verbinden. Im deutschen Kontext ist eine solche Position zentral durch das Netzwerk ›Kritnet‹, das ›Labor für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung‹¹⁸, die Publikationsreihe ›Grenzregime‹ (Hess et al. 2016) und die Zeitschrift *movements*¹⁹ repräsentiert. Diese Forschungsrichtung zielt weniger – oder jedenfalls nicht exklusiv – auf einen Dialog mit staatlicher Politik, sondern stärker auf Bündnisse von wissenschaftlicher Forschung mit zivilgesellschaftlichen Protestbewegungen – in der Sprache des Milieus: flüchtlingsolidarischem Aktivismus – und mit Formen der Selbstorganisation von Geflüchteten sowie auf eine Wissensproduktion, die etablierte Grenzziehungen von Wissenschaft und anderen Wissensformen aufzubrechen versucht:

»Dabei geht es darum, einen alternativen, dialogisch-solidarischen, reflexiven Wissens-Raum zu eröffnen, in dem Forschungen und aktivistische Wissensproduktionen sich gegenseitig unterstützen, um jene Methodiken und theoretischen Ansätze weiter zu entwickeln, die die Genese, die Praktiken, Diskurse, Institutionalisierungen, Effekte und direkte Auswirkungen des europäischen Grenzregimes in einer kritischen und zur Kritik befähigenden Art und Weise reflektieren helfen.«²⁰

Die bereits in diesem Zitat aufscheinende dedizierte Kritik der europäischen Flüchtlingspolitik wird zum Beispiel in der Einleitung zum Band 3 der Reihe Grenzregimeforschung deutlicher:

»30 Jahre lang haben die europäischen Staaten im Verbund mit der EU versucht, ein höchst selektives, mehrstufiges und weit über die EU hinausreichendes Grenzregime zu etablieren. Benannt nach dem kleinen belgischen Ort Schengen wurde eine rassistische und klassistische europäische Mobilitätsordnung etabliert, die auf das ›Interesse‹ der europäischen Hegemonen ausgerichtet ist.« (Hess et al. 2016, S. 6)

Kennzeichnend für diese Positionierung ist zunächst die auch für die einschlägigen Analysen (siehe z.B. die Beiträge in Hess und Kasperek 2010,

18 S. <http://kritnet.org> sowie <http://www.uni-goettingen.de/de/labor+f%c3%bc+r+kritische+migrations-+und+grenzregimeforschung/324265.html> (Zugriff 12.7.2020).

19 <https://movements-journal.org/> (Zugriff 12.7.2020).

20 Zitiert nach <http://kritnet.org/netzwerk/> (Zugriff 12.7.2020).

Heimeshoff et al. 2014 und Hess et al. 2017) charakteristische Tendenz, eine Kritik staatlicher Flüchtlingspolitik als illegitime Herrschaftsausübung mit einer unkritischen Sichtweise auf die Forderungen zivilgesellschaftlicher Gruppierungen und von Selbstorganisationen Geflüchteter zu verbinden. Damit wird wissenschaftlich eine Position eingenommen, die eine grundsätzliche Kritik staatlicher Politik mit einer unkritischen Affirmation der »Kämpfe von Migrant_innen« (Hess 2016, S. 34) gegen die etablierten Grenzregime verbindet. Migration wird als »politische, soziale und transformative Praxis«, als eine »aktive Transformation des sozialen Raumes und eine welt-schaffende Praxis« (ebd., S. 32) betrachtet und dabei angenommen, dass es sich um eine anzustrebende, positiv zu bewertende Transformation handelt. Ein zentrales Ziel der Analysen in den einschlägigen Veröffentlichungen ist dementsprechend die empirisch fundierte Anklage der Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit, denen Flüchtende durch staatliche Politik und geltendes Recht unterworfen sind sowie des dadurch bedingten Leidens.

Damit wird eine absichtsvolle Vereinseitigung des Erkenntnisinteresses auf die Kritik der problematischen Auswirkungen der etablierten Flüchtlingspolitik und des geltenden Flüchtlingsrechts vorgenommen, es geht hier explizit um eine macht- und herrschaftskritische Ausrichtung der Forschung. Dies ist zweifelsfrei legitim und steht auch nicht in Widerspruch zur Forderung nach Werturteilsfreiheit. Denn das Webersche Prinzip der Werturteilsfreiheit fordert keineswegs zu einer solchen Wissenschaft auf, die auf wertgeleitete Fragestellungen verzichtet und bestreitet auch nicht, dass Wissenschaftler*innen legitimiert sind, wertende Aussagen zu treffen. Webers Plädoyer richtet sich gegen die Vermischung von wissenschaftlichen Tatsachenfeststellungen einerseits, Werturteilen sowie politischen Stellungnahmen andererseits, jedoch dezidiert »nicht etwa gegen das Eintreten für die eigenen Ideale« (Weber 1904/1973, S. 197). Vielmehr wird bei Weber akzentuiert: »*Gesinnungslosigkeit* und *wissenschaftliche Objektivität* haben keinerlei innere Verwandtschaft« (ebd.; Hervorhebung im Original). Kern der Forderung nach Werturteilsfreiheit ist bei Weber allein die Forderung, deutlich zwischen wissenschaftlichen, also methodisch kontrolliert erzeugten Tatsachenbehauptungen einerseits und ihrer Bewertung aufgrund von ethischen und politischen Präferenzen andererseits zu unterscheiden, die selbst nicht wissenschaftlich begründet werden können (vgl. Dahms 2013). Insofern ist von einer als Macht- und Herrschaftskritik angelegte Forschung – wie von jeder anderen Forschung auch – nicht mehr und nicht weniger zu fordern, als transparent zu halten, welche normativen Grundsätze sie in Anspruch nimmt und von welchen Vorstellungen über Merkmale einer anstrebenswerten gesellschaftlichen Transformation sie ausgeht. Ein starker Bezug auf Wertungen ist in der wissenschaftlichen Forschung keineswegs unzulässig,

sofern dies nicht dazu führt, dass empirische Tatsachen und theoretische Argumente, die den eigenen Überzeugungen widersprechen, ignoriert und damit wissenschaftliche Grundprinzipien verletzt werden.

Eine solche offen normative und politische Ausrichtung der Forschung hat allerdings eine wissenschaftspragmatische Implikation, die in einem Spannungsverhältnis zu ihren kritischen Intentionen steht: Adressat*innen einer solchen Forschung, die deren normative und politische Überzeugungen nicht teilen, haben gute Gründe, solcher Forschung nur begrenzte Relevanz zuzusprechen. Das heißt konkret: Eine staatliche Politik, die auf eine an nationalstaatlich beziehungsweise europäisch gefassten Interessen und einer am positiven Recht orientierte Regulierung von Migration ausgerichtet ist, hat von einer Forschung, die staatliche Regulierung von Migration prinzipiell als illegitime Herrschaft betrachtet, globale Bewegungsfreiheit einfordert und in der Konsequenz in die realpolitisch nicht tragfähige Forderung nach offenen Grenzen mündet (siehe Scherr 2020a), wenig für eigene politische Entscheidungen relevante Einsichten zu erwarten.

Auf Grundlage der hier vorgenommenen Unterscheidung von Forschungsstilen und ihrer jeweiligen Problematik ist festzustellen, dass die Flucht- und Flüchtlingsforschung bislang keine überzeugende und konsensfähige Antwort auf die Frage hervorgebracht hat, wie sie ihrem Anspruch gerecht werden kann, nicht nur zur Steigerung des verfügbaren Wissens, sondern zugleich auch zur Verbesserung der Situation von Flüchtlingen beizutragen – und dass dies auch nicht zu erwarten ist. Denn politische Wirkungen kann die Forschung nur dann erzielen, wenn es ihr gelingt, aus der Sicht jeweiliger politischer Adressat*innen praktikable und mit demokratischen Mitteln durchsetzbare Lösungen der Probleme aufzuzeigen, mit denen Politik befasst ist; wenn es also idealiter gelingt, Möglichkeiten dazu aufzuzeigen, was bessere – normativ akzeptablere – Umgangsweisen mit dem nicht auflösbaren Widerspruch zwischen nationalstaatlich gefassten Interessen und legitimen Ansprüchen von Flüchtlingen auf Aufnahme und Schutz sind (siehe Ott 2016; Scherr 2015a, 2020a, 2020b). Diesbezüglich ist unter Bedingungen einer funktional differenzierten Gesellschaft davon auszugehen, dass die Rezeption und Verwendung wissenschaftlichen Wissens durch Politik, Recht, Massenmedien und soziale Bewegungen durch die Eigenlogik dieser Teilsysteme bestimmt ist (Luhmann 1990, S. 271–273, 616–618), also durch wissenschaftliche Forschung nicht und durch wissenschaftspolitische Anstrengungen nur begrenzt beeinflusst werden kann. Insofern liegt es erstens nahe, davon auszugehen, dass sozialwissenschaftliche Forschung auch im Bereich der Flucht- und Flüchtlingsforschung in der Erwartung außerwissenschaftlicher Relevanz keine zureichende Grundlage für ihre weitere Ent-

wicklung findet, sie also darauf verwiesen ist, sich vor allem an ihrem möglichen Beitrag zu wissenschaftsinternen Erkenntnisfortschritten zu orientieren.

Zweitens kann hierin eine Begründung für Bemühungen gesehen werden, die Bedeutung der Vermittlung wissenschaftlichen Wissens – in Studiengängen und an den Schnittstellen von Wissenschaft zu den Massenmedien sowie zur politischen Bildung – zu betonen und diese institutionell zu stärken.²¹ Diesbezüglich stellen im Bereich der Flucht- und Flüchtlingsforschung beispielsweise die Publikationen der Bundeszentrale für politische Bildung, des Mediendienstes Integration²², die Gutachten und Stellungnahmen des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration²³ sowie des Rats für Migration²⁴ Versuche dar, wissenschaftliche Forschungsergebnisse in einer öffentlich rezipierbaren und politikrelevanten Weise aufzubereiten. Geht man diesbezüglich davon aus, dass wissenschaftliche Forschung gleichwohl gewöhnlich wenig mehr erreichen kann, als Resonanzen innerhalb wissenschaftlicher Fachdiskurse zu erzielen, dann heißt dies drittens aber auch, dass Engagement in der Flüchtlingsforschung kein ausreichendes Substitut für die Verantwortung ist, die Wissenschaftler*innen als Staatsbürger*innen zukommt, also als Mitglieder eines politischen Gemeinwesens, die sich mit ihren politischen Überzeugungen an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen können. Erkennt man die nicht sinnvoll auflösbare Differenz zwischen wissenschaftlicher Forschung und politischem Engagement an, dann fällt es in die Zuständigkeit einzelner Forscher*innen und Forschungsgemeinschaften, für sich eine plausible Antwort darauf zu finden, wie sie mit dem daraus resultierenden Spannungsverhältnis umgehen wollen, also zum Beispiel wie stark oder schwach sie ihre Forschung an den politischen Themensetzungen ausrichten oder welche Anteile ihrer Zeit sie der Forschung und welche dem eigenen politischen Engagement widmen wollen.

21 Unter den Leitbegriffen ›Public Sociology‹ beziehungsweise ›Öffentliche Soziologie‹ wird in Anschluss an Burawoy (2004) eine Debatte über die Möglichkeit geführt, die Vermittlung soziologischen Wissen an außerdisziplinäre Öffentlichkeiten zu stärken. Dabei zeigt sich, dass die Unterscheidung zwischen der Vermittlung wissenschaftlichen Wissens und persönlichen politischen und moralischen Überzeugungen jeweiliger Wissenschaftler*innen hier prekär ist und sich deshalb das Problem reproduziert, das bei Max Weber (1914/1973) dazu geführt hat, die Kathedersozialisten anzumahnen, in der Darstellung der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung transparent zwischen wissenschaftlichem Wissen und eigenen Werturteilen zu unterscheiden.

22 <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl.html> (Zugriff 12.7.2020).

23 <https://www.svr-migration.de/publikationen/> (Zugriff 12.7.2020).

24 <https://rat-fuer-migration.de/aktuelles/> (Zugriff 12.7.2020).

4 Weitere Ausdifferenzierung oder gesellschaftstheoretische Rückbindung der Flucht- und Flüchtlingsforschung?

Die Ausdifferenzierung von Teildisziplinen und interdisziplinären Forschungsfeldern ermöglicht zwar die Entwicklung eines themenbezogenen Sonderwissens, steht aber immer auch in der Gefahr, dass dadurch übergreifende Zusammenhänge aus dem Blick geraten. Im Fall der Flucht- und Flüchtlingsforschung ist dies deshalb in besonderer Weise problematisch, weil die für sie konstitutive Unterscheidung von Flucht und anderen Formen der Migration wissenschaftlich nicht zwingend begründet werden kann und auch die Erweiterung des Gegenstandsbereichs auf Zwangsmigration dieses Problem gerade nicht löst, sondern eher verschärft. Dies wird in Debatten deutlich, in denen wiederkehrend Begründungen für eine Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs erfolgt sind und in der Konsequenz eine Ausweitung der Kriterien eingefordert wird, die der politischen und rechtlichen Anerkennung von Migrant*innen als Flüchtlinge, die einen Anspruch auf Aufnahme und Schutz haben sollen, zugrunde gelegt werden. Denn dort finden sich zwar moralisch gute Argumente für eine weitreichende Ausweitung (siehe bereits Shacknove 1985; vgl. Scherr 2018). Dies geschieht jedoch mit der Konsequenz, dass an die Flüchtlingspolitik die Erwartung adressiert wird, eine umfassende, alle Formen von durch ökonomische und ökologische Zwänge bedingter Migration sowie auch die Bekämpfung von Fluchtursachen betreffende Zuständigkeit für Auswirkungen globaler Ungleichheiten und Ungechtigkeiten zu übernehmen. Damit aber wird der Migrations- und Flüchtlingspolitik eine Last aufgebürdet, die sie nicht schultern kann, da sie in Konkurrenz zu anderen Politikbereichen steht sowie als nationalstaatliche beziehungsweise europäische Politik zugleich den partikularen Interessen ihrer Bürger*innen verpflichtet ist. Deshalb ist Flüchtlingspolitik – selbst wenn sie es wollte – nicht in der Lage, die Grenzen der mehrheitsfähigen Bereitschaft der Staatsbürger*innen zu ignorieren, weitere Flüchtlinge aufzunehmen.

Für die künftige Forschung ist daraus die Konsequenz zu ziehen, dass sie die begrenzten Möglichkeiten von Flüchtlingspolitik in Rechnung stellen und deshalb berücksichtigen muss, dass zweifellos gut begründbare Forderungen nach Anerkennung unterschiedlicher Formen von (Zwangs-)Migration als Flucht, die zu Aufnahme und Schutz berechtigen, nicht dazu geeignet sind, dieses Problem zu lösen. Folglich ist auch der mögliche Beitrag einer ausdifferenzierten Flucht- und Flüchtlingsforschung zur Lösung der Folgeprobleme globaler Ungleichheiten begrenzt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die

Fokussierung der Flucht- und Flüchtlingsforschung auf Geflüchtete, also auf die Situation derjenigen, die in der Lage sind, ihre Herkunftsregionen beziehungsweise Herkunftsländer zu verlassen, selbst selektiv und insofern im Sinne einer universalistischen Moral nicht überzeugend ist.

Betrachtet man Migration dagegen als eine Artikulation struktureller Widersprüche der Weltgesellschaft (Bommes 1991, S. 20f.) unter anderen, dann spricht das dafür, die Suche nach einem normativ akzeptableren Umgang mit den Auswirkungen dieser Widersprüche nicht auf den Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik zu begrenzen, sondern andere Möglichkeiten – etwa von Wirtschafts- und Handelspolitik, globaler Armutsbekämpfung, ziviler Konfliktbearbeitung und Entwicklungszusammenarbeit – mit zu bedenken. Wissenschaftliche Forschung kann dazu aber nur dann einen Beitrag leisten, wenn die Ausdifferenzierung von jeweiligen Forschungsfeldern nicht nur als eine notwendige Spezialisierung, sondern zugleich auch als ein Problem – als Verengung der Problemwahrnehmung und damit der Lösungsperspektiven – betrachtet wird. Insofern gilt es, die Ausdifferenzierung einer eigenständigen Flucht- und Flüchtlingsforschung ebenso wie die Ausdifferenzierung einer eigenständigen Migrationsforschung immer wieder erneut zu hinterfragen und zu versuchen, übergreifende disziplinäre und interdisziplinäre Arbeits- und Kommunikationszusammenhänge zu ermöglichen. Fragt man dann danach, wie eine die etablierten Ausdifferenzierungen überschreitende wissenschaftliche Kommunikation ermöglicht werden kann, welcher diskursive Rahmen dafür geeignet ist, dann lautet eine naheliegende Antwort, jedenfalls aus der disziplinären Sicht der Soziologie: Gesellschaftstheorie. Insofern ist die Flucht- und Flüchtlingsforschung aufzufordern, ihre Ausdifferenzierung als eigenständiges Forschungsfeld kritisch zu hinterfragen und im Dialog mit der Migrationsforschung zu bleiben, die ihrerseits aufgefordert ist, sich nicht nur als eine »heimliche Reflexionstheorie des politischen Systems« (Bommes 2011, S. 45) zu begreifen, sondern die Auseinandersetzung mit dem Theorieangebot der Gesellschaftstheorie zu suchen. Dies gilt insbesondere für gesellschaftstheoretische Bemühungen, die darauf ausgerichtet sind, Strukturbedingungen von globalen Ungleichheiten sowie nationalgesellschaftlichen Menschenrechtsverletzungen und damit auch von Fluchtursachen aufzuzeigen (siehe etwa Heintz und Leisering 2015; Weiß 2017).

Abschließend: Die vorstehenden Ausführungen können nicht nur als Plädoyer dafür gelesen werden, Flucht- und Flüchtlingsforschung stärker als bislang an wissenschaftlichen Fragestellungen statt an politischen Vorgaben auszurichten. Sie können auch als Aufforderung dazu verstanden werden, die eigenen Ressourcen und Energien stärker in politisches Engagement statt in wissenschaftliches Forschen zu investieren. Der Autor präferiert diesbe-

züglich einen dritten Weg: Den Versuch, beides in einer persönlich verantwortbaren Weise zu verbinden, ohne die Differenzen zwischen der Logik wissenschaftlicher Forschung und der Logik politischen Engagements zu vermischen. Dies ist einer Einsicht Max Webers (Weber 1914/1974, S. 265) geschuldet, die sich in meinen biographischen Erfahrungen mit Wissenschaft und Engagement bestätigt hat: dass es beiden Sphären schadet, wenn man sie allzu sehr zusammenzwingt.

Literatur

- Adorno, Theodor W. 1969. Marginalien und Praxis. In *Stichworte: Kritische Modelle 2*, Hrsg. Theodor Adorno, 169–191. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ahmad, Ali Nobil. 2019a. »Die Orangen in Europa schmecken besser«: Junge Somalis und ihr gefährlicher Weg nach Europa. In »Die Orangen in Europa schmecken besser«: Über Fluchtursachen, ihre Bekämpfung und was daran nicht stimmt, Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung, 75–99. Berlin: HBS.
- Ahmad, Ali Nobil. 2019b. Topographie der Komplexität: über Migration in, aus und nach Pakistan. In »Die Orangen in Europa schmecken besser«: Über Fluchtursachen, ihre Bekämpfung und was daran nicht stimmt, Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung, 31–66. Berlin: HBS.
- Arslan, Emre, und Kemal Bozay, Hrsg. 2019. *Symbolische Ordnungen und Flüchtlingsbewegungen in der Einwanderungsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Baar, Walter. 2018. Demography, Migration, and the European Welfare State. In *Refugees and Migrations in Law and Policy: Challenges and Opportunities for Global Civic Education*, Hrsg. Helmut Kury, und Sławomir Redo, 3–36. Wiesbaden: Springer.
- Bakewell, Oliver. 2008. Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration. *Journal of Refugee Studies* 21 (4): 432–453.
- Beck, Ulrich, und Wolfgang Bonß, Hrsg. 1989. *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung?*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Berlinghoff, Marcel, und J. Olaf Kleist, Hrsg. 2021. *Interdisziplinäre Flüchtlingsforschung: Schlüsselthemen eines neuen Feldes*. Baden-Baden: Nomos.
- Berlinghoff, Marcel, J. Olaf Kleist, Ulrike Krause, und Jochen Oltmer. 2017. Editorial. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung* 1: 3–8.
- Binner, Kristina, und Karin Scherschel, Hrsg. 2019. *Fluchtmigration und Gesellschaft: Von Nutzenkalkülen, Solidarität und Exklusion*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Black, Richard. 2001. Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. *International Migration Review* 35 (1): 57–78.
- Bommes, Michael, Hrsg. 2011. *Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft*. IMIS-Beiträge 38. Osnabrück: IMIS.
- Bude, Heinz. 2005. Auf der Suche nach einer öffentlichen Soziologie: Ein Kommentar zu Michael Burawoy. *Soziale Welt* 56 (4): 375–380.
- Burawoy, Michael. 2005. 2004 Presidential Address: For Public Sociology. *American Sociological Review* 70: 4–28.
- Castles, Stephen. 2005. Warum Migrationspolitiken scheitern. *Peripherie* 97/98: 10–34.
- Cyrus, Norbert. 2011. Die Eigendynamik der Migrationsprozesse lässt sich nicht steuern: Warum Migrationsmanagement nicht funktionieren kann. <http://www.migrati>

- on-boell.de/downloads/migration/Dossier_Transnationalismus_und_Migration.pdf.
Zugriff: 3.4.2020.
- Dahms, Hans-Joachim. 2013. Bemerkungen zur Geschichte des Werturteilsstreits. In *Werte in den Wissenschaften: Neue Ansätze zum Werturteilsstreit*, Hrsg. Martin Carrier, und Gerhard Schurz, 74–107. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Fiddian-Quasmiyeh, Elena, Gil Loescher, Katy Long, und Nando Sigona, Hrsg. 2016a. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiddian-Quasmiyeh, Elena, Gil Loescher, Katy Long, und Nando Sigona. 2016b. Introduction: Refugee and Forced Migration Studies in Transition. In *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Hrsg. Elena Fiddian-Quasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, und Nando Sigona, 1–22. Oxford: Oxford University Press.
- Ghaderi, Cinur, und Thomas Eppenstein, Hrsg. 2017. *Flüchtlinge: Multiperspektivische Zugänge*. Wiesbaden: Springer VS.
- Gibney, Matthew. 2016. Political Theory, Ethics, and Forced Migration. In *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Hrsg. Elena Fiddian-Quasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, und Nando Sigona, 48–59. Oxford: Oxford University Press.
- Heimeshoff, Lisa-Marie, Sabine Hess, Stefanie Kron, Helen Schwenken, und Miriam Trzeciak, Hrsg. 2014. *Grenzregime II: Migration – Kontrolle – Wissen: Transnationale Perspektiven*. Berlin: Assoziation A.
- Heintz, Bettina. 2015. Die Weltgesellschaft und ihre Menschenrechte: Eine Herausforderung für die Soziologie. In *Menschenrechte in der Weltgesellschaft: Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, Hrsg. Bettina Heintz, und Britta Leisering, 21–64. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Heinzmann, Cornelia. 2015. *Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration zwischen der EU und Afrika: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Hess, Sabine, und Bernd Kasperek, Hrsg. 2010. *Grenzregime I: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin: Assoziation A.
- Hess, Sabine, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl, und Simon Sontowski, Hrsg. 2017. *Grenzregime III: Der lange Sommer der Migration*. Berlin: Assoziation A.
- Heintz, Bettina, und Britta Leisering, Hrsg. 2015. *Menschenrechte in der Weltgesellschaft: Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Jacobson, Karen, und Loren Landau. 2003. *Researching Refugees: Some Methodological and Ethical Considerations in Social Science and Forced Migration*. Genf: UNHCR.
- Japp, Klaus P. 2015. Zur Funktion der Menschenrechte in der Weltgesellschaft: Niklas Luhmanns »Grundrechte als Institution« revisited. In *Menschenrechte in der Weltgesellschaft: Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, Hrsg. Bettina Heintz, und Britta Leisering, 65–97. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Kersting, Daniel, und Marcus Leuoth, Hrsg. 2019. *Der Begriff des Flüchtlings: Rechtliche, moralische und politische Kontroversen*. Stuttgart: J.B. Metzler.
- Kleist, J. Olaf, Marcus Engler, Benjamin Etzold, Katja Mielke, Jochen Oltmer, Andreas Pott, Conrad Schetter, und Lars Wirkus. 2019. *Abschlussbericht: Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*. Osnabrück/Bonn: IMIS/BICC.

- Kury, Helmut, und Sławomir Redo, Hrsg. 2018. *Refugees and Migrants in Law and Policy: Challenges and Opportunities for Global Civic Education*. Wiesbaden: Springer.
- Landau, Loren B. 2007. Can We Talk and Is Anybody Listening?: Reflections on IASFM 10, »Talking Across Borders: New Dialogues in Forced Migration«. *Journal of Refugee Studies* 20 (3): 335–348.
- Luhmann, Niklas. 1990. *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1992. *Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?* Heidelberg: C.F. Müller.
- Luhmann, Niklas. 1996. *Die neuzeitlichen Wissenschaften und die Phänomenologie*. Wien: Picus Verlag.
- Ott, Konrad. 2016. Der slippery slope im Schatten der Shoa und die Aporien der bürgerlichen Gesellschaft angesichts der Zuwanderung. In *Macht und Reflexion*, Hrsg. Heiner Hastedt, 47–75. Hamburg: Felix Meiner Verlag.
- Ott, Konrad. 2020. Klimaflüchtlinge: Zur Komplexität der Begriffsbildung. In *Der Begriff des Flüchtlings: Rechtliche, moralische und politische Kontroversen*, Hrsg. Daniel Kersting, und Marcus Leuoth, 157–178. Stuttgart: J.B. Metzler.
- Ritsert, Jürgen. 2009. Der Mythos der nicht-normativen Kritik: Oder: Wie misst man die herrschenden Verhältnisse an ihrem Begriff?. In *Probleme der Dialektik heute*, Hrsg. Stefan Müller, 161–176. Wiesbaden: Springer VS.
- Rorty, Richard. 1998. *Solidarität oder Objektivität?*. Stuttgart: Reclam.
- Rorty, Richard. 2003. *Wahrheit und Fortschritt*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sayer, Andrew. 2011. *Why Things Matter to People: Social Science, Values and Ethical Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scherr, Albert. 2015a. Migration, Menschenrechte und die Grenzen der Demokratie. In *Migration und Minderheiten in der Demokratie: Politische Formen und Soziale Grundlagen von Partizipation*, Hrsg. Philipp Eigenmann, Thomas Geisen, und Tobias Studer, 45–62. Wiesbaden: Springer VS.
- Scherr, Albert. 2015b. Wer soll deportiert werden?: Wie die folgenreiche Unterscheidung zwischen den »wirklichen« Flüchtlingen, den zu Duldenden und den Abzuschiebenden hergestellt wird. *Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle: Flucht und Deportation* 26 (2): 151–170.
- Scherr, Albert. 2017a. Die Abschwächung moralischer Empörung. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung* 1: 88–105.
- Scherr, Albert. 2017b. Die Soziologie-Leute und ihre Kritik: Anmerkungen zur Kritik-kontroverse. *Soziologie* 46: 389–402.
- Scherr, Albert. 2018. Who Can Claim Protection as a Refugee?: A Sociological Critique of the Distinction between Refugees and Migrants. In *Refugees and Migrations in Law and Policy*, Hrsg. Helmut Kury, und Sławomir Redo, 125–136. Wiesbaden: Springer.
- Scherr, Albert. 2020a. Grenzziehungen: Soziologie der paradoxen Forderung nach offenen Grenzen. In *Der Begriff des Flüchtlings*, Hrsg. Daniel Kersting, und Marcus Leuoth, 137–156. Stuttgart: J.B. Metzler.
- Scherr, Albert. 2020b (im Druck). Flüchtlinge: Voraussetzungen und Implikationen der Kategorie aus soziologischer Sicht. In *Interdisziplinäre Flüchtlingsforschung: Schlüsselthemen eines neuen Feldes*, Hrsg. Marcel Berlinghoff, und J. Olaf Kleist. Baden-Baden: Nomos.
- Scherr, Albert, und Çiğdem Inan. 2017. Flüchtlinge als gesellschaftliche Kategorie und als Konfliktfeld. In *Flüchtlinge: Multiperspektivische Zugänge*, Hrsg. Cinur Ghaderi, und Thomas Eppenstein, 129–146. Wiesbaden: Springer VS.

- Scherr, Albert, und Gökçen Yüksel, Hrsg. 2016. *Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit. Neue Praxis Sonderheft 13.*
- Scherr, Albert, und Karin Scherschel. 2019. *Wer ist ein Flüchtling? Grundlagen einer Soziologie von Zwangsmigration und Flucht.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Shacknové, Andrew E. 1984. Who is a Refugee?. *Ethics* 95 (2): 274–284.
- Transit Migration Forschungsgruppe, Hrsg. 2007. *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas.* Bielefeld: transcript.
- Turton, David. 2003. *Conceptualising Forced Migration.* RSC Working Paper No. 12. Oxford: University of Oxford.
- Vobruba, Georg. 2013. Soziologie und Kritik. *Soziologie* 42 (2): 147–168.
- Vobruba, Georg. 2017. Die Kritikkontroverse: Probleme der Unterscheidung von Praxis und Theorie. *Soziologie* 46 (2): 173–190.
- Weber, Max. 1904/1973. Die ›Objektivität‹ sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. In *Max Weber: Soziologie, Analysen, Politik*, Hrsg. Johannes Winckelmann, 186–261. Stuttgart: Kröner.
- Weber, Max. 1904/1973. Der Sinn der ›Wertfreiheit‹ der Sozialwissenschaften. In *Max Weber: Soziologie, Analysen, Politik*, Hrsg. Johannes Winckelmann, 263–310. Stuttgart: Kröner.
- Weiß, Anja. 2017. *Soziologie globaler Ungleichheiten.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Weißmann, Martin 2020. Soziologisch disziplinierte Kritik als Aspekt systemtheoretischer Analysen: Zu Luhmanns Kritik am Postulat der Werturteilsfreiheit und dem Möglichkeitssinn systemtheoretischer Kritik. In *Systemtheorie und Differenzierungstheorie als Kritik: Perspektiven in Anschluss an Niklas Luhmann*, Hrsg. Albert Scherr, 142–184. Weinheim: Beltz Juventa.
- Zetter, Roger. 1991. Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity. *Journal of Refugee Studies* 4 (1): 39–62.

Karin Scherschel und Benedict Bazyar-Gudrich

Der Islam der Medienschaffenden. Eine qualitative und rassismustheoretische Analyse

Zusammenfassung

Spätestens mit der Iranischen Revolution 1979 entdeckten die Medien *den Islam* als Gegenstand der Berichterstattung. Seither sind Inszenierungen *des Islam* als bedrohlich ebenso Teil medialer Präsentationen wie eine Kritik an seiner eindimensionalen Darstellung. Der vorliegende Beitrag befasst sich aus rassismustheoretischer Perspektive und auf Basis empirischer Befunde mit der Frage, wie diskursgestaltende Medienschaffende diese Inszenierungen wahrnehmen. Die Analyse zeigt, dass Medienschaffende zwar eine differenzierte Kritik antizipieren, aber dennoch Zugeständnisse an eine Leser:innenschaft machen, die ihnen Verharmlosungen islamistischer Gewalt vorwirft. Populistische Debatten um ›Lügenpresse‹ und ›Systemmedien‹ bleiben für Journalist:innen nicht ohne soziale Konsequenzen. Sie fürchten um ihre Rolle als ›Gatekeeper‹ angesichts einer Pluralisierung der Medienlandschaft und des Aufschwungs rechter politischer Parteien und Strömungen sowie deren medialer Stimmungsmache. Die Befunde belegen antidemokratische Entwicklungen der ›vierten Gewalt‹ und weisen auf Gefährdungen ihres emanzipatorischen Auftrags hin.

Schlagwörter

Medien, Islam, Rassismus, Antimuslimischer Rassismus, Migration, Gruppendiskussionen

Prof. Dr. Karin Scherschel

Lehrstuhl Flucht- und Migrationsforschung, Fakultät für Geschichts- und Gesellschaftswissenschaften, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Benedict Bazyar-Gudrich

Lehrstuhl Flucht- und Migrationsforschung, Fakultät für Geschichts- und Gesellschaftswissenschaften, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 123–145,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.116>

The Islam of Media Professionals. A Qualitative Analysis of Journalistic Perspectives Based on Critical Theorizations of Racism

Abstract

In the wake of the Iranian Revolution 1979, at the very latest, media discovered Islam as a subject of reporting. By now, in Germany, the representation and staging of Islam as a threat is just as much part of media reporting as criticism of its one-dimensional portrayal. Based on empirical findings and critical theorizations of racism, this article investigates how discourse-shaping media professionals perceive this staging of a ›threat of Islam‹. The analysis shows that media professionals, while anticipating nuanced criticism, nevertheless make concessions to a readership that accuses them of trivializing militant Islamist violence. Populist debates about the ›lying press‹ and ›system media‹ are not without social consequences for journalists. They fear for their role as ›gatekeepers‹ in the face of a pluralization of the media landscape and the rise of right-wing political parties and currents as well as their media sensationalism. The findings show anti-democratic developments within the ›fourth power‹ and indicate threats to its emancipatory mission.

Keywords

Media, Islam, racism, islamophobia, migration, group discussion

* * * * *

Einleitung

Spätestens mit der Iranischen Revolution 1979 entdeckten die Medien *den Islam* als Gegenstand der Berichterstattung. Die menschenverachtenden Terroranschläge am 11. September 2001, der Karikaturenstreit 2005 oder die grausamen Anschläge auf die Pariser Satirezeitschrift Charlie Hebdo stellten in den folgenden Jahren nicht nur gesellschaftspolitische, sondern auch medienpolitische Schlüsselereignisse dar. Sie festigten die Assoziation der Religion mit Gewalt, Terrorismus, Fanatismus und Intoleranz (El-Menouar 2019, S. 170f.). Hafez und Richter formulieren pointiert, dass sich in der deutschen Medienlandschaft »eine Berichterstattungskultur etabliert [habe], die die komplexe Lebensrealität von weltweit etwa 1,2 Milliarden Muslimen – der zweitgrößten Religionsgemeinschaft der Welt – in hohem Maße mit Gewalt-

und Konfliktthemen wie dem internationalen Terrorismus in Verbindung« bringe (Hafez und Richter 2007, S. 40).

Betrachtet man die Ebene der Einstellungen in der Bevölkerung, erreichte die Ablehnung von Muslim:innen und als muslimisch markierten Personen¹ in Deutschland ihren populistischen Höhepunkt mit der Pegida-Bewegung (›Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes‹), die sich 2014 gründete. Mit ihr formierte sich eine aggressive völkische Bewegung, die ihren gemeinsamen Nenner in Demokratieverachtung, im Hass auf ›Fremdes‹ und insbesondere in der Dämonisierung des Islam fand. Diese Abwehr ist jedoch kein Kennzeichen allein antidemokratischer Bewegungen, sondern findet Resonanz in weiten Teilen der Gesellschaft. Einschlägige Befunde zur Verbreitung von »Muslimfeindlichkeit« liefern in regelmäßigen Abständen der Religionsmonitor der Bertelsmann Stiftung (Pickel 2019, S. 80) oder die Studien zur Mitte (Zick et al. 2019, S. 67) sowie die Leipziger Autoritarismus-Studien (Decker und Brähler 2019, S. 101f.)

Dass *der Islam* medial typischerweise als bedrohlich inszeniert und von großen Teilen der Bevölkerung dementsprechend wahrgenommen wird, ist empirisch hinreichend belegt und Gegenstand nicht nur (medien-)wissenschaftlicher Untersuchungen, sondern auch Teil eines aufgeklärten gesellschaftlichen Diskurses, der eine einseitige und stereotype Darstellung *des Islam* kritisiert und vor unzulässigen Verurteilungen warnt, die als muslimisch Markierte unter Generalverdacht stellen. Diese Kritik wird auch in Teilen der Medienlandschaft selbst vorgetragen.²

Hier setzt unser Forschungsinteresse an: Wie nehmen diskurgestaltende Medienschaffende diese Inszenierung eines ›bedrohlichen Islam‹ wahr? Genaue gefragt: Identifizieren sie diese medialen Zerrbilder und Vereinseitigungen eines komplexen Sachverhaltes? Und wenn ja, welche Konsequenzen hat dies für ihr journalistisches Schaffen? Ist dies Gegenstand ihrer Reflexion? Von wenigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Opratko 2019) ist ihre Sichtweise, eine Perspektive, die sozusagen ›hinter‹ den medialen Kommunikationen der Medien liegt, kaum erforscht.

1 Im Folgenden wird die Formulierung ›muslimisch markiert‹ verwendet. Die Wahrnehmung und Beschreibung als ›muslimisch‹ ist nicht an eine faktische Gläubigkeit gekoppelt, sondern an Zuschreibungen, die das Äußere von Personen als ›typisch für...‹ qualifizieren.

2 Beispielhaft ist die Arbeit des Netzwerks ›Neue deutsche Medienmacher*innen‹. Die Vergabe des Preises die ›Goldene Kartoffel‹ (2019) machte auf die Unterrepräsentanz von Menschen of Color in den großen Polit-Talkshows des öffentlich-rechtlichen Fernsehens sowie auf die Klischees befördernden Leitfragen derselben aufmerksam (<https://www.neue-medienmacher.de/preisverleihung-goldene-kartoffel-2019-2/>. Zugriff: 26.11.2020). Das Netzwerk ist an einer Vielzahl von Projekten beteiligt (z.B. Medientrainings und Mentoringprogramme). Zudem werden eigene Recherchen erstellt, so erschien etwa 2020 eine Untersuchung zu Diversität im deutschen Journalismus (Oulios 2020).

Unsere Studie beruht auf Gruppendiskussionen und Einzelinterviews mit Journalist:innen. Gegenstand der Diskussionen und Interviews sind Fragen nach der medialen Darstellung *des Islam* und dem Bedrohungsszenario des islamistischen Terrorismus. Das Forschungsvorhaben ist Teil des vom BMBF geförderten Verbundprojektes »Das Bedrohungsszenario des ›islamistischen Terrorismus‹ aus den Perspektiven von Politik, Medien und muslimischen Communities – eine empirische Studie«. Es wurden fünf Gruppendiskussionen mit 19 Personen geführt (12 Journalist:innen und 7 Politiker:innen). 17 dieser Personen sind Angehörige der weißen Mehrheitsgesellschaft. Eine:r der befragten Journalist:innen ist muslimischen Glaubens, zwei der Befragten sind Journalist:innen of Color. Es ergibt sich ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Perspektiven der weißen Mehrheitsgesellschaft, muslimischen sowie People of Color-Perspektiven. Dieses Ungleichgewicht bildet gleichwohl die übliche Zusammensetzung der angefragten Redaktionen und Fraktionen ab. In acht weiteren qualitativen Interviews wurden deshalb gezielt Perspektiven von von Rassismus betroffenen Menschen eingefangen. Bei der Durchführung und Auswertung der Diskussionen orientieren wir uns an den Überlegungen Ralf Bohnsacks zum Gruppendiskussionsverfahren sowie zur dokumentarischen Interpretation (Bohnsack 1999). Die thematische Expertise der befragten Journalist:innen variiert stark, sie reicht von studierten Islamwissenschaftler:innen und Fachjournalist:innen bis zu solchen, die nur gelegentlich und im Kontext der Politik- oder Kulturberichterstattung mit der Thematik in Berührung kommen. Diese Varianz war intendiert, da wir davon ausgehen, dass sämtliche mediale Verhandlungen der Islamthematik zum Islambild der jeweiligen Rezipient:innen beitragen. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich ausschließlich auf die Diskussionen mit Journalist:innen.

Journalist:innen haben zweifelsohne Einfluss auf die gesellschaftliche Wahrnehmung und öffentlich-mediale Darstellung *des Islam*. Im empirischen Material unserer Studie wird deutlich, dass Medienschaffende o.g. Kritik antizipieren, stereotype Bilder identifizieren und über ein entsprechendes Problembewusstsein verfügen. Dennoch: Obgleich mediale Diskurse als stereotyp und zweifelhaft identifiziert werden, zeigt sich im Verlauf der Diskussionen, dass sich Journalist:innen unter Zugzwang sehen, Zugeständnisse an eine Leser:innenschaft zu machen, die den Medien Verharmlosungen islamistischer Gewalt vorwirft. Populistische Debatten um ›Lügenpresse‹ und ›Systemmedien‹ bleiben für Medienschaffende nicht folgenlos. Demokratiepoltisch betrachtet, belegen unsere Befunde antidemokratische Entwicklungen der ›vierten Gewalt‹ und weisen auf Gefährdungen ihres emanzipatorischen Auftrags hin. Unsere Befunde zeigen sowohl, dass das ›Bedrohungsszenario Islam‹ von Medienschaffenden als Teil der bundesdeutschen

Medienlandschaft identifiziert wird, als auch, dass Journalist:innen wider besseres Wissen Zugeständnisse an diese Bedrohungsszenarien machen, da sie den Verlust ihrer Deutungshoheit fürchten.

Betrachtet man das empirische Material aus einer rassismustheoretischen Perspektive, wird darüber hinaus deutlich, dass kritische Reflexion von stereotypen Inszenierungen *des Islams* und rassistische Deutungen der Wirklichkeit sich nicht ausschließen. Die Kommunikation rassistischer Ideologeme weist die Diskutierenden jedoch weder als überzeugte Rassist:innen aus noch steht sie im Widerspruch zu einer kritischen Kommentierung medialer Zerrbilder. Die mentalen Landkarten, die in den Diskussionen zum Vorschein kommen, kartieren jedoch gesellschaftliche Ereignisse in ihrer Bewertung und ihren sozialen Konsequenzen sorgfältig im binären Horizont ›Wir und die Anderen‹. Als Multiplikator:innen und Reproduzierende antimuslimischer Rassismen tragen die Medienschaffenden trotz kritischer Kommentierungen zu symbolischen und materiellen Exklusionen von als muslimisch Markierten in der Gesellschaft bei.

Im Folgenden wird zunächst in gebotener Kürze der theoretische Kontext der Studie skizziert, um im Anschluss auf die empirischen Befunde einzugehen. Die Darstellung der Empirie konzentriert sich auf Teilaspekte der Auswertung der Diskussionen mit Journalist:innen; diese setzten sich aus Print-, Fernseh- und Radioredakteur:innen zusammen. Es wurden sowohl Redakteur:innen deutscher Leitmedien als auch solche befragt, die für Medien mit ausschließlich regionaler Reichweite arbeiten.

1 ›Bedrohlicher Islam‹: Antimuslimischer Rassismus und mediale Repräsentationen

Die deutsche Rassismuskonversation hat in der jüngeren Zeit viele Differenzierungen und kritische Wendungen erfahren (Scherschel 2020, S. 139–151). In unsere Überlegungen fließen einerseits zentrale Einsichten der frühen Rassismuskonversation ein (z.B. Bauman 1992; Miles 1992; Balibar 1992). Andererseits greifen wir Kerngedanken der Analysen zum antimuslimischen Rassismus auf. Das der Studie zugrundeliegende Rassismusverständnis bildet eine Synthese o.g. Theorieperspektiven mit Analysen des französischen Soziologen Bourdieus (Scherschel 2006; 2010). Greift man die Theoriearchitektur Bourdieus auf, dann können alltägliche Klassifikationen in der Kommunikation von Medienschaffenden in ihren vielfältigen Verknüpfungen mit den sozialen Strukturen, den institutionellen Kontexten und den symbolischen Deutungskämpfen der Gesellschaft konzeptionell erfasst werden. Die Formen der distinktiven Wahrnehmung der Akteur:innen müssen in der Logik Bourdieus ihre Bezugspunkte in der objektiven und symbolischen Struktur des

sozialen Raumes haben. Gruppendiskussionen sind wiederum ein empirisch ›geeigneter‹ Ort zur milieuspezifischen Artikulation dieser Wahrnehmungen und Klassifikationen.

Bourdieu's kultursoziologisches Denken eröffnet die Möglichkeit, die relevanten Ebenen der Analyse des Rassismus zu benennen und seine Funktion für die Reproduktion sozialer Ungleichheit in modernen Gesellschaften zu erfassen. Im Folgenden sei nur kurz auf die zentralen Kategorien verwiesen, die die empirische Studie rahmen. Ausführlich wird das Theoriekonzept bei Scherschel (2006) dargelegt. In der Bourdieu'schen Perspektive kann Rassismus in zweifacher Hinsicht konzipiert werden: Rassismus kann als eine Variante symbolischer Macht – vergleichbar mit der »männlichen Herrschaft« – identifiziert werden (Scherschel 2006, S. 69f.). Da symbolischen Prozessen in der Perspektive Bourdieus nur insofern eine Relevanz zukommt, als dass sie in den Strukturen der Gesellschaft verankert sind, kann der nationalstaatlich strukturierte soziale Raum als der objektive Bezugspunkt des Rassismus gefasst werden (Scherschel 2006; 2010). Mit Blick auf die Perspektive der Akteur:innen wird Rassismus als habitualisierte Wahrnehmungsoption (Scherschel 2006, S. 86f.) und flexible symbolische Ressource konzipiert: Mit Bourdieus Habitusbegriff gelingt es, eine Vorstellung zu entwickeln, wie symbolische und strukturelle Prozesse in einem Zusammenhang mit der Ausbildung habitueller Orientierungen der Einzelnen und (hier im Sinne organisationsbezogener) sozialer Milieus und Klassen zu verstehen sind. Ein als habitualisierte Wahrnehmungsoption verstandener Rassismus verweist darauf, dass rassistische Kategorien historisch situiert sind und Individuen ein Interpretationsangebot bereitstellen, soziale Welt zu deuten und sowohl situativ als auch optional (ohne dass es sich um ein bewusstes Klassifizieren handeln muss), Rassismus als Ressource in Anspruch zu nehmen.

Warum von antimuslimischem Rassismus sprechen? Uns interessiert eine spezielle Form des Rassismus, nämlich die, die sich gegen Personen richtet, welche als muslimisch markiert werden und die den Islam in stereotyper Art und Weise inszeniert. Die aktuelle Forschung zum antimuslimischen Rassismus untersucht, warum und in welcher Weise muslimisch Markierte als ›Andere‹ konstruiert werden (Attia und Keskinliç 2016). Kritiker:innen argumentieren, dass die Abwehr gegen ›Muslim:innen‹ nicht als Form des Rassismus qualifiziert werden kann, da sie sich gegen eine Religion richte, die im Gegensatz zu einer Hautfarbe frei wählbar und veränderlich sei. Unter Rückgriff auf Nasar Meer und Tariq Modood (2009) weist Yasemin Shooman (2015, S. 152) demgegenüber darauf hin, dass die Gesellschaft, in der ›muslimisches Aussehen‹ mit negativen Assoziationen verknüpft würde, nicht frei wählbar sei. Markierungen, die das Äußere von Personen als ›typisch für ...‹ qualifizieren, entziehen sich der Definitionsmacht Einzelner

oder Gruppen. Im antimuslimischen Rassismus verbinden sich Zuschreibungen von Religiosität mit äußerlich wahrnehmbaren Merkmalen. Muslimisch Markierte werden »aus einer dominanten gesellschaftlichen Position heraus [...] unabhängig von einem individuellen Glaubensbekenntnis als eine homogene und quasi-natürliche Gruppe in binärer Anordnung zu weißen christlichen/atheistischen Deutschen bzw. Europäern konstruiert und mit kollektiven Zuschreibungen versehen; es wird ein Wissen über sie und ihr Wesen als Gruppe erzeugt, und sie gelten anhand verschiedener Merkmale als ›identifizierbar‹« (Shooman 2014, S. 64f.). Diese Argumente lassen sich mit den Überlegungen Balibars zu einem kulturalistischen Rassismus stützen. Er wies früh darauf hin, dass es sich beim zeitgenössischen Rassismus um einen differenzialistisch argumentierenden »Rassismus ohne Rassen« handele, einen Rassismus, »dessen vorherrschendes Thema nicht mehr die biologische Vererbung, sondern die Unaufhebbarkeit einer kulturellen Differenz ist« (Balibar 1992, S. 28). Bei der kulturellen Produktion von rassistischen Bildern spielen Medien eine bedeutsame Rolle, Stuart Hall hat diese Bedeutung für den britischen Kontext und die rassistische Darstellung Schwarzer Communities aufbereitet (Hall 1989).

Das Islambild westlicher Medien ist seit Jahrzehnten Gegenstand der Forschung: Es liegen Befunde sowohl aus der nationalen als auch aus der internationalen Forschung (z.B. Hafez 2015; El-Menouar 2019; Schiffer 2007; Bleich und van der Veen 2018; Rane et al. 2014; Poole 2002) vor, die islamfeindliche Tendenzen in den westlichen Medien belegen. Analysen zeigen ähnliche Entwicklungen sowohl in den Printmedien als auch in der TV-Berichterstattung oder im Internet (Hafez und Richter 2007; Schiffer 2010). Auch das ›Handbuch Islam und Muslime‹ kommentiert eine Reihe an Studien zum Thema, die in den letzten Jahren entstanden sind (Medien dienst Integration 2019, S. 114f.). Als Klassiker gelten Edward Saids Arbeiten zu westlichen Repräsentationen des ›Orients‹ (1978) sowie seine erstmals 1981 veröffentlichte medientheoretische Untersuchung *Covering Islam*. Medienschaffende, dies zeigen die nun folgenden Abschnitte, setzen sich mit diesen Bildproduktionen, ob sie nun in den Medien oder der Bevölkerung auftreten, auseinander bzw. sind in ihrer journalistischen Praxis in unterschiedlichen Hinsichten damit konfrontiert.

2 Journalist:innen zwischen dem Vorwurf der Verharmlosung und dem Verlust der »Gatekeeperfunktion«

Die mediale Darstellung islamistischer Gewalt (im Gegensatz zur Darstellung rechter Gewalt) und die Reaktionen der Leser:innenschaft sind zwei der Themen, die die Teilnehmenden einer Gruppendiskussion beschäftigen.

Zudem werden die Rahmenbedingungen des Medienbetriebs deutlich, unter denen aktuell die Berichterstattung stattfindet. Gemeint sind damit die erheblichen Transformationen (u.a. Digitalisierung, Social Media, Ökonomisierung), die die Medienlandschaft in den letzten Jahren erfahren hat und die ihre Spuren im Alltag der Journalist:innen hinterlassen haben. Welche Auswirkungen diese wiederum auf den medialen Umgang mit dem Thema Islam haben, wird im Folgenden deutlich.

2.1 »...da seh' ich schon, dass wir da Unterschiede machen, ja« – Differenzen in der Berichterstattung von rechter und islamistischer Gewalt

Teilnehmende einer Diskussion der Gruppe *Print* bringen das Thema ›Druck‹ seitens der Leser:innenschaft in die Diskussion ein. Da sich diese Sequenzen durch eine hohe interaktive und thematische Dichte auszeichnen, ist davon auszugehen, dass dieses Thema für die Medienschaffenden eine bedeutsame Rolle spielt.³ Was macht diesen Druck aus? Und welche Konsequenzen hat dieser Druck für die Berichterstattung? Zunächst eine Diskussionspassage, in der die Reaktionen der Leser:innenschaft zum Thema werden:

Kai⁴: Also wenn man sieht, wie die Zahl der Anschläge mit rechtsextremistischem Hintergrund ist gemessen an linksextremistischen oder islamistischen, dann ist die Zahl ja vielfach höher, ja. Und dafür berichten wir unterproportional viel darüber, bekommen aber von Lesern wiederum häufig auch auf Facebook und so meistens vorgeworfen, dass wir irgendwelche Gewalttaten gegenüber deutschen Frauen von Muslimen nicht berichten oder zu spät berichten oder so, ja, wenn man diese what about dies und das und jenes, da werden irgendwelche Links geschickt, manchmal ist es Fake News, manchmal ist es jedenfalls was halt in der Lokalzeitung gewesen ist, was wir nicht mitbekommen haben. Also da sehe ich schon, dass wir da Unterschiede machen, ja.

Der Diskutant thematisiert eine unterschiedliche mediale Gewichtung rechter, linker und islamistischer Gewalt. Im Vergleich scheint Letztere medial ausführlicher abgebildet zu werden, als es ihrem faktischen Vorkommen in Deutschland entspricht. Gleichzeitig erfährt rechte Gewalt weniger mediale Aufmerksamkeit. Obwohl die Fallzahl rechtsmotivierter Gewalt diejenige

³ Mit der dokumentarischen Methode lassen sich solche Diskussionspassagen als Fokussierungsmetaphern bezeichnen. In ihnen drückt sich der übergreifende Orientierungsrahmen der Gruppe aus und die kollektiv geteilten Horizonte der Diskutierenden werden erkennbar (vgl. Bohnsack 1999, S. 152; Loos und Schäffer 2001, S. 70).

⁴ Alle Zitate wurden anonymisiert. Alle Orts- oder Personennamen, die Rückschlüsse auf die Diskutierenden zulassen, wurden verändert oder entfernt. Äußerungen der Moderation wurden mit dem Kürzel M. versehen. Die Interviewauszüge wurden zugunsten der besseren Lesbarkeit sprachlich überarbeitet.

islamistisch motivierter Gewalt bei Weitem überschreitet⁵, sehen sich Medienschaffende Vorwürfen ausgesetzt, nicht angemessen über »Gewalttaten« von »Muslimen« zu berichten.

Diese Einschätzung widerspricht zumindest früheren Forschungsbefunden. Dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zufolge waren 2013 70 Prozent der Deutschen der Meinung, dass in den Medien ein zu negatives Islambild gezeichnet werde (zit. nach Karis 2019, S. 113). Das Themenfeld Migration ist dennoch emotional stark besetzt. Journalist:innen, die in diesem Kontext berichten, sehen sich Vorwürfen, zuweilen aber auch konkreten Drohungen (mit Androhung physischer Gewalt) ausgesetzt. Als »hot topics« (Auslöser solcher Angriffe) wurden in einer Studie des Mediendienstes Integration insbesondere die Themen »Migration«, »AfD« und »Flüchtlinge« genannt (Papendick et al. 2020, S. 3).

Was macht die unterschiedliche Behandlung rechter und islamistischer Gewalt aus Perspektive der Diskussionsteilnehmenden aus? Eine erste Erklärung findet sich in einer Sequenz einer anderen Diskussion (Gruppe *Radio*). In dieser werden sowohl die Sprecher:innenposition der Diskutant:innen (weiße Mehrheitsangehörige) markiert als auch Gründe für unterschiedliche Gewichtungen genannt.

Lisa: vielleicht ist man dafür sensibilisierter oder, weil es so ne Bedrohung von außen ist und weil es sowas absolut Fremdes ist was auf uns da einstürmt ist die Angst natürlich auch größer und auch wir sind Menschen, und nehmen da etwas auf, was allgemein so da ist und da ist die Sensibilisierung sicher größer, deshalb das stimmt auch mit diesen NSU-Morden das, und es hat ja auch immer andere betroffen, es hat ja nicht die Mehrheitsgesellschaft betroffen das muss man jetzt ja fatalerweise mal so, chirurgisch, chirurgisch kühl konstatieren, ne.

In die Bewertung und auch Wahrnehmung von Gewalttaten fließt ein, wer ein potenzielles Opfer dieser Gewalt wird. Wahrnehmung und Wertigkeiten von Nachrichten werden, folgt man den Journalist:innen, auch dadurch beeinflusst, ob Mehrheitsangehörige oder Minderheiten von Gewalt betroffen sind. Muslimisch Markierte können jedoch ebenso Opfer islamistischer Ter-

⁵ Laut Bundeskriminalamt und Bundesinnenministerium fällt islamistisch motivierte Gewalt in die Kategorie »politisch motivierte Kriminalität -religiöse Ideologie-«. Bezogen auf die Fallzahlen politisch motivierter Gewalttaten (insbesondere Körperverletzungen und Tötungsdelikte) zeigt sich eine über die Jahre hinweg konstante Diskrepanz zwischen PMK -rechts- und PMK -religiöse Ideologie-. Für die Jahre 2018 und 2019 verbucht das BMI 1.156 bzw. 986 rechtsmotivierte Gewaltverbrechen und 58 bzw. 48 Gewaltverbrechen, die unter PMK -religiöse Ideologie- aufgeführt werden. Bezogen auf das Gesamtstrafataufkommen zeigt sich eine noch wesentlich höhere Diskrepanz. Für das Jahr 2019 listet das BMI 22.342 rechtsmotivierte und 425 religiös-ideologisch motivierte Straftaten. (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019.pdf?jsessionid=0091E7D5E85FA5DA54E1DA3AF448D91A.2_cid373?__blob=publicationFile&v=11).

rorakte werden wie nicht-muslimisch Markierte. Umgekehrt, dies zeigen die Morde an Walter Lübcke im Frühjahr 2019 und an Michèle Kiesewetter im Zuge des NSU-Terrorismus sowie das Attentat auf eine Synagoge in Halle im Herbst 2019, können auch Mehrheitsangehörige Opfer rassistisch und antisemitisch motivierter Gewalt werden.

Formulierungen wie »es hat ja auch immer andere betroffen« machen sowohl den Standort der Diskutant:innen als auch symbolische Zugehörigkeitszuordnungen von Täter:innen und Opfern zur Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft deutlich. Die Opfer des NSU⁶ werden symbolisch aus dem ›Wir‹ ausgeschlossen. Ihr Sterben wird mit weniger Sensibilität wahrgenommen. Obwohl diese Menschen seit Jahrzehnten in Deutschland lebten und zum Teil die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, genügt weder ihre langjährige faktische Präsenz noch ihre formale Zugehörigkeit, um als Zugehörige wahrgenommen zu werden, die Betroffenheit über ihren Tod ist eine andere. Bedenkt man, dass sowohl bei den Opfern des NSU als auch beim Anschlag auf die Synagoge in Halle⁷ Personen zum Ziel tödlicher Gewalt wurden, die zum ›Wir‹ zählten, wird schnell deutlich, dass auch ihre Zugehörigkeit nicht angemessen wahrgenommen wird. Opfer rechter Gewalt gelten als nicht zur Mehrheitsgesellschaft gehörend.

In dieser Sequenz wird aber noch etwas anderes deutlich: Obwohl die Diskutierenden stereotype Bilder identifizieren, tauchen diese gleichwohl in ihrer Kommunikation auf. Es sind ›Versatzstücke‹ antimuslimischer Rassismen (»ne Bedrohung von außen«, »sowas absolut Fremdes« »was auf uns da einstürmt«). Rekonstruiert man diese im Diskursverlauf, dann wird deutlich, dass die Teilnehmenden nicht frei von Rassismen sind, sondern sich diese – wie ›Puzzle-Teile‹ – zu einem Bild des ›bedrohlichen Islam‹ in der Rekonstruktion der Diskussionsverläufe ›zusammensetzen‹ lassen. In unseren Überlegungen unterscheiden wir einerseits zwischen einer differenzierten Kritik an islamistischem Terror und andererseits rassifizierenden Klassifikationen sowie der (diffusen) Artikulation von Bedrohung, deren Empfinden, wie z.B. im vorangestellten Zitat, mit einem ›Menschsein‹ oder auch Unwis-

6 Zwischen 2000 und 2006 verübte die Terrorgruppierung ›Nationalsozialistischer Untergrund‹ bundesweit neun rassistisch motivierte Morde in verschiedenen deutschen Städten. Die Opfer des NSU waren: Enver Şimşek, Abdurrahim Özüdoğru, Süleyman Taşköprü, Habil Kılıç, Mehmet Turgut, İsmail Yaşar, Theodoros Boulgarides, Mehmet Kubaşık, Halit Yozgat. Als zehntes Mordopfer des NSU gilt die weiße deutsche Polizistin Michèle Kiesewetter. Anders als bei den anderen neun Morden ist das Motiv im Fall Kiesewetter nicht vollständig geklärt.

7 Am 9. Oktober 2019 versuchte der bewaffnete Rechtsextremist Stephan B. sich gewaltsam Zugang zu einer Synagoge in Halle zu verschaffen. Nachdem ihm dies misslang, ermordete er auf der Flucht die Passant:innen Jana Lange und Kevin Schwarze.

sen begründet wird. Die Debatte über mögliche Formen der Kritik ist kontrovers (hierzu u.a. Biskamp 2011). Was ist berechtigte Kritik, die dezidiert und auf der Basis fundierten Wissens praktiziert wird? Wo wiederum tauchen Rassismen auf? Dies lässt sich unseres Erachtens nur analytisch trennen. Empirisch kann aufgezeigt werden, dass in den Diskussionen kulturell eingeübte und etablierte Assoziationsketten (z.B. Migration-Islam-bedrohlich-Überfremdung-Gewalt) zur Sprache kommen.

Vorstellungen über ›Wir‹ und ›die Anderen‹ treten in Thematisierungen der unterschiedlichen Handhabung rechter und islamistischer Gewalt deutlich zu Tage. Diese werden auch in den folgenden Ausschnitten zum Thema. Inhalt der folgenden Sequenz sind die rechtsterroristischen Anschläge Anders Breiviks im Juli 2011.⁸

Lisa: Weil das so singuläre Dinge auch sind, das sind Dinge, die sind so unvorstellbar, die da passieren, dass, und das ist ja bei den Norwegern in der Aufarbeitung als die, diese Journalistin dann das Buch geschrieben hat das Einer von uns, hat man das ja plötzlich auch nochmal unterm anderen Fokus gesehen, ne, da war's eben nicht der, der Fremde, der von außen kam sondern da war das Entsetzen größer, noch viel größer und unvorstellbarer, es war einer aus unserer Mitte der das gemacht hat, ne

Der Anschlag Anders Breiviks erfährt deshalb mediale Aufmerksamkeit, weil er als außergewöhnlich eingeordnet wird, als »unvorstellbar«. Vorstellungen von (symbolischen) Zugehörigkeiten und kulturellen Verhaltensweisen werden in o.g. Passage deutlich. Die Grausamkeit der Breivik-Morde basiert – neben der hohen Anzahl der Opfer – auch auf dem ›Verrat‹ an den normativen Orientierungen, die für die eigene Lebensweise ausgemacht werden. Es geht um Selbstverständnisse mit Blick auf die Täter und Opfer des Terrorismus. »Einer aus unserer Mitte« hat diese Gewalt ausgeübt, dieser Sachverhalt macht das »Entsetzen größer [...] viel größer« und »unvorstellbarer«. Die Gewalt erscheint umso grausamer, als sie – und dieser Plausibilitätsschluss liegt zweifelsohne nahe – von einem weißen Europäer begangen wurde. Man unterstellt einen anderen Wertekompass.

Kurz zuvor in der gleichen Diskussion wurden die Terrorakte vom 13. November 2015 in Paris thematisiert. Alle namentlich bekannten Terroristen wurden in Belgien oder Frankreich geboren und besaßen die belgische oder französische Staatsangehörigkeit. Im Kontext der Diskussion wurden sie aber, anders als Breivik, nicht als Europäer, sondern aufgrund ihrer Taten

⁸ Durch eine Autobombenexplosion und den anschließenden Angriff auf Teilnehmende eines Zeltlagers der Jugendorganisation AUF auf der norwegischen Insel Utøya tötete Anders Breivik am 22. Juli 2011 insgesamt 77 Menschen, 151 wurden verletzt. »Dieser Massenmord stellt den dramatischsten Gewaltakt in Norwegens jüngerer Geschichte dar. Neben dem Ausmaß der Zerstörung in Oslo schockiert dabei besonders die hohe Zahl an Opfern durch kaltblütiges direktes Erschießen« (vgl. Wethling und Hansen 2012, S. 121).

und ihres Glaubens als Muslime klassifiziert. Als islamistisch klassifizierte Gewalt ist vorstellbar, Gewalt aus »unserer Mitte« nicht. Die Monstrosität des Verbrechens von Breivik ist nicht nur in der Anzahl der Opfer begründet, sondern auch im Bruch mit Vorstellungen, wer Täter und Opfer von Gewalttaten wird. Die Markierung »aus unserer Mitte« lässt die Taten Breiviks umso grausamer erscheinen.

Implizit sind die Debatten über Gewalt, Täter und Opfer dichotom in ›Wir‹ und ›die Anderen‹ assoziiert. In den Diskussionsverläufen lässt sich empirisch ein ›Nebeneinander‹ von rassistischen Bildproduktionen und aufklärerischer Kritik beobachten. Der Begriff ›Nebeneinander‹ ist an dieser Stelle bewusst gewählt, da bestimmte Assoziationen (›fremd‹, ›Bedrohung‹ etc.) in der Rede der Teilnehmenden unangetastet bleiben, während andere wiederum zum Gegenstand kritischer Kommentierungen werden. Dieses ›Nebeneinander‹ ist aus einer rassismustheoretischen Perspektive interessant, weil deutlich wird, dass sich Rassismus und kritische Reflexion nicht ausschließen.

(Antimuslimische) Rassismen fassen wir theoretisch konzeptionell im Sinne Bourdieus als abwertende symbolische Klassifikationen und Teil gesellschaftlicher Wissensbestände und nicht als von gesellschaftlichen Normen abweichende Sichtweisen. Muslimfeindlichkeit bildet in zahlreichen europäischen Ländern eine Mehrheitsmeinung (Marfouk 2018, S. 2). Kai Hafez (2013, S. 128) spricht in diesem Zusammenhang von einer »Salon-Islamophobie«, welche »weit im europäischen Bürgertum verbreitet und wenig tabuisiert ist.« Negative Klassifikationen sind jene Elemente der symbolischen Ordnung einer Gesellschaft, aufgrund derer bestimmte Akteur:innen als unterlegen betrachtet, abgewertet und symbolisch aus dem Kreis anerkannter Gesellschaftsmitglieder ausgeschlossen werden (vgl. Neckel und Sutterlüty 2010). In der symbolischen Ordnung des sozialen Raumes amalgamieren differenzierte Themen und gesellschaftliche Problemstellungen zu simplen bipolaren Codes von deutsch/ausländisch, westlich/islamisch oder aufgeklärt/vormodern. Symbolische Klassifikationen und Deutungskämpfe sind zugleich Motor und Resultat von sozialstrukturellen Verteilungen und institutionellen Arrangements (Scherschel 2010).

Die mediale Gewichtung von Gewalttaten, dies machen die vorangegangenen Interpretationen deutlich, orientiert sich an den symbolischen Mitgliedschaften derer, die – ob als Täter:innen oder Opfer – in diese involviert sind. Die implizite ›Normalkonstruktion‹ besagt, dass Bedrohung ›von außen‹ kommt. Islamistische Gewalt wird dementsprechend als solche dargestellt, selbst wenn Täter:innen Staatsbürger:innen sind. Ebenso werden Opfer weniger wahrgenommen, wenn sie als ›nicht-zugehörig‹ markiert gelten.

Diesem Muster entsprechend sind rechte Gewalttaten ›innen‹ situiert und erlangen nur in Form der Deutung monströser Ausnahmen Aufmerksamkeit.

2.2 Journalist:innen unter Druck: Die Pluralisierung der Medienlandschaft und der Verlust der »Gatekeeperfunktion«

Der Umgang der Medien mit dem Thema Migration wird in den nun folgenden Ausführungen behandelt. Migration und Islam sind thematisch in den Diskussionen eng miteinander verknüpft und werden von den Diskutierenden auch dementsprechend zur Sprache gebracht. Die Gruppe *Print* thematisiert explizit einen erlebten Druck, der sich auf die journalistische Handhabung von Themensetzungen auswirkt:

Tina: Aber es ist natürlich auch ganz viel Druck entstanden, das ist schon auch klar, also seit dieser Silvesternacht, wo ja der große Vorwurf war, ah die Medien haben das verschwiegen-

Kai: Ja.

Tina: Ist eben jetzt bei diesen Einzelfällen, ich weiß es nicht, in Freiburg, die Vergewaltigung oder anderswo, wo man früher gesagt hätte, okay, über Vergewaltigung berichten wir eigentlich nicht als überregionale Zeitung-

Kai: Richtig.

Tina: Ist jetzt plötzlich ein ganz anderer Druck da, weil das eben jetzt politisch ist, und mehr ist, eine einzelne Vergewaltigungstat-

Kai: Absolut, ja.

Tina: Das, ähm, ist natürlich schon so, dass die Gesellschaft sozusagen Fakten schafft, mit der Beteiligung der AfD, dem Unmut über die Migrationspolitik-

Der gesellschaftliche Druck wird an mehreren ›Initialzündungen‹ für mediale Debatten festgemacht: zuerst die ›Kölner Silvesternacht‹, dann der Mordfall Maria Ladenburger.⁹ Mit Blick auf die ›Kölner Silvesternacht‹ haben sich die Vorwürfe gegenüber Journalist:innen empirisch als nicht haltbar erwiesen (Haarhoff 2020, S. 368). Dies betrifft sowohl den Vorwurf des Verschweigens der Herkunft (Haarhoff 2020, S. 362) als auch den Vorwurf, die Berichterstattung habe zu spät eingesetzt (Haarhoff 2020, S. 369). Trotz dieser für den Journalismus ›entlastenden‹ Befunde wird in unseren Diskussionen

⁹ Es ist davon auszugehen, dass mit der erwähnten Vergewaltigung in Freiburg der Mord an Maria Ladenburger gemeint ist. Die Medizinstudentin wurde am 16. Oktober 2016 überfallen, vergewaltigt und ermordet. Der Täter Hussein K. wurde im November 2015 als ›unbegleiteter minderjähriger Ausländer‹ in Freiburg registriert und stellte im Frühjahr 2016 einen Asylantrag. Der Fall führte deutschlandweit zu Debatten und wurde international, beispielsweise in der *New York Times* (Eddy 2016), medial abgebildet.

sichtbar, dass die Vorwürfe von Publikumsseite einen erheblichen Einfluss auf die Themengewichtung der Medien nehmen.

Im Laufe der Diskussionssequenz wird deutlich, dass sich die Berichterstattung im Zuge dieser Ereignisse verändert hat. Im Falle von Maria Ladenburger handelt es sich um einen Einzelfall, der vormals nicht als politische Tat von überregionalem öffentlichen Interesse eingestuft wurde und nun eine andere Bewertung erfährt.

»Neujustierungen« der journalistischen Praxis lassen sich für diesen von den Diskutierenden angesprochenen Zeitraum auch formal beobachten. 2017 erfolgt eine Anpassung der Richtlinien des Presserates. Bis ins Frühjahr 2017 galt, dass im Zuge der Berichterstattung über Straftaten die Herkunft der Täter:innen nur genannt werden sollte, »wenn für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein begründbarer Sachbezug besteht«. Die Formulierung »begründbarer Sachbezug« wurde am 22. März 2017 in »begründbares öffentliches Interesse« geändert (Presserat: Leitsätze zur Richtlinie 12.1). Zu den Auswirkungen der Anpassung liegen bereits Befunde vor: So zeigt eine Langzeitanalyse der Macromedia Hochschule, dass »sich die Fernsehberichterstattung über Gewaltkriminalität gravierend verändert: Während die Herkunft von Tatverdächtigen 2014 praktisch keine Rolle spielte, wurde sie 2017 in jedem sechsten und 2019 in jedem dritten Beitrag erwähnt« (Hestermann 2019, S. 14).

Die »Kölner Silvesternacht« führt zu einer empirisch beobachtbaren Veränderung des medialen Migrationsdiskurses. Gabriele Dietze macht beispielsweise seit 2015 eine Akzentverschiebung im öffentlichen Diskurs aus, sie spricht in Anlehnung an Margarete Jäger von einer »Ethnisierung des Sexismus« (Jäger 2000). Nicht mehr der »orientalisierende Blick auf die muslimische Familie« bestimme nun die Debatten. Vielmehr geriet »der unverheiratete muslimische junge Mann ins Fadenkreuz«. Die Ereignisse der »Kölner Silvesternacht« wertet sie als »passendes Signal, die »Flüchtlingsfrage« sexualpolitisch zu fassen« (Dietze 2016, S. 95). Umfrageergebnissen zufolge stieg die gesellschaftliche Verunsicherung und Verängstigung im Kontext dieser Migrationsdebatte zwischen Herbst 2015 und Frühjahr 2016 stark an (Fourquet 2016, S. 3–6). Diese Veränderungen im öffentlichen Diskurs (von der Willkommenskultur zur Skepsis und Abwehr) wurden von einer »negativen Wende in den Medien« begleitet. Beides (Wende und öffentliche Meinung) korrelierte mittelfristig hochgradig miteinander (Hafez 2019, S. 493). Ob mit den in dieser Periode verabschiedeten Asylpaketen I und II auf die gesellschaftliche Stimmungslage, die sich u.a. auch in Rekordumfragewerten der rechtspopulistischen AfD widerspiegelte, politisch reagiert oder diese umgekehrt argumentativ genutzt wurde, um bereits in Vorbereitung befindliche Einschränkungen des Asylrechts zügig umzusetzen, lässt sich nicht

genau ausmachen. Festgehalten werden kann jedoch, dass sich gesellschaftspolitische Reaktionen auf oben thematisierte Ereignisse nicht nur mit Blick auf die Neubestimmung journalistischer Kodizes beobachten lassen, sondern auch in Bezug auf die restriktive Umsetzung asylpolitischer Entscheidungen. Zu den wesentlichen Veränderungen, die im Rahmen des Asylpaketes I (20. Oktober 2015) gesetzlich verankert wurden, gehört u.a. die Ausweitung derjenigen Staaten, welche als ›sichere Herkunftsländer‹ klassifiziert werden, der längere Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen sowie die Ausweitung der Residenzpflicht (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, BGBl 2015, S. 1722–1735). Im Kontext der Verabschiedung des Asylpaketes II (17. März 2016) wurden u.a. schnellere Abschiebeverfahren beschlossen und der Familiennachzug für subsidiär geschützte Personen eingeschränkt (Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BGBl 2016, S. 390–393).

Folgt man den Journalist:innen der Gruppe *Print*, dann ist es »die Gesellschaft« (und mit ihr die AfD), die »Fakten schafft« und ihre journalistische Praxis unter »Druck« setzt.

Die thematisierten Diskurse über Migration und Islam können als eine Form des »worldmaking« (Bourdieu 1992, S. 151) identifiziert werden. In diesen symbolischen Deutungskämpfen werden unter Verwendung neuer Kategorien der Wahrnehmung und Bewertung der sozialen Welt die kognitiven und evaluativen Strukturen verändert oder zielen zumindest darauf ab (Bourdieu 1992, S. 148). Kategorien wie ›Islamisierung‹, ›Bedrohung‹, ›Überfremdung‹ oder ›Gefahrenpotenzial politischer Islam‹ stellen Interpretationsangebote zu sozialen Verhältnissen und für Selbstvergewisserungsprozesse zur Verfügung. Als ›muslimisch‹ identifizierte Merkmale werden in symbolischen Deutungskämpfen mit diesen pejorativen Deutungen verknüpft. Ereignisse, ob von lokaler oder überregionaler Bedeutung, wie die Ermordung Maria Ladenburgers oder die ›Kölner Silvesternacht‹ können über gewisse Zeiträume zu Wendepunkten in der Deutung gesellschaftlicher Problemlagen werden und soziale Konsequenzen für die strukturelle Verfasstheit der Gesellschaft haben (z.B. Änderung der Pressekodizes, Asylrechtsänderungen etc.).

In einer weiteren Sequenz werden die äußeren Einflüsse, denen die journalistische Praxis unterworfen ist, noch einmal sehr explizit gemacht:

Tina: Nja, schon durch diese alternativen Medie- (lacht) also alternativ ist vielleicht n blödes Wort wie alternative Fakten, aber einfach diese vielen anderen News-Outlets, soziale Medien natürlich, und aber auch-

Kai: Wir ham die Gatekeeperfunktion einfach verloren.

Tina: Die was?

Kai: Die Gatekeeperfunktion einfach verloren. Heute kann jeder über alles berichten, ich glaub, es ist im Endeffekt ne komplexe Mischung, ja. Wir haben die erstarkten, die Erstarkung der Rechtspopulisten, das heißt es ist n gewisser Druck von der Seite der politischen Debatte und auch des politischen Kampfes in Deutschland, oder überall, in allen westlichen Staaten entstanden. Wir haben ein politisches Großthema gehabt mit der, mit dem Zuzug von Millionen Menschen vielen muslimischen Glaubens, oder hunderttausende sind's ja am Ende dann doch nur gewesen. Und wir haben natürlich auch die Leser, ja, die einfach an diesem Thema interessiert sind, ja, und wir berichten natürlich über das, was wir für interessant halten und was wir für relevant halten, aber was interessant ist, richtet sich natürlich auch nochmal danach, was die Leser interessant finden, ja, und wir wissen wenn wir über ein Thema nicht berichten, wie W1 gesagt hat, das die Leute interessiert, wir können das Thema und wollen es auch nicht totschweigen, sondern dann interessieren, dann informieren sich die Leute woanders darüber und wir überlassen denen die Deutungshoheit zu diesem Thema (...).

(..) ja, da muss man immer schauen wir sollten, und tun das Gott sei Dank auch nicht, nicht jedem Ball äh hinterherlaufen, ja, aber bei Themen die wirklich heiß in Deutschland diskutiert werden glaub ich haben wir nicht mehr den Luxus, dass wir sagen können, wir sind Medium X und wir, oder wer auch immer, Medium Y oder Medium Z, und wir beschäftigen uns jetzt nicht damit, weil wir einfach sagen, dieses Thema findet nicht statt. Es findet statt, es findet dann ohne uns statt, ja. Das hat sich halt verändert.

Die Deutungshoheit etablierter Medien steht bei den Journalist:innen zur Diskussion, sie wird seitens ›alternativer Medien‹, populistischer Strömungen und Parteien in Frage gestellt. Die Rolle der etablierten Medien wird, folgt man unseren Diskutierenden, neu definiert: Sie wird als intervenierendes Korrektiv innerhalb des von ›alternativen Medien‹ und populistischen Strömungen geprägten Diskurses betrachtet, kann diesem (Selbst-)Anspruch allerdings unter Bedingungen eines wahrgenommenen Aufmerksamkeits- und Bedeutungsverlustes nur bedingt gerecht werden.

Es ist unbestritten, blickt man in die medienwissenschaftliche Debatte, dass sich die Art und Weise, wie Öffentlichkeit hergestellt wird, im Zuge der Digitalisierung maßgeblich verändert hat. Digitale Plattformen lassen die »traditionelle Abgrenzung zwischen persönlicher und öffentlicher Kommunikation« verschwinden (Lischka und Stöcker 2019, S. 94). Über die Nutzung digitaler Plattformen wird das Informationsrepertoire der Bevölkerung vergrößert (Altmeppen 2020, S. 141). Die Bedeutung von Online-Intermediären für gesellschaftliche Meinungsbildungsprozesse nimmt zweifellos zu (Schmidt et al. 2017, S. 98). Neben den Onlinepräsenzen von Zeitungen und Nachrichtenmagazinen wie *Spiegel Online* oder *bild.de* werden auch Soziale Medien immer stärker als tagesaktuelle Informationsmedien genutzt (Newman et al. 2019, S. 86f.). Zwar haben diese Intermediäre klassische Medien wie Print oder Fernsehen keinesfalls ersetzt, sondern werden in aller Regel »im Zusammenspiel mit anderen Medienangeboten und Kommunikationsformen« genutzt, dennoch »beeinflussen sie das Gefüge der öffentlichen

Kommunikation« (Newman et al. 2019, S. 86f.). Diese Prozesse haben Folgen für den klassischen Journalismus. »Der hybride Kommunikationskanal Internet hat dafür gesorgt, dass grundsätzlich jedes publizistische Angebot durch geringe Wechselkosten des Publikums im Wettbewerb miteinander steht. [...] der publizistische Ideenwettbewerb hat sich erweitert und reduziert die Macht journalistischer Deutungshoheit« (Krone 2019, S. 3).

Deutlich wird auch, dass die Leser:innenschaft das *Agenda Setting* erheblich beeinflusst. Seit den Pionierstudien zum *Agenda Setting* der 1970er Jahre ist bekannt, dass mediale Themensetzung einen starken Einfluss darauf hat, welche Themen gesellschaftlich als relevant eingestuft werden (Schenk et al. 2017, S. 114). Mittlerweile wird allerdings nicht mehr von einer einseitigen Einflussnahme ausgegangen. Im neueren Ansatz des *Agenda Building* wird zwischen drei unterschiedlichen Agenden, dem *Media Agenda Setting*, dem *Policy Agenda Setting* und dem *Public Agenda Setting* unterschieden, die sich gegenseitig beeinflussen können (Schenk et al. 2017, S. 115). Folgt man unseren Diskutierenden, dann ist der Einfluss der Publikumsagenda auf die mediale Themensetzung von besonderer Bedeutung. Gleichwohl wird in der Forschung allgemein davon ausgegangen, dass der Einfluss der Medienagenda auf die Publikumsagenda als größer eingeschätzt werden muss als andersherum. Nichtsdestotrotz werden vor allem Themen, die über einen längeren Zeitraum vom Publikum als relevant eingeschätzt werden, von den Medien besonders intensiv abgebildet (Maurer 2016, S. 424).

Betrachtet man die Aussagen der Journalist:innen, dann verlieren die etablierten Medien nicht nur an Bedeutung, sondern die Themensetzung wird in einem hohem Maße von »alternativen Medien« angetrieben, welche die »Stoßrichtung« des Diskurses wesentlich bestimmen. Den etablierten Medien bleibt eine eher reaktive Rolle. Es geht nicht mehr darum, die Themen zu setzen, sondern darum, die gesetzten Themen zu kontextualisieren und in gewisser Hinsicht »Schadensbegrenzung« zu betreiben. Dass diese Entwicklungen wiederum Auswirkungen auf die Berichterstattung zu Migration und Islam haben, ist deutlich geworden.

Wir wollen im folgenden und letzten Punkt die zentralen Befunde noch einmal Revue passieren lassen und im Horizont rassismustheoretischer Betrachtungen kommentieren.

3 Schlussgedanken: Rassismustheoretische Überlegungen zur Islamdebatte in den Medien

Die Inszenierung *des Islam* als bedrohlich hat eine historische Dimension und ist zugleich Gegenwart: Die Medien spielen fraglos für die aktuelle gesellschaftliche Wahrnehmung *des Islam* eine bedeutsame Rolle. Journalist:innen

kommt eine diskursgestaltende Position zu. Gleichzeitig sind auch sie durch den Mediendiskurs und die in ihm existierenden antimuslimischen Narrative geprägt. Ihr Sprechen über Islam vollzieht sich in durch das Bedrohungsszenario strukturierten Diskursarenen moderner Gesellschaften. Dies wird in unseren Diskussionen spätestens dann deutlich, wenn die Journalist:innen über das unterschiedliche Empfinden von Bedrohungen sprechen. Gewalt wird in ihren sozialen Konsequenzen entlang symbolischer Mitgliedschaften kartographiert, unabhängig davon, ob die betroffenen Personen über Jahrzehnte in dieser Gesellschaft leben, in sie hineingeboren wurden, einen deutschen Pass haben oder muslimischen Glaubens sind. Es ist ein Unterschied, sowohl auf Täter- als auch Opferseite, ob es ›einer von uns‹ ist oder ob es ›Anderer‹ sind.

Islamistische Gewalt erfährt nicht zuletzt durch das subjektive Empfinden eine andere Aufmerksamkeit als rechtsextremistische Gewalt. Der unterschiedliche Umgang mit beiden Gewaltformen ist eines der Themen, das die Teilnehmenden der Diskussion aufgreifen. Unsere Diskussionen wurden im Frühjahr 2019 geführt. Im Zuge der Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke, der Morde von Hanau¹⁰, des Anschlags auf die Synagoge in Halle sowie der Diskussion um Polizeigewalt und rechte Strukturen in Sicherheitsbehörden lässt sich gegenwärtig zweifellos eine erhöhte Aufmerksamkeit für rechte Gewalt in der medialen wie auch in der politischen Debatte beobachten.

Nicht zuletzt die Einrichtung eines Kabinettsausschusses der Bundesregierung »zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus« und eines jüngst verabschiedeten Maßnahme-Paketes soll politisch eine Wende in der Debatte einleiten. Zumindest kurzfristig erhalten rechte Gewalt und Rassismus damit medial und politisch eine gesteigerte Aufmerksamkeit. Ob es sich hierbei um eine nachhaltige Veränderung politischer Praxis handelt oder einen ›konjunkturellen Hype‹, ist aus unserer Sicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzusehen.

Unsere Befunde zeigen, dass die Teilnehmenden unserer Diskussionen keine ideologisch gefestigten Rassist:innen sind; als Mehrheitsangehörige bedienen sie sich gleichwohl rassistischer Deutungen der Wirklichkeit und reproduzieren sie. Die mentalen Landkarten, die in den Diskussionen zum Vorschein kommen, trennen sorgfältig zwischen ›Wir‹ und den ›Anderen‹ und sortieren entlang dieser Binarität die Darstellung gesellschaftlicher Ereignisse.

¹⁰ Am 19. Februar 2020 wurden neun Menschen in Hanau Opfer eines rassistisch motivierten Anschlages: Ferhat Unvar, Gökhan Gültekin, Hamza Kurtović, Sedat Gürbüz, Said Nessar Hashemi, Mercedes Kierpacz, Vili Viorel Păun, Fatih Saraçoğlu, Kaloyan Velkov.

Einerseits ist rassistisches Denken in die Klassifikationsschemata des (journalistischen) Habitus eingeschrieben, Klassifikationen und Deutungen der sozialen Realität folgen andererseits aber nie nur einem Klassifikationsmodus. Sie können durch kritische Infragestellungen von Generalisierungen fraglos durchbrochen, wenn auch nicht außer Kraft gesetzt werden. Dies zeigt sich auch in unseren Diskussionen. Die Kritik an einer allzu pauschalen Darstellung *des Islam* ist allgegenwärtig.

Journalist:innen haben eine Schlüsselfunktion in der Vermittlung von Wissen über *den Islam*. Dadurch werden sie zu Multiplikator:innen antimuslimischer Rassismen, die zur Festigung nicht nur symbolischer, sondern auch materieller Exklusionen in der Gesellschaft beitragen. Negative symbolische Klassifikationen sind nie nur lose Fragmente, die (sozial-)strukturell folgenlos blieben; sie hinterlassen vielmehr ihre strukturellen Spuren in den Hierarchien und auf den verschiedenen Märkten der Gesellschaft, sei es auf dem Arbeits-, Wohnungs- oder Bildungsmarkt.

Journalist:innen sehen sich im Kontext der Berichterstattung zu Islam mit einer Leser:innenschaft konfrontiert, die ihnen ›Verharmlosungen‹ vorwirft. Sie sehen ihre Rolle als ›Gatekeeper‹ durch eine zunehmende Transformation der Medienlandschaft bedroht, die sich u.a. an einer Diversifizierung der Medienlandschaft festmachen lässt. Die Bedeutungszunahme der sogenannten Intermediären stellt ›traditionelle‹ Medienschaffende vor neue Herausforderungen. Die Pluralisierung der Medienlandschaft führt zu Konkurrenzen zwischen etablierten und neuen Formaten.

Der Aufschwung und die mediale Stimmungsmache rechter politischer Parteien und Strömungen beeinflussen zudem ihre Praxis. All diese Faktoren führen dazu, dass sie Zugeständnisse an den populistischen Diskurs machen und glauben, sie machen zu müssen. Diese artikulieren sich in unterschiedlichen Bereitschaften, die Pressearbeit neu zu justieren. Die praktische Konsequenz für die journalistische Arbeit zeigt sich darin, dass gefestigte Richtlinien journalistischer Arbeit aufgeweicht werden und eine Neujustierung der medialen Themengewichtung stattfindet, welche bestehende Narrative eines ›bedrohlichen Islams‹ eher bedient und stärkt. Im Themenfeld Islam sind Journalist:innen mit der Herausforderung konfrontiert, ihre durchaus kritischen Perspektiven unter den schwierigen Bedingungen von Aufmerksamkeitskonkurrenz medial umzusetzen und an Qualitätsstandards festzuhalten. Unsere Befunde liefern Belege für antidemokratische Entwicklungen in der Medienwelt.¹¹

¹¹ Für wertvolle Hinweise bei der Entstehung des Artikels danken wir Thomas Geier, Stephan Lorenz und Marina Mayer.

Literatur

- Altmeppen, Klaus-Dieter. 2020. Medien und digitale Plattformen in der Migrationsgesellschaft. In *Erwachsenenbildung und Migration*, Hrsg. Tetyana Kloubert, 133–151. Wiesbaden: Springer VS.
- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. 2015. BGBl I, Nr. 40. 1722–1735. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5B@attr_id=%27bgbl115s1722.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%5D__1612169180506. Zugriff: 25.1.2021.
- Attia, Iman, und Ozan Zakariya Keskinliç. 2016. Antimuslimischer Rassismus. In *Handbuch Migrationspädagogik*, Hrsg. Paul Mecheril unter Mitarbeit von Veronika Kourabas und Matthias Rangger, 168–182. Basel: Beltz.
- Balibar, Etienne. 1992. Gibt es einen »Neo-Rassismus«? In *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten*, Hrsg. Etienne Balibar und Immanuel Wallerstein, 23–38. Hamburg: Argument-Verlag.
- Bauman, Zygmunt. 1992. *Dialektik der Ordnung. Die Moderne und der Holocaust*. Frankfurt a.M.: Büchergilde Gutenberg.
- Biskamp, Floris. 2011. Das Reden über das Reden über den Islam. Kritische Forschung im Double-Bind von »Islamophobiekritik« und »Islamkritik«. In *Tödliche Realitäten. Der rassistische Mord an Marwa El-Sherbini*, Hrsg. Opferberatung des RAA Sachsen e.V., 136–148. Hoyerswerda.
- Bleich, Eric, und Maurits van der Veen. 2018. Media Portrayals of Muslims: A Comparative Sentiment Analysis of American Newspapers, 1996–2015. *Politics, Groups, and Identities*. <https://doi.org/10.1080/21565503.2018.1531770>.
- Bourdieu, Pierre. 1992. *Rede und Antwort*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bohnsack, Ralf. 1999. *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in die Methodologie und Praxis qualitativer Sozialforschung*. Opladen: UTB.
- Decker, Oliver, und Elmar Brähler, Hrsg. 2019. *Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Die Leipziger Autoritarismusstudie 2018*. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Dietze, Gabriele. 2016. Das »Ereignis Köln«. *Femina Politica*. <https://doi.org/10.3224/feminaolitica.v25i1.23412>
- Eddy, Melissa. 2016. Germany Didn't Know Migrant Held in Killing Had Violent Past in Greece. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/12/15/world/europe/germany-murder-maria-ladenburger.html>. Zugriff: 17.11.2020.
- El-Menouar, Yasemin. 2019. Der Islam im Diskurs der Massenmedien in Deutschland. In *Antimuslimischer Rassismus und Islamfeindlichkeit*, Hrsg. Bülent Uçar und Wassilis Kassis, 169–184. Osnabrück: V&R unipress.
- Fourquet, Jérôme. 2016. Six Months After: Europeans Facing The Migrant Crisis. <https://jean-jaures.org/sites/default/files/notefjj-304eng.compressed.pdf>. Zugriff: 7.1.2021.
- Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren. 2016. BGBl I Nr. 12. S. 390–393. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%255B@attr_id=%27bgbl116s0390.pdf%27%255D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s0390.pdf%27%5D__1612168066488. Zugriff: 25.1.2021.
- Hafez, Kai. 2013. *Freiheit, Gleichheit und Intoleranz. Der Islam in der liberalen Gesellschaft Deutschlands und Europas*. Bielefeld: transcript.

- Hafez, Kai. 2015. Rassismus im neuen Gewand. Das Bild des Islam in den Medien: Herder Korrespondenzen. *Spezial 2*: 42–45.
- Hafez, Kai. 2019. Die Verhängnisvolle Neigung der Medien. *Communicatio Socialis*. <https://doi.org/10.5771/0010-3497-2019-4-490>.
- Hafez, Kai, und Carola Richter. 2007. Das Islambild von ARD und ZDF. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26–27: 40–46.
- Hall, Stuart. 1989. *Ideologie, Kultur, Medien, Neue Rechte, Rassismus*. Ausgewählte Schriften Bd. 1. Hamburg: Argument Verlag.
- Haarhoff, Heike. 2020. *Nafris, Normen, Nachrichten. Die Standards journalistischer Berichterstattung am Beispiel der Herkunftsnennung mutmaßlicher Straftäter der Kölner Silvesternacht 2015/2016*. Nomos Universitätsschriften Medien und Kommunikation Bd. 9. Baden-Baden: Nomos.
- Hestermann, Thomas. 2019. Berichterstattung über Gewaltkriminalität. Wie häufig nennen Medien die Herkunft von Tatverdächtigen? Eine Expertise für den Mediendienst Integration. <https://mediendienst-integration.de/artikel/wie-oft-nennen-medi-en-die-herkunft-von-tatverdaechtigen.html>. Zugriff: 17.11.2020.
- Jäger, Margarete. 2000. Ethnisierung von Sexismus im Einwanderungsdiskurs. Analyse einer Diskursverschränkung. http://www.diss-duisburg.de/Internetbibliothek/Artikel/Ethnisierung_von_Sexismus.htm. Zugriff: 15.02.2021.
- Karis, Tim. 2019. Muslime in den Medien. In *Handbuch Islam und Muslime*, Hrsg. Mediendienst Integration, 109–113. Berlin: Mediendienst Integration.
- Krone, Jan. 2019. Mythos Sichtbarkeit des Publikums. In *Medienwandel kompakt 2017–2019*, Hrsg. Jan Krone, 169–174. Wiesbaden: Springer VS.
- Lischka, Konrad, und Christian Stöcker. 2019. Digitale Öffentlichkeit: Schauen wir den Algorithmen auf die Finger. In *Medienwandel Kompakt 2017–2019*, Hrsg. Jan Krone, 93–99. Wiesbaden: Springer VS.
- Loos, Peter, und Burkhard Schäffer. 2001. *Das Gruppendiskussionsverfahren. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Marfouk, Abdeslam. 2018. I'm Neither Racist nor Xenophobic, but: Dissecting European Attitudes Towards a Ban on Muslims' Immigration. *Ethnic and Racial Studies*. <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1519585>.
- Maurer, Marcus. 2016. Journalismus und Agenda Setting. In *Handbuch Journalismustheorien*, Hrsg. Martin Löffelholz und Liane Rothenberger, 419–430. Wiesbaden: Springer VS.
- Mediendienst Integration. 2019. Studien zu Muslimen in den Medien. In *Handbuch Islam und Muslime*, Hrsg. Mediendienst Integration, 114f. Berlin: Mediendienst Integration.
- Meer, Nasar, und Tariq Modood. 2009. Refutations of Racism in the ›Muslim question‹. *Patterns of Prejudice* 43 (3–4), <https://doi.org/10.1080/00313220903109250>.
- Miles, Robert. 1992. *Rassismus. Einführung in die Geschichte und Theorie eines Begriffs*. Hamburg: Argument Verlag.
- Neckel, Sighard, und Ferdinand Sutterlüty. 2010. Negative Klassifikationen. Konflikte um die symbolische Ordnung. In *Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft*, Hrsg. Wilhelm Heitmeyer und Peter Imbusch, 409–428. Wiesbaden: Springer VS.
- Neue Deutsche Medienmacher*innen. 2019. Preisverleihung Goldene Kartoffel 2019. <https://www.neuemedienmacher.de/preisverleihung-goldene-kartoffel-2019-2/>. Zugriff: 15.11.2020.

- Newman, Nic, Richard Fletcher, Antonis Kalogeropoulos, und Rasmus Kleis Nielsen. 2019. Reuters Institute Digital News Report 2019. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_0.pdf. Zugriff: 22.9.2020.
- Opratko, Benjamin. 2019. *Im Namen der Emanzipation. Antimuslimischer Rassismus in Österreich*. Bielefeld: transcript.
- Oulios, Miltiadis. 2020. Viel Wille, kein Weg. Diversity im deutschen Journalismus. Eine Recherche über interkulturell vielfältiges Medienpersonal in deutschen Redaktionen und die Ansichten von Führungskräften im Journalismus zu Diversity in den Medien. https://www.neuemedienmacher.de/wp-content/uploads/2020/05/20200509_MdM_Bericht_Diversity_im_Journalismus.pdf. Zugriff: 30.11.2020
- Papendick, Michael, Yann Rees, Franziska Wäschle, und Andreas Zick. 2020. Hass und Angriffe auf Medienschaffende. Eine Studie zur Wahrnehmung von und Erfahrungen mit Angriffen auf Journalist*innen. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Studie_Hass_und_Angriffe_auf_Medienschaffende.pdf. Zugriff: 16.11.2020.
- Pickel, Gert. 2019. *Weltanschauliche Vielfalt und Demokratie Wie sich religiöse Pluralität auf die politische Kultur auswirkt*. Religionsmonitor – Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2019032>.
- Poole, Elizabeth. 2002. *Reporting Islam. Media Representations of British Muslims*. London: Bloomsbury.
- Presserat. 2020. Leitsätze zur Richtlinie 12.1. <https://www.presserat.de/leitsaetze-zur-richtlinie-12-1.html>. Zugriff: 15.11.2020.
- Rane, Halim, Jacqui Ewart, und John Martinkus. 2014. *Media Framing of the Muslim World. Conflicts, Crisis and Contexts*. London: Palgrave Macmillan.
- Said, Edward W. 1978. *Orientalism*. New York: Pantheon Books.
- Said, Edward W. 1997. *Covering Islam. How the Media and the Experts Determine How We See the Rest of the World*. London: Vintage Books.
- Schenk, Michael, Stefan Bosshart, Brigitte Hofstetter, und Belinda Notter. 2017. Themenagenden von Medien, Politik und Bevölkerung. In *Medien und Meinungsmacht*, Hrsg. Manuel Puppis, Michael Schenk und Brigitte Hofstetter, 113–171. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Scherschel, Karin. 2006. *Rassismus als flexible symbolische Ressource. Eine Studie über rassistische Argumentationsfiguren*. Bielefeld: transcript.
- Scherschel, Karin. 2010. Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum. In *Ethnowissen. Soziologische Beiträge zu ethnischer Differenzierung und Migration*, Hrsg. Marion Müller und Darius Zifonun, 237–256. Wiesbaden: Springer VS.
- Scherschel, Karin. 2020. Ethnizität und Rassismus. In *Gesellschaftstheorie*, Hrsg. Hartmut Rosa und Jörg Oberthür, 125–152. München: UVK Verlag.
- Schiffer, Sabine. 2007. Die Verfertigung des Islambildes in deutschen Medien. In *mediale Barrieren. Rassismus als Integrationshindernis*, Hrsg. Siegfried Jäger und Dirk Halm, 167–200. Münster: Unrast Verlag.
- Schiffer, Sabine. 2010. Grenzenloser Hass im Internet. Wie »islamkritische« Aktivisten im Weblogs argumentieren. In *Islamfeindlichkeit. Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen*, Hrsg. Thorsten Gerald Schneiders, 341–362. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Jan-Hinrik, Lisa Merten, Uwe Hasebrink, Isabelle Petrich, und Amelie Rolfs. 2017. Zur Relevanz von Online-Intermediären für die Meinungsbildung. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 40. <https://hans-bredow-institut.de/uploads/>

- media/default/cms/media/67256764e92e34539343a8c77a0215bd96b35823.pdf. Zugriff: 28.11.2020.
- Shooman, Yasemin. 2014. »... weil ihre Kultur so ist«: Narrative des antimuslimischen Rassismus. Bielefeld: transcript.
- Shooman, Yasemin. 2015. Angst vor dem Islam oder Rassismus gegen Muslime? Zur Einordnung antimuslimischer Diskurse aus rassismustheoretischer Perspektive. In *Öffentliches Ärgernis? Moscheebaukonflikte in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Hrsg. Reinhold Bernhardt und Ernst Furlinger, 141–159. Zürich: Theologischer Verlag Zürich.
- Wethling, Tore, und Stefan Hansen. 2012. Anders Breivik: Terrorist oder Amokläufer. In *Jahrbuch Terrorismus Bd. 5 2011/12*, Hrsg. Joachim Krause und Stefan Hansen, 121–146. Opladen: Budrich.
- Zick, Andreas, Beate Küpper, und Wilhelm Berghan. 2019. *Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19*. Bonn: Dietz.

Bastian A. Vollmer

Public Discourses and Politics on Migration: A Precarious Situation and Dismal Outlook?

Abstract

Emotions dominating normative frameworks is not new in the making of migration-related policies or in public discourses on migration. However, this matter has entered a different dimension in the age of populism and post-factualism reshuffling the parameters of this issue to a large extent. I will argue in this article that we can find a mixture of developments that consecutively reveals a state of public discourses that is highly precarious and that needs change and counteraction. Instead of retreating into well-trodden policy issues and overtly neglecting the potentiality for a constructive discourse that includes the deliberation on migration realities and migratory processes and its complexities, a vision is needed for new evidence-based, well-informed, yet not technocratic, forms of discourse and a future of reflexive knowledge production.

Keywords

Migration, discourse, politics, policy-making, post-factualism, knowledge production

Öffentliche Diskurse und Migrationspolitik: Eine prekäre Situation und ein düsterer Ausblick?

Zusammenfassung

Die Prägung politischer und öffentlicher Migrationsdiskurse durch Emotionen und Normativität ist nicht neu. Im Zeitalter von Populismus und Post-Faktizität hat diese Prägung jedoch Dimensionen angenommen, die die

Prof. Dr. Bastian A. Vollmer
Department of Social Work and Social Sciences, Catholic University of Applied Sciences,
Mainz, Germany

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 147–164,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.114>

Parameter dieses Sachverhalts deutlich verschieben. Ich werde in diesem Beitrag verschiedene Entwicklungen diskutieren, die einen öffentlichen Diskurs kenntlich machen, der als hochgradig prekär bezeichnet werden kann und der Änderungen sowie Gegenmaßnahmen benötigt. Anstatt bekannte und veraltete Politiken zu rekurrieren und einen potenziell konstruktiven Diskurs zu vernachlässigen, braucht es Ideen und Visionen einer evidenzbasierten, jedoch nicht technokratischen, Form eines Migrationsdiskurses und einer zukünftigen reflexiven Wissensproduktion.

Schlagwörter

Migration, öffentlicher Diskurs, Migrationsdiskurs, Migrationspolitik, Politikproduktion, Post-Faktizität, Wissensproduktion

* * * * *

Introduction

The field of migration has become a pivotal issue that drives some of the most drastic changes in political landscapes and policy-making areas in the past decades. The election of Donald Trump as US president, populism on the rise in Europe or the UK leaving the European Union have been dominated and fueled by the skewed and often convoluted policy field of migration, its managerial control components and its discursive undercurrents.

Consecutively, European governments implicitly admitted the failure of their immigration policy as regards the control and management of increasingly ›unwanted migrants‹ during the past decades (Castles 2004; Freeman 1994; Joppke 1998). The ›lost control‹ claim arose in the beginning of the 1990s and gathered momentum in the European ›asylum crisis‹ when the fear over the unwanted migration of asylum seekers shifted to a fear over the asylum-seeking process that portrayed it as a potential pathway for irregular migration. Such pathways of ›bogus asylum‹ or ›economic asylum‹ were increasingly reflected repeatedly in policy discourses. There is a long list of examples, with some European ones to be found in Austria, Slovakia, Poland, the Czech Republic and Hungary (Vollmer 2011). At the European as well as the national level, the evolution of legislations epitomized a growing concern over such ›uncontrolled‹ groups of migrant populations. Governments introduced restrictionist legislation and the development of control logics to oversee and manage the selection of migrants across borders. Sovereignty logics claimed back power, and the alleged ›lost control‹ over national and Europe-

an borders became increasingly prominent in policy and public discourses alike (Sassen 1996; Kraler et al. 2008; Vollmer 2011).

Some of these rather hidden legislations were paired with the development of welfare policies in the EU and beyond. After a neoliberal rollback, and an ongoing ›dual crisis‹ of welfare states and national identities in Europe (Schierup et al. 2006; Jenson 2009), the very foundations of welfare provision were put in question by policy reforms and their underlying concepts. New exclusionary borders have been drawn around social rights and public welfare provision, producing a ›hierarchy of citizenship‹ (Castles 2007) that conflicts with human rights law and is frequently challenged by it (Blake 2004). Rising opposition challenged the access to social protection for non-citizens based on the view that »social protection should be for those who belong to the ethnically defined community and who have contributed to it«, which has been critically labeled as arising ›welfare chauvinism‹ (Kitschelt 1997, p. 22; see also Mewes and Mau 2012). Attempts to explain such chauvinism include »cultural and economic conditions, but also individual perceptions and explanations«, such as perceived material risk (Mewes and Mau 2012, p. 150). Fear of ›the stranger‹ combined with material risk averse behavior as well as surveys that state a migration potential of 15% of the world's adult population (Esipova et al. 2018) have built a fundament that resonates in public domains.

Once again, the destructive language and arguments that were used in the early 1990s can be found in discourses on migration in the more recent past (e.g., Rheindorf and Wodak 2018; Fuchs 2016) and the present. This language and its related arguments are well perceived in the public domain. Immigration opponents use various arguments frequently involving metaphors that usually refer to the consequences of immigration being harmful for the country, such as swapping or flooding, or being offensive or dangerous. Immigration will »destroy Japan«, as Makoto Sakurai of the Japan First Party has, for example, stated (Guest 2019). The intention is to produce fear and a threat – by now, a well-known phenomenon of the configuration of the migration discourse on a global scale.

Such language and engaged narratives – irrespective of their truth value – have been present in public discourses for many years; however, the impact of such narratives has increasingly gained political significance. Using fear or *angst* that stems from the unknown and strange object is effectively winning votes in the past and in the present day (see Austria, Brazil, Denmark, Germany, Hungary, Italy, Poland, the US, etc.). Nevertheless, we can find a different quality of populism and a widespread political efficiency of these narratives, which has gained a new relevance and historic momentum. This

development affects public discourses and consequently also policy-making as such.

This article intends to discuss the precarious situation, mostly with reference to the case of Germany by drawing attention to some ramifications that call for new research and the balancing of a discourse that considers migratory processes as much as the processes and implementation of ›migrant integration‹ (a highly problematic concept as such which will not be discussed in detail). First, I will show and discuss the matter of emotionality, which is not new to the migration discourse or the politics of it. A short excursion into the German legislative history will exemplify this, while a second, and more alarming point will link this normative dimension with the arising phenomena of post-factualism, which fuels and exploits this normative dimension in drastic and most efficient ways. As a consequence, the German discourse is convoluted and polarized at various levels. It is a topic that is becoming politically ›overly convoluted‹ and consequently political actors retreat into the more structured and less convoluted topics such as ›migrant integration‹ that offer a way to deal with this field, but which drastically oversimplify it and ignore important angles – and by which I will draw this third and last part to a close.

Emotionality and Normativity Resonate

Using an example and looking at German legislative development and its production by using methods of discourse and policy analysis (Vollmer 2014), we can find, for instance, for the period 1973–1999 a range of policy-making processes that are dominated by emotional and normative frameworks. In particular, the policy domain of controlling migration and especially irregular forms of migration is driven by values, beliefs and fears.¹ One can find a fierce, emotionalized bargaining game among political actors. Instead of trying to objectively use data and information, actors seek information that they can use for underpinning their belief or value systems. Knowledge and facts are used rather as political ammunition, that is, knowledge and facts are functionalized for the actors' normative frameworks. Instead of evidence-based arguments, the policy domain of migration control operates with normative categories (e.g., threat, deception, overpopulation paranoia), which has an impact on the outcome of a decision-making process.

¹ For a more updated discussion see, for instance, Poutrus (2019) or for a discussion linked to migration regimes, see, for instance, Hess and Kasperek (2017).

These normative frameworks could be found in several policy processes, one of them is, for instance, the AZR (Central Register of Foreign Nationals)². In 1994, two bills were published, one government bill (18 March 1994) and another one proposed by the *Fraktionen* CDU/CSU and FDP (1 March 1994). In short, the reintroduction of the AZR was intended to be a preventive measure and to enable officers »to refuse entry« if a »justified suspicion is identified«. During the policy process, deception and mistrust were normative elements, which equally imbued the decision-making trajectories. Analysis has shown that dynamic policy frames entailing elements of deceit extended to criminality, deviousness, or the »morally contestable«. Emotive arguments, including distrust and suspicion, were reconciled with instrumental measures in policy frame constructions (Vollmer 2014). Values linked to myth and memories of the nation and culture (see, e.g., Smith 1971; 1988) were found as an additional part in decision-making frameworks. However, such narratives referring to myths and memories of nationhood had already shown their effectiveness in previous legislative processes.

Reaching further back in German policy history, this became apparent in a crucial phase of the policy process of *Ausländerpolitik*.³ In the final phase of *Ausländerpolitik*, starting at the end of the 1970s and which continued throughout the 1980s, political actors (in this case mainly members of the *Deutscher Bundestag*) pointed to the significance of national sentiments reminding members of parliament of »their heritage«. Parliamentary coalition groups used figurative tools to signify alienation, fostering the potential risk of further detachment of the German population from their »own community«.

Another example is the policy process of the Asylum Law in 1993, which changed the German Constitution (§ 16 of the *Grundgesetz*). Discourse analysis has shown that discursive processes were gradually dominated by a few argumentative constructions. One of the major components of these constructions was the element of threat. Policy makers referred to the abuse of the German Asylum Law (and therefore indirectly the abuse of the German Constitution) by a group of »bogus people« that had no right to be in Germany.⁴ However, this discursive linkage threat was effectively related to notions of

2 The Ministry of the Interior (BMI) proposed a foreigner database (AZR) in August 1988. It was amended several times by the BMI between August 1988 and June 1989 and discussed in both parliamentary houses until the process ceased in September 1990. The bill was denoted as being unconstitutional and discriminative in its nature.

3 Not to be confused with »policies on foreigners« in general. However, this is a specific policy process.

4 See also, for instance, meetings of the Interior Standing Committee on 29 April 1992, 6 May 1992 and 23 September 1992.

illegality, criminality and organized crime (see Vollmer 2014; for more recent examples, see Poutrus 2019).

Nevertheless, policy issues and proposed policy solutions, introduced and mobilized by actors, need another decisive variable: *acceptability*, or *resonance*. This variable built the basis on which policy preferences or policy choices (among political actors and ›the public‹) are justified or as Edelman (1977; 2001) would put it »symbolically justified«. More generally speaking, differences exist between various policy domains (see, e.g., May et al. 2006) and each policy domain plays by its own rules. Therefore, not only the nature of the political bargaining game, but also the environment of this game needs to be looked at in future research. But how can we speak about further explanatory insights of such prevailing emotional frameworks and how can political actors exploit emotional frameworks?

By introducing a psychological perspective on decision-making, scholars have shown in the past (e.g., Tetlock 1985) that there are features of political contexts and distinctive ways of thinking about policy issues as well as decision dilemmas that are related to them. In this way, policy issues become distinctively defined *a priori* and thus influence policy decision processes that have implications for policy outcomes (Farnham 1990; Kaarbo 2008). In turn, features of political context create a pervasive concern in the view of acceptability, which has been demonstrated in the political science literature over a period of decades (see, e.g., Harring et al. 2019; Schilling 1961). Political context predetermines the acceptability or sufficient consensus for a given proposal. It determines to some extent effective political action and its underlying policy aims (George 1980; Schmidtke 2014). We can observe that party politics and normative framing of policy domains became increasingly prominent, especially in the domain of migration control. With regard to this specific policy domain of migration, each policy issue is not only a policy problem but also a *political problem*, and henceforth acceptability and public resonance play a decisive role (see Anderson 2017; Brown 2010; Castles 2004).

Acting on the premise of achieving acceptability by taking into account majorities and their sentiments in parliaments as well as public opinion, rational imperatives can be strategically neglected, as irrational frameworks offer more flexibility and efficiency – as the case above regarding Germany has demonstrated. Parliamentary popularity may not comply with opinions that are popular in the historic moment as perceived by members of the public. Values, belief systems, emotions and normative frameworks offer strategically more attractive and broader coverage and reach a higher degree of acceptability and resonance at both levels (parliament and public opinion). Normative frameworks offer more flexibility and thus they are less complicated to adjust, if necessary, in order to create more resonance. Building a

consensus among those who have substantial impact on the policy process, namely coalition leaders or powerful individuals in parliament (see, e.g., Putnam 1988), values and belief systems can be incrementally adjusted during policy conflicts. Political actors often desire to serve a number of values, thus creating a blending or combination of several normative elements into a new one, which is likely to fit into features that are needed for the policy proposal to be effectively accepted at both levels: parliament and the public. This blending survives a screening for acceptability and can incorporate a variable significance of each normative element (for instance threat, deception, overpopulation paranoia) (see Vollmer 2014).

Nevertheless, in this way, policy proposals that are expected to reach no acceptability will not be put forward and henceforth policy proposals that are expected to satisfy the majority will be preferred. Such a preoccupation with acceptability, however, leads to policy measures that will be presumably accepted but not necessarily to the ones that are urgently needed or that represent a thoroughly deliberated and possibly sustainable solution.⁵

One might even propose the assumption that a sustainable solution based on available and up-to-date evidence and data might not be relevant at all, but the primary goal is the political acceptability and resonance in public domains themselves to win on the battlefield of politics. Hence, policy-making on migration is under the influence of entire bandwidths of interests, institutions, and ideas, which – following their ›own agendas‹ – might not be based on the realities of the processes or causes and effects of migration (see also, e.g., Hampshire 2013). In addition, personal beliefs and public opinion on migration might be strongly shaped by a range of different factors that have little or nothing to do with facts, data and evidence (Blinder 2011), and coming back to the matter of the above explicated role of acceptability and resonance, this very matter has entered a different dimension and that is the matter of populism in connection with the age of post-factualism and emotionalism that reshuffles the parameters of this problem to a large extent (see also Boswell et al. 2011).

⁵ We still look at a discursive context in which public debates and policy-making are often ill-informed and based on mythical narratives instead of facts (see, e.g., Boswell 2008; 2009). Research has produced relevant insights about the field of migration; however, there are significant limits to the existing data and analyses. Ruhs et al. (2019) argue that because there are considerable gaps in the evidence base and there are mixed results around key migration issues such as the impact of immigration and the solidarity among ›natives‹, there are also reasons why data and research play a relatively minor role in public debates and policy-making on migration.

Post-factualism

To generate threat scenarios in public migration discourses was and is comparatively simple, but the digitalized public domain has the power to generate fear out of thin air. With sufficient speed and the effect of virality, fear and unfound paranoia can be generated through peer-to-peer information transmission. For instance, Müller and Schwarz (2019) have shown how such fear was facilitated by correlating anti-refugee hate crimes in Germany and the increasing use of Facebook. Increased use of digital and online media and related decision-making processes attune users to more heuristic ways of decision-making, giving higher importance to emotions and ›gut-feeling‹ (see, e.g., Appel 2020). Post-truth, the post-factual continuum and the related revision of decision-making principles and processes have gained substantial political force.

At the same time, the intellectual building blocks of the modern age, which comprised concepts and meanings of truth, scientific expertise and evidence with the goal of creating progress and innovation in societies, have experienced a process of being discredited. Epistemic communities and their potential insights and ideas no longer have the capacity of ordering and settling arguments or political conflicts. Experts and policy makers are discredited as an elite group, which are blamed for serving themselves instead of the common good or the public (see also Davies 2018).⁶ Consequently, rather than trusting experts, some societal strata rely on services that are digitally fast and seemingly believable and which are assumed to have no agenda, or ›deceitful agenda‹ behind their public status.

Surely, the theorization and use of emotions and rationality is of highest value and has manifold fields of applications (Bechara and Damasio 2005; Damasio 2005), but in the context of politics and policy-making (Bloom 2014), the dominance of emotionality and dominant heuristic thinking structures, it potentially introduces various complications. Since the bargaining game over the policies and political agendas underlie certain rules, in the end, political actors or coalition groups who want to win this game need to win the majority, not only in parliament but also among ›the public‹. Brader et al. (2008) and more recently Blinder et al. (2013) and Turper et al. (2014) have discussed how delicate the relationship is between public opinion and immigration politics. Yet it opens a window of opportunity for political or public actors using whatever narrative or myth that could potential go viral or reach a critical mass of digital multiplicities that serve the interests of such actors. One could argue, who cares if this ›news‹ or these ›narratives‹ have a value

⁶ Which might change again as a result of the ongoing Coronavirus crisis.

of truth or whether they are evidence-based? The aim of such actors is to create mobilization and recognition while the means are meaningless.

Going through the detailed configuration of the post-factual age (see, e.g., Kaeser 2016; McIntyre 2018; or Jaster and Lanius 2019) or listing all the disinformation that has been fed to the public discourse over past years in the field of migration would clearly go beyond the limit of this paper, but the meaning of the post-factual concept is relevant here because it points to the devaluation of truth (see also König 2016). The evidence of showing that a statement is true became irrelevant and the term of alternative facts arose in more frequent and prominent fashion (Cooke 2017).⁷ There is no true or untrue because facts raised against other facts cannot be derived as valuable or not valuable within the course of a proposition or argumentation. Donald Trump has shown us once more how this is done in his State of the Union Speech on 5 February 2020⁸ as well as in his strategic announcements during the Coronavirus crisis.

A precarious, if not terrifying, scenario for public discourses and the chance for actors to be heard by whatever statement they make, to create new blaming logics or to produce new enemies, which all fit their politico-ideological purposes. Wodak (2019) describes it, for instance, as the conversion of the victim–offender roles (by, for instance, Matteo Salvini's LEGA, US President Donald Trump, the Brexit Party of Nigel Farage, or Viktor Orban's Fidesz). By this conversion, migrants are the powerful invaders, with the native population acting as the suppressed and exploited victims. The examples are manifold, but common discursive strategies are metaphors of natural disasters or the animalization of newly arriving people by comparing them to parasites or infiltrating the healthy natives with viruses and the like (the COVID-19 virus could potentially spiral this argument into new political significance). The framing is a war and struggle of us against them, and, therefore, narratives can be stylized by political actors who produce, follow, and mobilize such language in a way depicting themselves as the new political heroes who will save the country and its ›real‹ people (see also Wodak 2017).

⁷ The term of alternative facts found its way into politics and political process in the late 1990s.

⁸ Full Transcript: Trump's 2020 State of the Union Address, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/02/05/us/politics/state-of-union-transcript.html>. Accessed: 16.8.2020.

Impact on Public Discourses

The impact of such developments is destructive at various levels, but it certainly leads to a disconnection between discourses on migration and migration realities (see also Ruhs et al. 2019). The response to foster ›evidence-based‹ arguments and policy-making, a rationalization and depoliticization of the migration discourse and the introduction of ›fact-checkers‹ such as platforms like snopes.com (see, e.g., Graves and Cherubini 2016), has had little effect or even the opposite effect for the reasons described above.⁹ Experts or scientific knowledge has been openly criticized for representing societal elites and not the interests of ›the people‹ (see also Boswell 2018). Members of populist movements try intentionally not to associate themselves with expertise but with ›honest opinions‹ and claim-making by which the connection to the interests of ›the people‹ is established – a very different point of reference than the elite institutions as Mudde (2004) has shown. Simple and not overtly complex lines of argument are preferred and publicly mobilized instead. These lines of argumentation exclude complex and technical explanations in favor of simple claims and spontaneous action. Indeed, for populist movements, the rejection of expertise is a core part of their political identity and strategy of political mobilization. Conversely, another key aspect is the identification with the claim that their movement is against the established facts or expertise and counter to the proposals followed by ›mainstream‹ political actors. Established facts or knowledge become as such an enemy of the people and therefore of the populist movements. The identifier ›against‹ plays an important role as simplicity and urgency are the qualities that replace the values of truth, deliberation and reflection. Research and deliberation are virtues of the ›elites‹. Clarke and Newman (2017, p. 12) refer to a different ›sense of time‹ that can be found in populist movements. Direct action and the sudden implementation of promises are proclaimed and no empty words or irritating complexities and analysis – as done to some extent by mainstream politics – are therefore celebrated.

How do such developments affect the public or the political discourse? It can respond in many ways as we can observe in Europe. A German specialty is the retreat into less conflict-ridden terrain. Although innovative and ground-breaking discussions on migration may have been achieved – as we can observe in many fields of migration in Germany and which have constructively contributed to various discursive developments –, yet a shifting took place, and this is the refocusing on the less conflict-ridden, but well-trodden terrain, of ›migrant integration‹. Dealing with integration and its

⁹ This shall not presume that there are *per se* ›true‹ and ›false‹ descriptions of ›realities‹.

underlying ideology is much clearer and goal-oriented and has a long and rich history in Germany (see, e.g., Oltmer 2006) than the much wider, complex and convoluted discourse of migration with all its facets. Oddly, but with symbolic power, the Christian Democrats proclaimed Germany as a »country of integration«¹⁰ in 2007 with the obvious intention of circumventing and dismissing the term ›country of immigration‹. This focus of making people similar and less different is represented most adequately in the fetish of the capacity of speaking the German language as proficiently as possible,¹¹ disregarding the migratory experience of people that have possibly grown up in a country in which more than five languages are frequently spoken and where an understanding of a working-level of language use is more commonplace (e.g., Eritrea). The background was and still is today the understanding of integration as a measure of the contributions of immigrants' economic and social performances to Germany and the German society. This is also why the term of ›promoting and demanding‹ (*Fördern und Fordern*) signifies this understanding, which is driven by economic performance and the utilitarian value of immigration and the presence of people from potentially other places and spaces (see, for instance, Gomolla 2013).

Yet a new strand of actors and academics in the field aim to revisit the term *integration* or replace it, and such drastic revisions are highly needed as one can observe a certain dominance of the integration topic in Germany for decades. This dominance has consecutively undermined the relevance and importance of the topic of migration as contributing to the country's process and knowledge repertoire.

An indicator of a neglected discussion on migration and the experience of the phenomenon but focusing on the more familiar topic of integration is the evolution of the public discourse during the arrival of people between 2014 and 2018 during the humanitarian but so-called migration crisis.

For instance,¹² Vollmer and Karakayali (2018) found a volatile discourse that was first unexpectedly refugee-welcoming and empathetic, thereafter tumbling in the course of time and lastly disintegrating to a large extent. The understanding of migration realities were framed and politicized as performed by people deserving help facilitated by mediatized representations of, for instance, women and children on the move, so that the public discourse was dominated by empathetic attitudes and narratives. An intricate and interdependent philanthropic relationship between the host country's

¹⁰ Maria Böhmer (CDU), Deutscher Bundestag, 146. Sitzung, 22.2.2008, Plenarprotokoll, p. 15439.

¹¹ See, e.g., Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 2007. *Der Nationale Integrationsplan: Neue Wege – Neue Chancen*, Berlin.

¹² There certainly is a growing body of literature.

population and the refugees emerged. However, a downturn took place as soon as the association of migration processes and deservingness vanished due to new narratives (terrorism and events of undeservingness) painting a far different picture and building a framing of migration and migratory subjects. A re-demonizing process of refugees and their labeling as undeserving migrants, or ›economic migrant‹ emerged.¹³ Without the reflexive knowledge in the public domain and more qualified understanding of the nature of migration, its processes and the drivers of migration, windows of ideological opportunity have and will open recurrently for conservative and right-wing parties, not only in Germany, but across the European Union and beyond.

A second indicator is the oversimplification often used by political actors – due to a missing and neglected discussion – of the migration phenomenon to the push-pull logic of migratory processes. Surely, and still relevantly, there is a marvelous explanatory power of push-pull logics examining significant factors that influence population movements, but nowadays it seems shortsighted. Having emerged as one of the migration theories more than half a century ago that intended to describe and order migration logics (see Lee 1966), it is still a useful start to explain some migratory dynamics and procedures. However, it heavily oversimplifies the truly complex ramifications of migration processes and the ever-changing phenomenon or event of migration and its context and drivers. Black et al. (2011) refer to a plethora of drivers, including environmental ones, whereas Van Hear, Bakewell, and Long (2017) mention further drivers that come into play that cannot be fed into a model that has two sides and opposing mechanisms.¹⁴

Expressed very crudely, migration studies and theory deal with people and not organic machines underlying a binary model. Decision-making processes, even when it comes to migration, are not that simple to research, and Haas (2008) rightly criticized the blunt assumptions in the way individuals respond to incentives including full information situations and markets in various economic equilibriums. These are assumptions that are far from migration realities, which are instead very chaotic, spontaneous, irrational and very human. These qualities are underlined by the fact that potential migrants may respond very differently or conversely to the various factors of

¹³ This has however further implications for the relabeling process widening the category ›economic migrants‹, that is, potentially including a large number of people that are forced to leave their countries as a result of socioeconomic conditions and the threat of poverty or malnutrition. It would effectively demonize and illegitimize an even broader category of forced migrants.

¹⁴ If such opposing mechanisms are used, they tend to be used by researchers in migration literature as a starting point to underline the simplicity of it and to heighten the theoretical innovation presented by the researchers themselves, as Carling and Collins (2017) argued.

›push‹ and ›pull‹ forces (see also, e.g., Castles et al. 2014). Interactive markets and interdependent socioeconomic as well as political processes in the coexistence of migratory subjectivities just cannot be bound to a binary model with incentives, determinants and drivers. An inter- and transdisciplinary view of such interdependencies as well as cobwebbed networks of social relations and interactive factors may try to put forward some assumptions and regularities, but these need to be renewed and set into context for the given time and place. The nature of migration is too dynamic and the political changes are happening too swiftly to set up models. Evidence and data improve knowledge of the process of migration, but academic disciplines shall be careful with producing models, predictions about journeys, quantifications or dichotomized categorizations (voluntary/involuntary or regular/irregular, or the new bordering practices of migrants and refugees). It undermines migratory subjectivity and agency, which have been proved in the past five years as very powerful. Knowledge of migration and its realities is unfortunately undermined by a discourse that has refocused on the much more comfortable issue of ›migrant integration‹ – especially in Germany.

Conclusion

In conclusion, this article carves out a mixture of developments underlining the need for more research as well as changes in the production of knowledge in public domains.

Emotionality in policy-making and the neglect of evidence-based arguments and deliberative decision-making in highly politicized contexts can be seen more generally as problematic, but it becomes a heightened issue in the policy domain of migration and its underlying public discourses. As argued in the paper, whereas emotionality and normative frameworks have resonated in past and present public discourses, this matter has entered a different dimension in the age of populism and post-factualism reshuffling the parameters of this problem to a large extent.

The devaluation of what can be critically denoted as true, the irrelevance and mortification of scientific knowledge, critical and reflexive contemplation, all point to a daunting scenario for public discourses and the chance for actors to be heard by whatever statement they make or to create new blaming logics or produce new enemies that suit their politico-ideological purposes or even agendas. The digitalized public discourse in which anyone has the chance to claim the truth, be published and receive recognition or even legitimacy in its content is not the problem as such. The problem is not the new freedom of being heard and having a voice by all users of the digitalized public domain, but the content that it contains, the text, the words and their

meaning. Provocation, verbal attacks, bullying and recognition for being outright harsh and hateful to other members of the public, is commonplace. Behavior and the content – may it be anti-Semitic, racist, sexist or nativistic – has become brutal. The additional procedural demonization of evidence-based facts and knowledge and the stigmatization of ›elite actors‹ by the alleged ›real people‹ draws the nature and culture of public discourses into a Hobbesian age of ›all against all‹, of brutishness and a scenario of a destructive, instead of constructive, discursive conflict.

Yet to retreat and hide behind the more comfortable and well-trodden path of integration ignores the innovative steps that have been made in Germany in the past years concerning migration and the discourses on it. The same applies to a focus on oversimplified mechanistic models of migration to create artificial order and clarity. The push-pull model might be comfortable and plausible (especially for political actors), but it describes only a small part of the phenomenon and process of migration, by essentially oversimplifying the complex and dynamic matter of migration and bluntly ignoring the subjectivity of the migratory agency.

Certainly, these are arguments no politician or political actor would like to hear, but academia is not serving politics to make things simple. Therefore, academia might consider its distance and proceed to set out the research and methodologies needed for the sake of producing reflexive knowledge (see also Dahinden et al. 2020) and an understanding of migration and informing participatory processes. Knowledge of migration – not political popularity – is the firmest basis for policies serving humanity. It builds frameworks for contextualized and varying complex migratory situations in sending and receiving countries. In other words, this is a call for more empirical research in the field migration studies developing, for instance, complex meta-models of migration regimes and its implications (see also Andrijasevic et al. 2005; Pott et al. 2018) or the understanding of migration realities where the view and voice of *migrancy* move on the center stage of concern as well as of theorization. Significantly, innovative and progressive inter- and transdisciplinary groups of migration and media/narration studies in collaboration with sub-fields of psychology might shed light on the interconnections between migratory process, media effects and cognitive perception processes in public discourses. There is an urgent need to study and understand how and why data, facts and research may or may not affect public discourses on migration or the given policy-making landscapes in Germany, in Europe or in other contexts across the globe.

References

- Appel, Markus. 2020. Die Psychologie des Postfaktischen – Einleitung und Überblick. In *Die Psychologie des Postfaktischen: Über Fake News, »Lügenpresse«, Clickbait & Co.*, ed. Markus Appel, 1–7. Berlin: Springer.
- Anderson, Bridget. 2017. Towards a New Politics of Migration? *Ethnic and Racial Studies* 40 (9): 1527–1537.
- Andrijasevic, Rutvica, Manuela Bojadžijev, and Sabine Hess. 2005. Turbulente Ränder. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas. *PROKLA: Migration* 35 (3): 345–363.
- Bechara, Antoine, and Antonio R. Damasio. 2005. The Somatic Marker Hypothesis: A Neural Theory of Economic Decision-Making. *Games and Economic Behavior* 52 (2): 336–372.
- Ben-Nun Bloom, Pazit. 2014. Disgust, Harm, and Morality in Politics. *Political Psychology* 35 (4): 495–513.
- Black, Richard, W. Neil Adger, Nigel W. Arnell, Stefan Dercon, Andrew Geddes, and David Thomas. 2011. The Effect of Environmental Change on Human Migration. *Global Environmental Change* 21 (Supplement 1): 3–S11.
- Blake, Nicholas. 2004. Judicial Review of Expulsion Decisions: Reflections on the UK Experience. In *The Unity of Public Law*, ed. David Dyzenhaus, 225–252. Oxford: Hart.
- Blinder, Scott. 2011. *UK Public Opinion Toward Migration: Determinants of Attitudes. Migration Observatory Briefing*, University of Oxford. Oxford: COMPAS.
- Blinder, Scott, Robert Ford, and Elisabeth Ivarsflaten. 2013. The Better Angels of Our Nature: How the Antiprejudice Norm Affects Policy and Party Preferences in Great Britain and Germany. *American Journal of Political Science* 57 (4): 841–857.
- Boswell, Christina. 2008. The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy. *Journal of European Public Policy* 15 (4): 471–488.
- Boswell, Christina. 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boswell, Christina. 2018. *Manufacturing Political Trust: Targets and Performance Indicators in Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boswell, Christina, Andrew Geddes, and Peter Scholten. 2011. The Role of Narratives in Migration Policy-Making. A Research Framework. *The British Journal of Politics and International Relations* 13: 1–11.
- Brader, Ted, Nicholas A. Valentino, and Elizabeth Suhay. 2008. What Triggers Public Opposition to Immigration? Anxiety, Group Cues, and Immigration Threat. *American Journal of Political Science* 52 (4): 959–978.
- Brown, Wendy. 2010. *Walled States, Waning Sovereignty*. New York: Zone Books.
- Carling, Jørgen, and Francis Collins. 2018. Aspiration, Desire and Drivers of Migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (6): 909–926.
- Castles, Stephen. 2004. Why Migration Policies Fail. *Ethnic and Racial Studies* 27 (2): 205–227.
- Castles, Stephen. 2007. National and Empire: Hierarchies of Citizenship in the New Global Order. In *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship: Britain and France*, ed. Christophe Bertossi, 17–40. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Castles, Stephen, Hein de Haas, and Mark J. Miller. 2014. *The Age of Migration*. 3rd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Clarke, John, and Janet Newman. 2017. ›People in this country have had enough of experts‹: Brexit and the Paradoxes of Populism. *Critical Policy Studies* 11 (1): 101–116.
- Cooke, Nicole A. 2017. Posttruth, Truthiness, and Alternative Facts: Information. *The Library Quarterly* 87 (3): 211–221.
- Dahinden, Janine, Caroline Fischer, and Joanna Menet. 2020. Knowledge Production, Reflexivity, and the Use of Categories in Migration Studies: Tackling Challenges in the Field. *Ethnic and Racial Studies*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01419870.2020.1752926>.
- Damasio, Antonio R. 2005. *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*. London: Penguin.
- Davies, Will. 2018. *Nervous States: How Feeling Took Over the World*. London: Jonathan Cape.
- De Haas, Hein. 2008. *Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends*. Migration Research Series 32, Geneva: IOM.
- Edelman, Murray. 1977. *Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail*. New York: Academic Press.
- Edelman, Murray. 2001. *The Politics of Misinformation*. New York: Cambridge University Press.
- Esipova, Neli, Anita Pugliese, and Julie Ray. 2018. More Than 750 Million Worldwide Would Migrate If They Could, <https://news.gallup.com/poll/245255/750-million-worldwide-migrate.aspx>, Accessed: 19.1.2021.
- Farnham, Barbara. 1990. Political Cognition and Decision-Making. *Political Psychology* 11 (1): 83–111.
- Freeman, Gary. 1994. Can Liberal States Control Unwanted Migration? *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534: 17–30.
- Fuchs, Christian. 2016. Racism, Nationalism and Right-Wing Extremism Online: The Austrian Presidential Election 2016 on Facebook. *Momentum Quarterly* 5 (3): 172–196.
- George, Alexander L. 1980. *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder: Westview.
- Gomolla, Mechthild. 2013. Fördern und Fordern allein genügt nicht! Mechanismen institutioneller Diskriminierung von Migrantenkindern und -jugendlichen im deutschen Schulsystem. In *Schieflagen im Bildungssystem*, ed. Georg Auernheimer, 87–102. Wiesbaden: Springer VS.
- Graves, Lucas, and Federica Cherubini. 2016. *The Rise of Fact-Checking Sites in Europe*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford.
- Guest, Robert. 2019. To Make the World Richer, Let People Move. *The Economist*, Special Report, 14.11.2019.
- Hampshire, James. 2013. *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*. Cambridge: Polity Press.
- Harring, Niklas, Sverker C. Jagers, and Simon Matti. 2019. The Significance of Political Culture, Economic Context and Instrument Type for Climate Policy Support: A Cross-National Study. *Climate Policy* 19 (5): 636–650.
- Hess, Sabine, and Bernd Kasperek. 2017. Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime. *Social Inclusion* 5 (3): 58–68.

- Jaster, Romy, and David Lanus. 2019. *Die Wahrheit schafft sich ab. Wie Fake News Politik machen*. Stuttgart: Reclam.
- Jenson, Jane. 2009. Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving towards Social Investment. In *What Future for Social Investment?*, eds. Nathalie Moré, Bruno Palier, and Joakim Palme, 27-44. Stockholm: Institute for Future Studies.
- Joppke, Claus. 1998. Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics* 50 (2): 266–293.
- Kaarbo, Juliet. 2008. Coalition Cabinet Decision Making: Institutional and Psychological Factors. *International Studies Review* 10 (1): 57–86.
- Kaeser, Eduard. 2016. Das postfaktische Zeitalter. *Neue Zürcher Zeitung*, 22.8.2016.
- Kitschelt, Herbert. 1997. *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- König, Helmut. 2016. Die Lüge in den Zeiten Putins. *Merkur* 70 (800): 89–95.
- Kraler, Albert, David Reichel, and Christina Hollomey. 2008. *Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe – Austria Report. Clandestino Project*. http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino_report_austria_final_2.pdf, Accessed: 19.1.2021.
- Lee, Everett S. 1966. A Theory of Migration. *Demography* 3 (1): 47–57.
- May, Peter J., Joshua Sapotichne, and Samuel Workman. 2006. Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal* 34 (3): 381–403.
- McIntyre, Lee. 2018. *Post-Truth*. Cambridge: MIT Press.
- Mewes, Jan, and Steffen Mau. 2012. Welfare Chauvinism, Class, and Economic Uncertainty. In *Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond*, ed. Stefan Svallfors, 119–157. Stanford: Stanford University Press.
- Mudde, Cas. 2004. The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition* 39 (4): 542–563.
- Müller, Karsten, and Carlo Schwarz. 2019. *Fanning the Flames of Hate: Social Media and Hate Crime*. <https://ssrn.com/abstract=3082972>, Accessed: 19.1.2021.
- Oltmer, Jochen. 2006. ›To Live as Germans Among Germans.‹ Immigration and Integration of ›Ethnic Germans‹ in the German Empire and the Weimar Republic. In *Paths of Integration: Migrants in Western Europe (1880–2004)*, eds. Jochen Oltmer, Leo Lucassen, and David Feldman, 98–115. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pott, Andreas, Christoph Rass, and Frank Wolff. 2018. Was ist ein Migrationsregime? Eine Einleitung. In *Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime?*, eds. Andreas Pott, Christoph Rass, and Frank Wolff, 1–16. Wiesbaden: Springer VS.
- Poutrus, Patrice. 2019. *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*. Berlin: Christoph Links.
- Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42 (3): 427–450.
- Rheindorf, Markus, and Ruth Wodak. 2017. Borders, Fences, and Limits. Protecting Austria from Refugees: Metadiscursive Refugee Crisis. *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 16 (1–2): 15–38.
- Ruhs, Martin, Kristof Tamas, and Joakim Palme. 2019. Introduction. Making Linkages Between Research, Public Debates, and Policies on International Migration and Integration. In *Bridging the Gaps. Linking Research to Public Debates and Policy-Making on Migration and Integration*, eds. Martin Ruhs, Kristof Tamas, and Joakim Palme, 1–20. Oxford : Oxford University Press.
- Sassen, Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.

- Schierup, Carl-Ulrik, Peo Hansen, and Stephen Castles. 2006. *Migration, Citizenship, and the European Welfare State – A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- Schilling, Warner R. 1961. The H-Bomb Decision: How to Decide Without Actually Choosing. *Political Science Quarterly* 76 (1): 24–46.
- Schmidtke, Oliver. 2014. Between Populist Rhetoric and Pragmatic Policymaking: The Normalization of Migration as an Electoral Issue in German Politics. *Acta Politica* 50 (4): 379–398.
- Smith, Anthony D. 1971. *Theories of Nationalism*. London: Duckworth.
- Smith, Anthony D. 1988. The Myth of the »Modern Nation« and the Myth of Nation. *Ethnic and Racial Studies* 11 (1): 1–26.
- Tetlock, Philip E. 1985. Accountability: The Neglected Social Content of Judgment and Choice. *Research in Organizational Behavior* 7: 295–332.
- Turper, Sedlef, Shanto Iyengar, Kees Aarts, and Minna van Gerven. 2014. Who is Less Welcome? The Impact of Individuating Cues on Attitudes Towards Immigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41 (2): 239–259.
- Vachudova, Milada Anna. 2000. Eastern Europe as Gatekeeper. In *The Wall around the West*, eds. Andreas Peters and Timothy Snyder, 153–171. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Van Hear, Nick, Oliver Bakewell, and Katy Long. 2017. Push-Pull Plus: Reconsidering the Drivers of Migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies, Special Issue: Aspiration, Desire and the Drivers of Migration* 44 (6): 927–944.
- Vollmer, Bastian. 2011. Policy Discourses on Irregular Migration in the EU – »Number Games« and »Political Games«. *European Journal of Migration and Law* 13 (3): 317–339.
- Vollmer, Bastian. 2014. *Policy Discourses on Irregular Migration in Germany and the United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vollmer, Bastian, and Serhat Karakayali. 2018. The Volatility of the Discourse on Refugees in Germany. *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 16 (1–2): 118–139.
- Wodak, Ruth. 2017. The »Establishment«, the »Élites«, and the »People«: Who’s Who? *Journal of Language and Politics* 16 (4): 551–565.
- Wodak, Ruth. 2019. Analysing the Micropolitics of the Populist Far Right in the »Post-Shame Era«. In *Europe at the Crossroads: Confronting Populist, Nationalist, and Global Challenges*, eds. Pieter Bevelander and Ruth Wodak. Stockholm: Nordic Academic Press.

Simon Goebel

Einmischen! Aber wie? Migrationsforschung zwischen Wissenschaftskommunikation, kritischer Politikbegleitung und Politikberatung

Zusammenfassung

Der Beitrag folgt der Annahme, dass Migrationspolitiken mit defizit- und problemorientierten Migrationsdiskursen verwoben sind. Die Kritik an vorherrschenden Migrationspolitiken müsste aus Sicht einer kritischen Migrationsforschung also auch an der Kritik dominanter Migrationsdiskurse ansetzen. Im Folgenden wird untersucht, inwiefern der hiesigen Migrationsforschung eine Einmischung in politische, mediale und gesellschaftliche Öffentlichkeiten möglich ist bzw. wie diese wirkmächtig sein kann. Einmischung im Sinne verschiedener Spielarten der Wissenschaftskommunikation wird exemplarisch anhand der Arbeit dreier Akteure reflektiert: Annette Treibel, Klaus J. Bade und Gerald Knaus, die sich auf sehr unterschiedliche Weise in den öffentlichen Diskurs eingemischt haben. Es geht darum, aus diesen Beispielen zu lernen. Im Ergebnis zeigt der Beitrag, dass Wissenschaftskommunikation gründlich vorbereitet werden muss. (Kritische) Migrationsforscher*innen sollten sich – so das Plädoyer – trotz aller Risiken einmischen.

Schlagwörter

Migrationsforschung, Wissenschaftskommunikation, Kritik, Politik, Beratung

Dr. Simon Goebel

Zentrum Flucht und Migration, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 165–182,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.110>

Interfere! But how? Migration Research between Science Communication, Critical Policy Monitoring and Policy Advice

Abstract

The paper assumes that migration policies are interwoven with deficit- and problem-oriented migration discourses. From the perspective of critical migration research, the criticism of prevalent migration policies should therefore also be based on the criticism of dominant migration discourses. In the following, I study the extent to which local migration research is able to intervene in political, media and social public spheres and how this can be effective. Interference in the sense of different varieties of science communication is reflected exemplarily by the work of three actors: Annette Treibel, Klaus J. Bade and Gerald Knaus, who have interfered in the public discourse in very different ways. The point is to learn from these examples. As a result, the article shows that science communication needs to be thoroughly prepared. (Critical) migration researchers should – so the plea – interfere despite all risks.

Keywords

Migration research, science communication, criticism, policy, counselling

* * * * *

1 Einmischen als genuines Interesse einer kritischen Migrationsforschung

Verschiedene frühere und gegenwärtige Migrationspolitiken führten bzw. führen zu diversen Formen von Gewalt. Die Gewalt richtet sich gegen Menschen, welche aus unterschiedlichen Gründen nationalstaatliche Grenzen überschritten haben. Betroffen sind beispielsweise jene Illegalisierten, die in Europa um Asyl ersuchen möchten. Zehntausende Menschen sind in den letzten Jahrzehnten im Mittelmeer gestorben. An den EU-Außengrenzen werden Menschen durch Grenzschutzeinheiten davon abgehalten, europäischen Boden zu betreten; Seenotrettung wurde vielfach unterlassen und verhindert (vgl. Klepp 2011). Von denen, die es geschafft haben, nach Europa zu gelangen, stranden viele in zermürbenden und unmenschlichen Lagern, in denen sie täglich um ihr Überleben und ihre Würde kämpfen müssen (vgl. Hänsel 2019). Aber auch Menschen, die als Migrant*innen rechtlich hierar-

chisiert oder im Alltag rassifiziert werden, erleben Gewalt in Form von Benachteiligung, Rassismus und Diskriminierung. Welche Migrationspolitik ist hierfür verantwortlich zu machen? Weder die EU-Migrationspolitik noch die Migrationspolitiken einzelner EU-Mitgliedstaaten sind konvergent. Wie jede Politik ist auch Migrationspolitik ein Aushandlungsprozess verschiedener Interessen. Ich gehe allerdings davon aus, dass diese Migrationspolitiken auf vier miteinander verwobenen, dominanten Diskurssträngen basieren, die ihre Legitimationsgrundlage bilden: 1. Migrationspolitik ist ökonomistisch ausgerichtet. Kosten-Nutzen-Kalküle dominieren die Zuwanderungspolitiken (vgl. Rüzgar und Schaft 2014). 2. Migrationspolitiken folgen einer (neo-)rassistischen Ideologie, die das eigene ›Volk‹ natio-ethno-kulturell imaginiert und gegenüber in diesem Sinne Nicht-Zugehörigen bevorzugt und bevorzugen (vgl. Hall 2016 [1994]). 3. Die Norm der Sesshaftigkeit führt dazu, dass Migration als Abweichung von dieser Norm begriffen wird. Dadurch bearbeiten Migrationspolitiken Migration zuallererst als Bedrohung für das vermeintlich Eigene. Die Folge ist ein versicherheitsliches Grenzregime (vgl. Leimgruber 2016). 4. Trotz allem rühmen sich die EU und Deutschland gebetsmühlenartig einer humanistischen Tradition und des Einsatzes für die Menschenrechte.

Nun kommt die Migrationsforschung ins Spiel, die ebenso wenig wie Migrationspolitik konvergent ist. Ich schreibe aus der Warte einer kritischen Migrationsforschung. Sie zeichnet sich durch einen Impetus aus, der den Zusammenhang zwischen sozialer (auch globaler) Ungleichheit bzw. ihren Folgen und »migrationsgesellschaftlicher Herrschaftsstrukturen« (Mecheril et al. 2013, S. 48) – dazu zählen Migrationspolitiken – erkennt und für die Ermöglichung einer gerechten, würdevollen und selbstbestimmten Lebensweise eintritt. Kritisieren bedeutet sich artikulieren, die Kritik dorthin zu tragen, wo sie möglicherweise eine progressive Wirkung erzielen kann. Damit ist es ein genuines Interesse der kritischen Migrationsforschung, sich in den öffentlichen und politischen Diskurs einzumischen.

In diesem Beitrag will ich die Möglichkeiten und Wirkungen von Migrationsforschung auf Migrationspolitik reflektieren, um daraus für eine öffentlich und politisch wirksame kritische Migrationsforschung zu lernen.¹ Dazu diskutiere ich die Methoden und Folgen von Einmischung am Beispiel dreier Personen, die sich mehr oder weniger erfolgreich in politische und mediale Diskurse im Kontext von Migration eingemischt haben. Erstens betrachte ich die klassische Wissenschaftskommunikation infolge der Veröffentlichung des populärwissenschaftlichen Buches ›Integriert euch! Plädoyer für ein selbst-

¹ Der Beitrag ergänzt und erweitert Überlegungen zur Rolle von Wissenschaftler*innen in politischen Talkshows über Flucht (vgl. Goebel 2018).

bewusstes Einwanderungsland« der Migrationsforscherin *Annette Treibel* (2015). Zweitens gehe ich auf die Arbeit von *Klaus J. Bade* ein, der als einer der renommiertesten deutschen Migrationsforscher seit Jahrzehnten nicht nur forscht, sondern Wissenschaftskommunikation insbesondere in Form von kritischer Politikbegleitung und Politikberatung betreibt. Drittens beleuchte ich die Arbeit von *Gerald Knaus*, Leiter des Thinktanks European Stability Initiative (ESI), der seit 2016 ebenso bekannt wie umstritten ist. Seine Politikberatung war eine Grundlage für die »EU-Türkei-Erklärung« vom 18. März 2016. Die Arbeit der drei Personen eignet sich in besonderer Weise als Anschauungsmaterial. Alle drei reflektieren ihre eigene Wissenschaftskommunikation², insbesondere ihre Wirksamkeit, öffentlich und liefern dadurch selbst zentrale Anknüpfungspunkte für die Fragestellung – Bade und Treibel im Rahmen ihrer Publikationen (vgl. Bade 2017; 2002; Treibel 2018), Knaus in auf Youtube zugänglichen Videos (vgl. u.a. Jung 2018). Vor allem aber stehen sie – das zeigt sich im Folgenden – für eine große Bandbreite an unterschiedlichen Formen von Wissenschaftskommunikation mit Blick auf Adressat*innen, Methoden, Zielsetzungen, Wirksamkeit und Zeithorizonte.

Im Folgenden wird also beleuchtet, inwiefern der hiesigen Migrationsforschung eine Einmischung in politische, mediale und gesellschaftliche Öffentlichkeiten möglich ist bzw. wie diese wirkmächtig sein kann. Der Beitrag gliedert sich entlang der drei Akteur*innen und folgt nicht einem streng wissenschaftlichen, sondern teilweise auch einem essayistischen Duktus. Dementsprechend begleiten theoretische Überlegungen den Text lediglich heuristisch durch die Bezugnahme auf Arbeiten über Wissenschaftskommunikation.

2 Annette Treibel: Klassische Wissenschaftskommunikation

² Unter klassischer Wissenschaftskommunikation verstehe ich im Folgenden jene Form der Wissenschaftskommunikation, die über Artikulation in Medien eine breite Öffentlichkeit adressiert. Diese grenze ich von Formen der Wissenschaftskommunikation ab, die als kritische Politikbegleitung und Politikberatung neben einer breiten Öffentlichkeit vor allem Politik adressieren, um unmittelbarer auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen (siehe auch das Fazit des Beitrags). Wissenschaftskommunikation als Überbegriff für alle drei betrachteten Fälle wird hier zudem unter dem Vorbehalt verwendet, dass es sich im Falle der Politikberatung von Gerald Knaus möglicherweise nicht um originäre *Wissenschaftskommunikation* handelt, da er nicht aus einer wissenschaftlichen Institution heraus agiert. Zwar verstehen sich die Mitarbeitenden seines Thinktanks auch als Forschende, gleichwohl unterscheiden sich Arbeitsweise und Zielsetzung eines Thinktanks von jener der Hochschulen.

Annette Treibel, Soziologin und Migrationsforscherin, veröffentlichte 2015 ihr Buch ›Integriert euch! Plädoyer für ein selbstbewusstes Einwanderungsland‹. Mit dem Buch verfolgte sie das Ziel, den wissenschaftlich in Misskredit geratenen Integrationsbegriff für die politische Praxis umzudeuten in »*Integration als Projekt für alle*« (Treibel 2018, S. 131, Herv. i.O.) und ihn damit zu rehabilitieren. Im Anschluss an ihre Veröffentlichung betrieb sie intensiv klassische Wissenschaftskommunikation, die sie 2018 in einem Beitrag für den Sammelband ›Öffentliche Gesellschaftswissenschaften‹, den sie selbst mitherausgegeben hat, reflektierte.

Wissenschaftskommunikation ist die Vermittlung und Übersetzung von Forschung in nicht-wissenschaftliche Bereiche, welche häufig recht allgemein mit ›Öffentlichkeit‹ (vgl. Herrmann-Giovanelli 2013; BMBF 2019) gleichgesetzt werden. Diese Öffentlichkeit soll durch Vertrauen in und Akzeptanz für die Wissenschaft zugänglicher für wissenschaftliches Wissen gemacht werden. Davon versprechen sich Befürworter*innen von Wissenschaftskommunikation sachlichere und faktenbasierte Aushandlungen relevanter Themen in öffentlichen Debatten.

Die Veröffentlichung von Treibels Buch fiel in eine Zeit, in der tagtäglich in sämtlichen Medien über Migration, insbesondere über Flucht und Geflüchtete, berichtet wurde. Die Medien konnten ihre »Nachfrage nach ExpertInnen, die etwas zu diesem Thema zu sagen hatten, kaum befriedigen« (Treibel 2018, S. 120). Für Treibel war das Anlass und Möglichkeit für zahlreiche Medienauftritte und Vorträge vor nichtakademischem Publikum. Sie beschreibt sich als bis dahin wenig vertraut mit der Rolle als öffentliche Expertin (vgl. ebd., S. 121, 128f.), was in ihrer geschilderten Erfahrung des Kontrollverlusts zum Ausdruck kommt, den sie so nicht vorhergesehen habe. Den Kontrollverlust erlebte sie insbesondere als »Einbuße an Souveränität« und »Definitionsmacht« (ebd.) – beruhend auf dem Kontrast zwischen ihrer wissenschaftlichen Arbeitsweise, dem Ringen um jede Formulierung und der journalistischen Arbeitsweise, wo die Generierung von Aufmerksamkeit häufig im Vordergrund stehe.

Treibel intendierte mit ihrem Buch ›Integriert euch!‹ einen Appell gerade an jene »einwanderungsskeptische und ausländerfeindliche Milieus« (ebd., S. 139), die sie nicht erreichte. Sie erklärt das damit, dass »in diesen Milieus [...] keine Bücher gelesen [werden], zumindest keine, die einen irritieren könnten. Man möchte nicht irritiert werden, sondern sich erregen« (ebd.). Dementsprechend sei ihre »Botschaft für eine noch breitere Resonanz immer noch zu komplex« (ebd., S. 130) bzw. im eigenen Milieu verhaftet. Diese Einordnung ist äußerst relevant für die Frage, welche Wirkung Wissenschaftskommunikation erzielen soll. Treibel will offenbar Menschen überzeugen, die anderer Meinung sind als sie selbst. Aus Sicht der Psychologie ist dieses

Ziel ein sehr hoch gestecktes. Denn insbesondere politische Einstellungen ändern sich nicht einfach durch die Lektüre gut argumentierter Positionen – im Übrigen auch nicht einfach in Folge einer Komplexitätsreduktion, wie Treibel annimmt. Politische Einstellungen sind relativ stabil und Einstellungsänderungen sind von zahlreichen Faktoren abhängig (vgl. Vogel und Wänke 2016, S. 3f.). Im besten Fall vermag eine breite mediale Resonanz durch Wissenschaftskommunikation, wie sie bei Treibel erfolgte, den öffentlichen Diskurs insgesamt in einer Weise zu ergänzen, der unter Umständen langfristige Auswirkungen auf die Einstellungen Einzelner und auf politische Entscheidungsträger hat (vgl. Bendel und Haase 2010, S. 326).

Treibel geht zudem auf die massiven persönlichen, rassistischen und sexistischen Reaktionen ein, mit denen sie infolge einer dpa-Meldung rund ein Jahr nach Veröffentlichung ihres Buches konfrontiert wurde (vgl. Treibel 2018, S. 132–136, 143): »Wer sich als Wissenschaftler öffentlich äußert, wird in den sozialen Medien als Wissenschaftler öffentlich diskreditiert« (ebd., S. 140).³ Damit konstatiert Treibel ein Dilemma, das darin besteht, Wissenschaftskommunikation für notwendig zu erachten, aber ihre möglichen negativen Folgewirkungen zu scheuen. Die Notwendigkeit von Wissenschaftskommunikation resultiert nicht in erster Linie aus den Erwartungen der Drittmittelgeber (vgl. BMBF 2019), sondern idealiter aus einer gesellschaftlichen Verantwortung, die Pierre Bourdieu (1998) prägnant anmahnte. Demnach seien Wissenschaftler*innen »wie Husserl sagte, ›Beamte der Menschheit‹, vom Staat bezahlt, um etwas aus dem Bereich der Natur oder der Gesellschaft ans Licht zu bringen« und es gehöre zu ihren »Verpflichtungen, das Entdeckte offenzulegen« (Bourdieu, S. 18). In diesem Sinne verfolgt Wissenschaftskommunikation ein hehres Ziel. Insbesondere konfliktträchtige Themen wie Migration bedürfen der – daran lässt Treibel keinen Zweifel – Einmischung durch wissenschaftliche Expert*innen.⁴ Es sei wichtig, »sich [in öffentlichen Debatten] verständlich und differenziert zu äußern« (Treibel 2018, S. 138).⁵ Treibel schildert einige Erfahrungen, die sie mit den Medien als

3 Zu persönlich diffamierenden Reaktionen gegen Migrationsforscher*innen vgl. auch Goebel (2018, S. 211).

4 Abgesehen davon dient Wissenschaftskommunikation auch der (notwendigen) Selbstvermarktung und wird verstärkt gefordert – basiert also nunmehr nicht nur auf Freiwilligkeit. Der Transfer-Gedanke wird zu einem ›Anreiz‹ im Fördersystem (vgl. BMBF 2019).

5 Weil ich es für keine allzu große Erkenntnis halte, dass Wissenschaftskommunikation eine sprachliche Übersetzungsleistung bedeutet, seien die Mahnungen an die Wissenschaft, verständlich zu schreiben (vgl. Patzelt 2018, S. 16; Bade 2017, S. 19; Renn 2017, S. 197), hier lediglich in einem prägnanten Zitat deutlich gemacht. Der Politikberater Gerald Knaus, dessen Wirken im Folgenden noch behandelt wird, sagte in einem Interview, man dürfe »sich nicht in akademische Fachausdrücke, hinter komplizierten Formulierungen verstecken. [...] wir schreiben für einen intelligenten 15-Jährigen« (ZeitOnline 2016: 00:01:36).

Transporteure wissenschaftlicher Erkenntnisse gesammelt hat. Demnach benötigt man »Botschaften, die für eine breitere Öffentlichkeit neu, im besten Fall spektakulär und griffig sind. So funktioniert das Geschäft: Botschaften zur Normalität sind langweilig und erzeugen keine Aufmerksamkeit.« (Treibel 2018, S. 139f., 142). Die Beteiligung am Aushandlungsprozess sei maßgeblich von den Medien bzw. den Journalist*innen abhängig, mit denen man zusammenarbeitet. Treibel betont, dass die »Definitionsmacht [...] mehrheitlich bei den Medien selbst« bleibt (Treibel 2018, S. 141). Und der Politikwissenschaftler Werner J. Patzelt⁶ geht gar so weit zu sagen, dass als »wissenschaftliche Autorität« angesehen wird, »wer die Ansichten oder Vermutungen von Journalisten weitgehend bestätigt – nur eben systematischer, eloquenter und gestützt auf mehr Fachmannswissen, als es Medienleuten verfügbar ist« (Patzelt 2018, S. 16). Dazu kommen die Sachzwänge des ebenfalls unter Ökonomisierung leidenden Mediensystems, in dem zu Gunsten der Auflage und Reichweite doch eher das Provokative, Polemische und Polarisierende publiziert wird als das oft beschwerliche Wissenschaftliche (vgl. Klimmt und Sowka 2013, S. 310f.). Zentral sind also die Übersetzungsleistung und die Frage, ob Forscher*innen die Vereinfachung ihrer Sprache und die Reduktion von Komplexität zugunsten eines verbesserten öffentlichen Zugangs in Kauf nehmen wollen.

3 Klaus J. Bade:

Kritische Politikbegleitung und Politikberatung

Der Historiker Klaus J. Bade ist unzweifelhaft ein – wenn nicht *der* – Vorreiter der Migrationsforschung in Deutschland. In seinem 2017 erschienenen Buch »Migration. Flucht. Integration. Kritische Politikbegleitung von der ›Gastarbeiterfrage‹ bis zur ›Flüchtlingskrise«« zeichnet er seinen migrationswissenschaftlichen und migrationspolitischen Werdegang nach. Das Buch ist ungemessen erkenntnisreich, da Bade vielfältige politische Entwicklungen und Verstrickungen zwischen wissenschaftlichen und politischen Akteur*innen und Institutionen detailliert rekapituliert. Bade begann in den 1980er Jahren »im Bereich von Migrations- und Integrationspolitik mit Anregungen und Kritik gegenüber Politik, Verbänden und Stiftungen wirksam zu werden« (Bade 2017, S. 18). Er versteht sich als Politikberater und kritischer Politikbegleiter. Den Unterschied sieht er im Adressaten. Während Politikberatung

⁶ Patzelt war medial häufig vertreten, als Pegida auf der Bildfläche erschien und zu einer mitgliederstarken Bewegung heranwuchs. Er wurde stark dafür kritisiert, dass er den Dialog mit Pegida öffentlich verfochten hat, war aber einer der meistgefragten Interviewpartner in Print, Rundfunk und Fernsehen.

direkt politische Akteure adressiert, soll kritische Politikbegleitung »über die Medien [...] eine für Politik und weitere Öffentlichkeit erträgliche Verbindung zwischen wissenschaftlicher Fundierung und menschenfreundlicher Prosa« herstellen (vgl. ebd.). Medienberichterstattung könne mehr bewegen als Forschungsliteratur. Dabei gehe es nicht nur um die Information der Öffentlichkeit, sondern auch um den Aufbau von »Handlungsdruck« (vgl. ebd.). So sieht Bade den »Unterschied zur direkten Politikberatung [...] in dem für kritische Politikbegleitung nötigen Abstand zur Politik; denn Distanz zur Politik ist die Voraussetzung ihrer Kontrolle« (ebd.). Gleichwohl könne es zu Überschneidungen kommen – eine Feststellung, die offenbar aus Bades eigener Erfahrung resultiert.

1994 initiierte Bade das »Manifest der 60«, in dem sich 60 Wissenschaftler*innen gegen die von ihnen konstatierte »anhaltende politische Erkenntnisverweigerung im Einwanderungsland wider Willen, politische Ratlosigkeit bei steigendem Zuwanderungsdruck, Bürgerangst und Explosion der Gewalt in den blutigen Exzessen der frühen 1990er Jahre« (ebd., S. 29) wandten und neben der migrationspolitischen Analyse auch konkrete Handlungsempfehlungen formulierten (vgl. Bade 1994, S. 13–65). Bade berichtet von einer »breiten Resonanz« des Manifests in der medialen Öffentlichkeit, allerdings »wurde es in der politischen Diskussion, von wenigen Ausnahmen abgesehen, angestrengt überhört« (Bade 2017, S. 32).

Bade blieb weiter damit beschäftigt, sein umfangreiches wissenschaftliches Netzwerk zu nutzen, um migrationswissenschaftliche Erkenntnisse in Form von migrationspolitischen Positionen öffentlichkeitswirksam und damit politikbegleitend zu kommunizieren. Er initiierte 1997 den später als »Rat für Migration« (RfM) bekannten Zusammenschluss von Migrationsforscher*innen mit dem Ziel, kritische Politikbegleitung zu organisieren (vgl. ebd., S. 41). Ein solcher Zusammenschluss würde durch seine institutionelle und personelle Breite politischen Positionierungen und Forderungen durch »Öffentlichkeitsarbeit« und »kommunikationsstrategische Überlegungen« (ebd., S. 43) besonderen Nachdruck verleihen können. Konkret traten die Mitglieder u.a. durch Beiträge und Interviews in den Medien in Erscheinung (vgl. ebd., S. 48). 2008 wurde unter Bades Vorsitz der »Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration« (SVR) gegründet. Damit wurde das kritisch politikbegleitende Gremium des RfM durch ein Gremium ergänzt, dessen Aufgabe die Politikberatung sein sollte (vgl. ebd., S. 51). Spannend ist dabei, dass die Überlegung, den »zwar in der Spitze aktiver geführte[n], aber als Verband dahindämmernde[n] und überalterte[n] Rat [für Migration, Anm. d. Verf.]« (ebd.) aufzulösen, u.a. an der Befürchtung scheiterte, der SVR könne nicht »so unabhängig und kritisch bleiben [...], wie

er gedacht war« (ebd.). Mit der Politikberatung entsteht demnach eine Nähe zur Politik, die sich nachteilig auf das kritische Potenzial auswirken kann.

Ein ausschlaggebendes Moment der Gründung solcher Räte, Zusammenschlüsse und Netzwerke besteht in dem Versuch, eine Artikulationsfähigkeit in der medialen und politischen Öffentlichkeit herzustellen. Dieses Bemühen um Hörbarkeit migrationswissenschaftlichen Wissens resultiert aus der Erfahrung, dass einschlägige mediale und politische Diskurse den Fachdiskursen oftmals völlig entgegenstehen. Dies bestätigt beispielsweise Rita Süßmuth (2011), die u.a. als Vorsitzende der ›Unabhängigen Kommission Zuwanderung‹ (UKZu) in den Jahren 2000 und 2001 einschlägige Erfahrungen gemacht hat. Sie betrachtet Forschung als »unverzichtbar für die politischen Entscheider« (Süßmuth 2011, S. 176), problematisiert aber, dass »der aus der Forschung gewonnene Erkenntnis- und Wissensstand [...] Politik und Gesellschaft oft gar nicht oder viel zu langsam« erreicht (ebd.). Dies, so Süßmuth, sei dem Verschulden beider Seiten zuzurechnen: Der Wissenschaft genüge es, »das Erforschte in Publikationen verfügbar zu machen« (ebd.), und die Politik würde die Interessenlage und Zustimmung der Bevölkerung evidenzbasierter Forschung vorziehen (vgl. ebd.; auch Klimmt und Sowka 2013, S. 318). Sie spricht sich daher für institutionalisierte Gremien wie die UKZu aus, in der sich Politik und Wissenschaft austauschen könnten.⁷

Der in seinem Buch beschriebene jahrzehntelange Ritt durch die wissenschaftlichen und politischen Institutionen brachte Bade das Bundesverdienstkreuz Erster Klasse ein – allerdings just in dem Moment, als er anlässlich seiner Emeritierung im Rahmen seiner Abschiedsvorlesung 2007 der Politik die »Levitin lesen« wollte (Bade 2017, S. 72). Die Gleichzeitigkeit dieser Ereignisse (›Levitin lesen‹ und Verleihung des Bundesverdienstkreuzes) könnte sich als politische Einhegung von Kritik verstehen lassen. Die Nähe zur Politik erschwert ihre Kontrolle. Und jede Einhegung – auch beispielsweise in Form von Beiräten – erschwert Unabhängigkeit. Bade selbst legitimiert seine über die Jahre zunehmende direkte Beteiligung an regierungsnahen Beratungstätigkeiten mit dem migrations- und integrationspolitischen Politikwandel, der mit der rot-grünen Bundesregierung eingeleitet worden sei (vgl. Bade 2017, S. 86).

Nach der Lektüre von Bades Ausführungen, in denen noch die diskursiven Rückschläge des antimuslimischen Rassismus im Kontext der Sarrazin-Debatte 2010/2011 und die Erfolge rassistischer Bewegungen und Politik im

⁷ Allerdings unterlag die UKZu wohl zu sehr den »Steuerungsabsichten der Regierung« (Schneider 2020, S. 364). Wenn auch nicht kurzfristig, so hätten die Empfehlungen der Kommission doch mittel- und langfristige Auswirkungen auf die Migrationspolitik gehabt (vgl. ebd., S. 371).

Kontext der asylpolitischen Krise 2015/2016 thematisiert werden, bleibt man ob des Erfolgs kritischer Politikbegleitung und Politikberatung doch einigermaßen hin- und hergerissen. Für die Frage nach der Wirksamkeit von Politikberatung sei daher noch auf einige erhellende Ausführungen zur Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik von Ortwin Renn (2017) verwiesen.

Renn nämlich thematisiert die Begrenztheit wissenschaftlicher Expertise, deren heterogene Erkenntnisse über identische Sachverhalte kaum gleichlautende Beurteilungen durch Expert*innengremien zuließe. Und selbst wenn dies gelänge und gemeinsame Handlungsoptionen empfohlen würden, »ist damit keineswegs eine Umsetzung in praktische Politik garantiert« (ebd., S. 193). Vielmehr klagten wissenschaftliche Politikberater*innen »einhellig über die mangelnde Relevanz ihrer Beratungsergebnisse für die praktische Politik« (ebd.). In Kenntnis dieses Bruchs zwischen der Arbeit der wissenschaftlichen Politikberatung und der Umsetzung der Empfehlungen werden die wissenschaftlichen Akteure wiederum indirekt aufgefordert, neben ihren Empfehlungen auch strategische Wissenschaftskommunikation zu betreiben, um die Wirksamkeit ihrer Expertise zu forcieren. Beruhend auf seinen eigenen Erfahrungen⁸ in politischen Beratungsgremien nennt Renn als wichtigsten Faktor für die Wirksamkeit von Politikberatung »persönliche[] Begegnungen zwischen Berater und Beratenden« (ebd.). Dies korrespondiert mit der Erkenntnis, dass die direkte soziale Interaktion ausschlaggebend für die Überzeugung bzw. die Veränderung von Meinungen ist (Vogel und Wänke 2016, S. 175).

4 Gerald Knaus: Politikberatung durch einen Thinktank

Noch am 23. Juni 2016 hieß es in der *Zeit*, Gerald Knaus sei »kein Name, der regelmäßig in den Zeitungen steht« (Lau 2016). Nun eben das hat sich im weiteren Verlauf desselben Jahres ins Gegenteil verkehrt. Gerald Knaus, Leiter des Thinktanks »European Stability Initiative« (ESI), ist seit der Berichtserstattung über die »EU-Türkei-Erklärung« vom 18. März 2016 in Öffentlichkeit und Wissenschaft zunehmend bekannt »als einer der Architekten des

⁸ Es ist doch erstaunlich, dass Überlegungen zum Verhältnis von Migrationsforschung und Politik häufig erfahrungsbasiert und nicht empirisch-analytisch sind. Neben Treibel (2018), Bade (2017), Patzelt (2018) und Renn (2017) schreibt beispielsweise auch Klaus F. Zimmermann (2019) über seine Erfahrungen in der Politikberatung: Der Wirtschaftswissenschaftler beklagt die Diskrepanz zwischen wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem gesellschaftlichen Verständnis von Migration. Er suggeriert wissenschaftliches Wissen als unumstößliche Fakten und vertritt eine neoliberale Perspektive, die den positiven Blick auf Migration auf ihre ökonomische Verwertbarkeit reduziert (vgl. Zimmermann 2019).

Deals« (Tagesschau 2020; vgl. auch Hänsel 2019, S. 5; Lau 2016, S. 11). Knaus gab zahlreiche Interviews in deutschen und internationalen Medien (vgl. z.B. Hein 2019; Jung 2018; Lau 2016).

Angesichts der Tatsache, dass die Idee der EU-Türkei-Erklärung auf einem Vorschlag von Knaus basiert, scheint es zunächst naheliegend, hier von wirksamer Politikberatung zu sprechen. Die Frage, wie Knaus eine solche weitreichende Wirksamkeit erreichte, versuchte der Politikwissenschaftler Rudolf Speth in einem Video-Interview von ZeitOnline (2016) zu erklären: »Das sind keine wissenschaftlichen Papiere, sondern das sind politik-praktische Papiere. Also ich würde andersrum fragen, warum ist so ein Papier so erfolgreich? Und meine Antwort ist, dass es nichts Konkurrerendes auf dem Markt gibt« (ebd., 00:01:06). Tatsächlich enthält der Großteil der Policy Paper der ESI nahezu keine wissenschaftlichen Referenzen und sie geben keinen Aufschluss über migrationstheoretische, politische oder methodologische Perspektiven und Herleitungen ihrer Aussagen. So ist nicht nachvollziehbar, welche Annahmen und Vorstellungen den Texten zugrunde liegen. Bei einem Großteil der angegebenen Literatur handelt es sich um Medienbeiträge sowie Informationen und Berichte von Institutionen und Organisationen wie dem UNHCR und der Europäischen Kommission. Dennoch wird Knaus von Medien offenbar als Migrationsforscher wahrgenommen (vgl. z.B. Martens 2020; ZeitOnline 2018) und geriert sich auch selbst als solcher (vgl. Jung 2018, 0:03:20-0:04:26).⁹ Unter dem Titel »Paris Paper. Enlargement and Impact. Twelve Ideas for 2015. Dummy Report« (ESI 2015a) macht die ESI deutlich, warum sie einschlägige wissenschaftliche Expertisen für nicht wirkmächtig hält. Diese würden hauptsächlich als bloße Ratschläge daherkommen, keine konkreten Vorschläge liefern und seien daher für die Politik nicht nützlich:

»On talk-shows around Europe, experts repeat the non-proposals: address the ›root causes‹ of the crisis, ›solve the situation in Syria, Libya and the Middle East‹, host another international conference. There are dozens of speeches in which leaders agree that the EU *has to secure* its external borders; that the border *must be sealed*; that thorough border controls *have to be implemented*; that *infrastructure needs to be strengthened*. Nobody offers any concrete ideas for this is to be done.« (ebd., S. 1, Herv. i.O.)

Die Adressat*innen der Politikberatung werden als »busy people« (ebd., S. 3) beschrieben, die mit einer Flut an Informationen konfrontiert würden. Demnach gehe es um die Gewinnung von Aufmerksamkeit: »Many people, issu-

⁹ »Migrationsforscher*in« ist keine geschützte Berufsbezeichnung, ebenso wenig »Soziolog*in« oder »Politikwissenschaftler*in«, wie Knaus von Medien teilweise auch bezeichnet wurde. Gleichwohl folgen die Publikationen von Knaus offensichtlich keinem wissenschaftlichen Anspruch. Für den vorliegenden Beitrag ist aber die öffentliche Wahrnehmung von Knaus als Migrationsforscher Grund genug, ihn als Beispiel heranzuziehen und seine Techniken der Politikberatung als Vergleichsfolie und Lernmaterial zu verwenden.

es, crises fight for attention. To be noticed any report has to be well written and clearly signposted, draw readers in and keep them hooked.« (ebd.)

Im konkreten Fall der EU-Türkei-Erklärung gelang es Knaus zunächst mit einem Papier vom 17. September 2015, auf seine Idee aufmerksam zu machen.¹⁰ Unter dem humanitär anmutenden Titel ›Why people don't need to drown in the Aegean. A policy proposal‹ (ESI 2015b) affirmiert er die gängige Rede in der EU-Politik von der Notwendigkeit der Gleichzeitigkeit von ›control of the EU's external border‹ und einer ›humanitarian‹ Agenda (ESI 2015b, S. 2). Die Kernidee ist das Resettlement von Flüchtlingen aus der Türkei nach Deutschland und die Abschiebung aller Asylsuchenden, die in Griechenland ankommen, in die Türkei (vgl. ebd., S. 8f.). Er überarbeitete das Konzept und veröffentlichte nur zwei Wochen später, am 4. Oktober 2015, den Text ›THE MERKEL PLAN. Restoring control; retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis‹ (ESI 2015c). Lau (2016, S. 12) nennt die Benennung des Textes ›kühn‹, denn ›er [hat] Merkel nie getroffen‹. Aber: ›Knaus' Trick funktioniert. In der EU-Kommission wird der Plan diskutiert‹ (ebd.). Der Text bringt politische Maschinerien ins Rollen:

»Am Ende findet der Text seinen Weg ins Kanzleramt. Dabei spielen persönliche Bekanntschaften zwischen Ministeriumsmitarbeitern eine Rolle, Parteifreundschaften, Kontakte zu Beratern aus dem Umfeld der Kanzlerin.« (ebd.)

Anhand des ESI-Papiers ›The Merkel Plan‹ (2015c) lassen sich einige Vermutungen anstellen, warum das Papier politisches Interesse geweckt hat bzw. wirksam war. Zunächst einige formale Gesichtspunkte: Das Papier wird mit ›Proposal‹ überschrieben. Das ist nicht aufdringlich, klingt aber doch nach einem konkreten Angebot. Als Urheber des Dokuments wird kein*e Autor*in angegeben, sondern die ESI. Dadurch wird der Eindruck erweckt, dass man es mit der geballten Expertise eines Thinktanks zu tun hat. Weit mehr scheinen inhaltliche Gesichtspunkte ausschlaggebend für den ›Erfolg‹ des Papiers. Der Titel lässt bereits erahnen, dass der Text eine inhaltliche Nähe zu Merkel und der CDU aufweist. Knaus verwendet die Sprache und gängigen Narrative dominanter öffentlicher Migrationsdiskurse. Geflüchtete werden als ›burden‹ (ebd., S. 3) bezeichnet, der durch einen Verteilmechanismus für die einzelnen Mitgliedstaaten möglichst klein gehalten werden soll. Konzepte wie die Konstruktion von ›sicheren Drittstaaten‹ (besonders abwegig im Falle der Türkei, vgl. Hänsel 2019) werden nicht in Frage gestellt, sondern affirmativ aufgegriffen (vgl. ESI 2015c, S. 3). Knaus schreibt von einer ›flood

¹⁰ Obwohl die ESI-Papiere nicht mit Autor*innen-Namen versehen sind, macht die Zeit-Recherche von Miriam Lau (2016) deutlich, dass bei den ESI-Papieren im Kontext der EU-Türkei-Erklärung Gerald Knaus zumindest federführend, wenn nicht gar alleiniger Autor ist.

of asylum claimants« (ebd., S. 5) und bedient sich damit einer gängigen Bedrohungsrhetorik. Die Verantwortung der EU wird verschleiert: »Meanwhile, despite global horror at images of drowned children, the Aegean Sea claims yet more lives.« (ebd., S. 1) Es ist natürlich nicht die Ägäis, die Leben fordert, sondern das europäische Asylregime. Doch die EU als Adressatin soll nicht vergrämt werden. Den Rechten und Konservativen soll begegnet werden, indem man ihre Forderungen nach Kontrolle der Außengrenzen erfüllt (vgl. ebd., S. 2). Ihre Rede vom Kontrollverlust wird antizipiert: »There is an urgent need for solutions that can restore control without giving up on compassion.« (ebd., vgl. auch S. 7) Das klingt auch sehr nach dem Kredo der Unionsparteien »Humanität und Härte« (CDU 2019, S. 1), mit dem sie Verschärfungen in der Migrationspolitik einzukleiden versuchen. Es werden keine fundamentalen Veränderungen angemahnt, die beispielsweise die in der Einleitung genannten Probleme einbeziehen würden. Die dadurch gewonnene Komplexitätsreduktion, die einhergeht mit der Reproduktion dominanter politischer Diskurse, macht das Papier für die Adressaten attraktiv.

Doch wie wirksam die EU-Türkei-Erklärung tatsächlich war, ist umstritten. Das Asylregime ist komplexer als die 14 Seiten des »Merkel Plan« (ESI 2015c) oder als die zwei Seiten der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016 (Council of the EU 2016). Die Migrationsforscherin Valeria Hänsel (2019) konstatiert drei Jahre nach Beginn der EU-Türkei-Erklärung, dass »fast keiner der in der Erklärung vorgesehenen Punkte erfüllt« wurde (ebd., S. 6), dass gleichwohl das zentrale Anliegen des Deals funktioniert hat, nämlich die »deutliche[] Reduzierung der MigrantInnen« (ebd.), die nach Griechenland gelangen.

5 Fazit

Im Gegensatz zu klassischer Wissenschaftskommunikation fokussiert wissenschaftliche Politikberatung nicht die allgemeine Öffentlichkeit, sondern politische Akteur*innen. Ihr Ziel ist es, politische Entscheidungsprozesse auf eine evidenzbasierte Grundlage zu stellen und damit im Sinne wissenschaftlicher Erkenntnisse zu beeinflussen. Doch gleichzeitig überschneiden sich klassische Wissenschaftskommunikation und wissenschaftliche Politikberatung in mindestens drei Annahmen: (1) Wissenschaftliches Wissen ist auch in nicht-wissenschaftlichen Bereichen von Nutzen. Es begünstigt die öffentliche bzw. politische Aushandlung über gesellschaftsrelevante Themen. (2) Für erfolgreiche Kommunikation sind Übersetzungsleistungen notwendig. Diesbezüglich wird in der Regel auf eine Vereinfachung der Sprache abgestellt. (3) Erfolgreiche Kommunikation erhöht in der Regel die wissenschaftliche, politische und mediale Reputation des Kommunikators bzw. der Kommuni-

katorin, was sich wiederum günstig auf seine bzw. ihre Wissenschaftskommunikation auswirkt.

Kritische Politikbegleitung befindet sich an der Schnittstelle zwischen klassischer Wissenschaftskommunikation und Politikberatung. Sie zielt zwar auf eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen – jedoch vor allem vermittelt über Mediendiskurse bzw. über eine informierte Öffentlichkeit, die die Politik wiederum unter Druck setzt, bestimmte Entscheidungen zu treffen.

Formen der Wissenschaftskommunikation und ihre Wirkungen sind höchst unterschiedlich. Anhand der Beispiele von Bade, Treibel und Knaus können vier Formen beobachtet werden: (1) Wissenschaftskommunikation kann die Teilnahme an einem öffentlich-medialen Diskurs durch Gespräche und Interviews mit Journalist*innen bedeuten. Die Wirkung entspricht den Logiken der Medienproduktion: Einmalige Einmischungen können in der Informationsflut verpuffen oder durch Methoden der Aufmerksamkeitsproduktion Folgediskurse nach sich ziehen. Der Aufwand scheint für einzelne Wissenschaftler*innen enorm hoch, der Ertrag gering zu sein (vgl. Treibel 2018, S. 120) und bislang scheint auch die Bereitschaft dazu seitens der Migrationsforscher*innen eher überschaubar (vgl. Klimmt und Sowka 2013, S. 315). (2) Für Wissenschaftskommunikation in Form kritischer Politikbegleitung, wie sie teilweise Bade betrieben hat, scheint eine Organisationsstruktur nützlich, um die Kritik zu konzertieren und eine Wirkung wahrscheinlicher zu machen (vgl. ebd., S. 323). Da ebenfalls vermittelt über Medien kommuniziert wird, ist die Wirkung auch hier ungewiss. (3) Wissenschaftskommunikation in Form von Politikberatung, wie sie Bade und Knaus betreiben, kann unterschieden werden in öffentliche Politikberatung und nicht-öffentliche Politikberatung. Jedoch scheint sich beides zu ergänzen oder gar zu bedingen. Knaus agiert einerseits öffentlich, indem er seine Policy Paper veröffentlicht, Vorträge hält und zahlreiche Interviews gibt, gleichzeitig wirkt er über Kontakte in die Kreise jener hinein, die er zu überzeugen versucht. Gleiches gilt für Bade, der Kontakte zu höchsten Polit-Kreisen pflegt. (4) Zudem kommt die Möglichkeit der politischen Institutionalisierung von Politikberatung hinzu. Das können kurzzeitig einberufene Kommissionen wie die ›Unabhängige Kommission Zuwanderung‹ (UKZu) sein oder auch langfristig angelegte Beratungsgremien.¹¹

Die diskutierten Beispiele haben gezeigt, dass Netzwerke ausschlaggebend in der Wissenschaftskommunikation sein können – einerseits um in der klassischen Wissenschaftskommunikation durch Kontakte zu Journalist*innen einen Zugang zum Mediendiskurs zu erhalten und andererseits um im Feld der Politikberatung die Reichweite zu erhöhen. Dabei kristalli-

¹¹ Vgl. dazu ausführlich Schneider (2010).

siert sich ein neuralgischer Punkt heraus: Die Nähe zu Journalist*innen, insbesondere aber zu Politiker*innen oder politischen Institutionen könnte eine wissenschaftlich gebotene kritische Distanz gefährden. Die Analogie zur militärischen Taktik des ›embedded journalism‹ drängt sich auf, die darauf abzielt, durch die Einhegung und den Schutz von Journalist*innen im Kriegsgebiet eine dem eigenen Kriegshandeln gegenüber wohlgesonnene Berichterstattung zu erreichen. Dieser Frage müsste weiter nachgegangen werden: Wie viel Nähe zu politischen Akteur*innen ist legitim? Ab welchem Punkt gefährdet sie die wissenschaftliche Unabhängigkeit?

Die Dauer von Knaus' Idee bis zur politischen Umsetzung ist beachtlich kurz. Was Treibel und Bade angestrebt haben, waren Paradigmenwechsel, sie wollten ihre Adressat*innen von gegen-hegemonialen Ideen überzeugen. Zumindest Bade hat den politischen Paradigmenwechsel hin zum ›Einwanderungsland Deutschland‹ nicht alleine und nur über Jahrzehnte hinweg, aber doch maßgeblich erwirkt. Die Beispiele haben gezeigt, dass Wissenschaftskommunikation dann kurzfristig wirksam ist, wenn sie die Narrative und Ideologien jener Akteur*innen antizipiert, die sie zu bestimmten Handlungen motivieren will. Dies überrascht nicht, verweist aber auf eine Konsequenz, derer sich gerade die kritische Migrationsforschung bewusst sein sollte: Ihre Wissenschaftskommunikation stört dominante Diskurse und wird daher kurzfristig viel eher zu Widerständen führen als zu Meinungsverschiebungen. Muss die Strategie also heißen ›steter Tropfen höhlt den Stein‹?

Für alle Formen der Wissenschaftskommunikation gilt: Die Wissenschaftler*innen begeben sich in die Öffentlichkeit und machen sich dadurch angreifbar. Um sich in der Öffentlichkeit behaupten zu können, sind ein gewisses Maß an Reputation und kommunikativen Fähigkeiten nötig. In Zeiten digitaler Medien scheint mehr denn je eine latente Gefahr massiver, auch persönlicher Anfeindungen gegeben. Fatal wäre aber ein daraus abgeleiteter Rückzug in den ›Elfenbeinturm‹.

Dieser Beitrag ist keine empirische Untersuchung, sondern er wirft Schlaglichter auf die Frage, wie sich Migrationsforscher*innen in Migrationspolitik einmischen und einmischen können. Während es unzählige Literatur zur Wissenschaftskommunikation gibt, ist eine dezidiert migrationswissenschaftliche Perspektive auf Wissenschaftskommunikation äußerst rar. Hier tut sich ein Forschungsdesiderat auf, das meines Erachtens aus mindestens zwei Gründen unbedingt bearbeitet werden müsste. Zum einen sei hier – abgeleitet aus dem Wissenschaftssystem – erneut an Bourdieus Mahnung erinnert, wonach Wissenschaftler*innen eine Verpflichtung haben, der Gesellschaft, von der sie bezahlt werden, das zurückzugeben, was sie schaffen – also Wissen. Zum anderen – aus dem Migrationsdiskurs abgeleitet – erleben wir tagtäglich einen medialen und politischen Diskurs, der dem migrations-

wissenschaftlichen Diskurs um Jahre, wenn nicht um Jahrzehnte hinterherhinkt. Im europäischen Kontext ist die Diskussion um das Verhältnis von Migrationsforschung und Politik weiter fortgeschritten; gleichwohl ist die Problembeschreibung weitgehend identisch:

»In many areas of policy—ranging from asylum and refugee policy, through to immigration control and enforcement, and immigrant integration—policies often appear to be based on somewhat simplistic, or even populist, assumptions about migration dynamics. Public political debates on immigration tend to be even less informed by expert knowledge or research, with an apparently widening gap between evidence about the dynamics and impacts of immigration, and media and political claims.« (Boswell 2019, S. 21)

Und wer, wenn nicht wir Migrationsforscher*innen, kann unsere eigenen Erkenntnisse in die Öffentlichkeit transportieren? Dabei wird es zwangsläufig zu Konflikten kommen, die aus unterschiedlichen Erkenntnisinteressen ebenso folgen wie aus unterschiedlichen politischen Interessen.

Literatur

- Bade, Klaus J., Hrsg. 1994. *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*. München: C.H. Beck.
- Bade, Klaus J. 2002. *Migration – Migrationsforschung – Migrationspolitik. Bericht für das Goethe-Institut München*. <http://kjbade.de/bilder/goethe.pdf>. Zugriff: 13.10.2020.
- Bade, Klaus J. 2017. *Migration – Flucht – Integration. Kritische Politikbegleitung von der ›Gastarbeiterfrage‹ bis zur ›Flüchtlingskrise‹. Erinnerungen und Beiträge*. https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/Bade_Migration.pdf. Zugriff: 13.10.2020.
- Bendel, Petra, und Marianne Haase. 2010. Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik. Gutachten im Zwielficht. *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 59 (3): 325–336.
- BMBF. 2019. *Grundsatzpapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Wissenschaftskommunikation*. https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Grundsatzpapier_zur_Wissenschaftskommunikation.pdf. Zugriff: 13.10.2020.
- Boswell, Christina. 2019. Research, ›Experts‹, and the Politics of Migration. In *Bridging the Gaps. Linking Research to Public Debates and Policy-making on Migration and Integration*, Hrsg. Martin Ruhs, Kristof Tamas und Joakim Palme, 21–33. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *Über das Fernsehen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- CDU. 2019. *Werkstattgespräch Migration, Sicherheit und Integration*. https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/werkstattgespraech-ergebnisse.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=17913. Zugriff: 13.10.2020.
- Council of the EU. 2016. *Erklärung EU-Türkei*, 18. März 2016. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>. Zugriff: 13.10.2020.

- ESI. 2015a. *Paris Paper. Enlargement and Impact. Twelve Ideas for 2015. Dummy Report.* <http://www.esiweb.org/sites/default/files/reports/pdf/PARIS%20paper%20-%202012%20steps%20-%20January%202015.pdf>. Zugriff: 13.10.2020.
- ESI. 2015b. *Draft. Why People don't Need to Drown in the Aegean. A Policy Proposal.* <https://www.esiweb.org/sites/default/files/reports/pdf/ESI%20-%20Why%20people%20drown%20in%20the%20Aegean%20-%202017%20September%202015.pdf>. Zugriff: 13.10.2020.
- ESI. 2015c. *The Merkel Plan. Restoring Control; Retaining Compassion. A Proposal for the Syrian Refugee Crisis.* <http://www.esiweb.org/sites/default/files/reports/pdf/ESI%20-%20The%20Merkel%20Plan%20-%20Compassion%20and%20Control%20-%202014%20October%202015.pdf>. Zugriff 13.10.2020.
- Goebel, Simon. 2018. Dozieren, intervenieren, kapitulieren? Wissenschaftler_innen in politischen Talkshows über Flucht und Asyl. In *FluchtMigration und gesellschaftliche Transformationsprozesse*, Hrsg. Simon Goebel, Thomas Fischer, Friedrich Kießling und Angela Treiber, 191–216. Wiesbaden: Springer VS.
- Hall, Stuart. 2016 [1994]. *Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften 2.* Hamburg: Argument Verlag.
- Hein, Franziska. 2019. *Interview: Politikberater Knaus: Den tödlichen Magneteffekt Europas reduzieren.* <https://www.migazin.de/2019/08/06/politikberater-knaus-den-magneteffekt-europas/>. Zugriff: 23.4.2020.
- Jakob, Christian, und Simone Schindwein. 2017. *Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert.* Berlin: Christoph Links Verlag.
- Jung, Tilo. 2018. Gerald Knaus, Erfinder des »Flüchtlingsdeals« der EU & Türkei – *Jung & Naiv*: Folge 359. <https://www.youtube.com/watch?v=11Niv8Ez-78>. Zugriff: 13.10.2020.
- Hänsel, Valeria. 2019. *Gefangene des Deals. Die Erosion des europäischen Asylsystems auf der griechischen Hotspot-Insel Lesbos.* Bordermonitoring.eu e.V.: München.
- Herrmann-Giovanelli, Iris. 2013. *Wissenschaftskommunikation aus der Sicht von Forschenden. Eine qualitative Befragung in den Natur- und Sozialwissenschaften.* Konstanz: UVK.
- Klepp, Silja. 2011. *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer.* Bielefeld: transcript.
- Klimmt, Christoph, und Alexandra Sowka. 2013. Viel Wissen – keine Stimme? Die Resonanz der Migrationsforschung in der Integrationsdebatte. In *Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland*, Hrsg. Heinz Ulrich Brinkmann und Haci-Halil Uslucan, 307–325. Wiesbaden: Springer VS.
- Lau, Miriam. 2016. Dieser Mann hat für Angela Merkel den Flüchtlingsdeal erfunden. Nun will er die Katastrophe verhindern. *Die Zeit*, Nr. 27, 23.6.2016, S. 11–13.
- Leimgruber, Walter. 2016. Die Tücken der Entgrenzung. Migration und Migrationsforschung vor neuen Herausforderungen. In *Grenzen aus kulturwissenschaftlichen Perspektiven*, Hrsg. Jacques Picard, Silvy Chakkalal und Silke Andris, 269–296. Berlin: Panama Verlag.
- Martens, Michael. 2020. *Migrationsforscher Knaus: »Die Türkei braucht mehr Geld«.* <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/migrationsforscher-knaus-die-tuerkei-braucht-mehr-geld-16660234.html>. Zugriff: 13.10.2020.
- Mecheril, Paul, Oscar Thomas-Olalde, Claus Melter, Susanne Arens und Elisabeth Romaner. 2013. Migrationsforschung als Kritik? Erkundung eines epistemischen Anliegens in 57 Schritten. In *Migrationsforschung als Kritik? Konturen einer For-*

- schungsperspektive*, Hrsg. Paul Mecheril, Oscar Thomas-Olalde, Claus Melter, Susanne Arens und Elisabeth Romaner, 7–55. Wiesbaden: Springer VS.
- Patzelt, Werner J. 2018. Politikwissenschaftliche Wissenschaftskommunikation. In *Wissenschaftskommunikation. Die Rolle der Disziplinen*, Hrsg. Lutz Hagen, Corinna Lüthje, Farina Ohser und Claudia Seifert, 15–22. Baden-Baden: Nomos.
- Renn, Ortwin. 2017. Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik. In *Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation*, Hrsg. Heinz Bonfadelli, Birte Fähnrich, Corinna Lüthje, Jutta Milde, Markus Rhomberg und Mike S. Schäfer, 183–205. Wiesbaden: Springer VS.
- Rüzgar, Arif, und Christian Schaft. 2014. Die Ökonomie der Migrationsdebatte: Wertungslogik als wirtschaftspolitische Grundlage und die Diskurslinien in der ›deutschen‹ Auseinandersetzung mit Migration. In *Migration, Asyl und (Post-)Migrantische Lebenswelten in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven migrationspolitischer Praktiken*, Hrsg. Miriam Aced, Tamer Düzyol, Arif Rüzgar und Christian Schaft, 67–81. Berlin: Lit Verlag.
- Schneider, Jan. 2010. *Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Süssmuth, Rita. 2011. Migrationsforschung und Politik: Gemeinsame Verantwortung. *Vierteljahrshfte zur Wirtschaftsforschung*, DIW Berlin, 80 (1), https://elibrary.dunckerhumblot.com/r/?item_type=journal_article&item_id=6200&mode=download. Zugriff: 13.10.2020.
- Tagesschau. 2020. *Ringens um Flüchtlingsabkommen: »Der Beginn eines neuen Pokers«*. <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-tuerkei-fluechtlinge-111.html>. Zugriff: 13.10.2020.
- taz. 2020. *Geflüchtete an EU-Außengrenze: »Vermummte schlagen auf Leute ein«*. <https://taz.de/Gefluechtete-an-EU-Aussengrenze!/5666518/>. Zugriff: 13.10.2020.
- Treibel, Annette. 2015. *Integriert euch! Plädoyer für ein selbstbewusstes Einwanderungsland*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Treibel, Annette. 2018. Expertin, Materiallieferantin, Projektionsfläche. Erfahrungen als Öffentliche Soziologin in den Medien. In *Öffentliche Gesellschaftswissenschaften. Grundlagen, Anwendungsfelder und neue Perspektiven*, Hrsg. Stefan Selke und Annette Treibel, 119–144. Wiesbaden: Springer VS.
- Vogel, Tobias, und Michaela Wänke. 2016. *Attitudes and Attitude Change*, 2. Aufl. London: Routledge.
- ZeitOnline. 2016. *Dieser Mann hat für Angela Merkel den Flüchtlingsdeal erfunden. Nun will er die Katastrophe verhindern*. <https://www.zeit.de/2016/27/gerald-knaus-fluechtlinge-eu-tuerkei-abkommen>. Zugriff: 13.10.2020.
- ZeitOnline. 2018. *Flüchtlinge: Migrationsforscher für Asylzentrum in Spanien*. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2018-07/gerald-knaus-spanien-fluechtlinge-aufnahmezentren-eu-mittelmeer>. Zugriff: 13.10.2020.
- Zimmermann, Klaus F. 2019. Gaps and Challenges of Migration Policy Advice. The German Experience. In *Bridging the Gaps. Linking Research to Public Debates and Policy-making on Migration and Integration*, Hrsg. Martin Ruhs, Kristof Tamas und Joakim Palme, 111–126. Oxford: Oxford University Press.

Yadi Zhang and Martin Geiger

Migration Research and Policy Consultancy in the People's Republic of China

Abstract

This article starts by giving an overview of China's migration situation during the years preceding the COVID-19 pandemic. In the following, the authors take stock of Chinese scholarship on migration and specialized research institutions that have developed in China. They aim to clarify the involvement of academic and other institutions in migration-related policy consultancy. The article highlights clear gaps in knowledge and public awareness about the possibly existing links between academic research and policymaking, and the extent to which Chinese scholarship may be informing relevant policymaking. Future research is warranted as China's migration situation, like its society, is experiencing massive change again due to COVID-19. In the summer of 2020, the first groups of selected foreign nationals were allowed to return to China. It remains to be seen how many foreign nationals will opt to return and when. It is also uncertain how many foreign nationals will decide to immigrate and take up employment in China. While there is great uncertainty about the medium- and long-term future of immigration to China and the country's overall future development, the relevance for migration-related research and policy consultancy is likely to grow due to China's interest in relaunching its economy, in attracting foreign professionals, and in continuing its engagement with other countries.

Keywords

Migration, research, policymaking, migration governance, China, COVID-19

Dr. Yadi Zhang
School of Journalism and Communication, Chongqing University, China

Dr. Martin Geiger
Department of Political Science, Carleton University, Canada

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 183–202,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.112>

Migrationsforschung und Politikberatung in der Volksrepublik China

Zusammenfassung

Dieser Artikel gibt zunächst einen Überblick über die Migrationssituation Chinas in den Jahren vor der COVID-19-Pandemie. Im Folgenden ziehen die Autoren eine Bilanz der chinesischen Migrationsforschung und der spezialisierten Forschungseinrichtungen, die sich in China entwickelt haben. Sie zielen darauf ab, die Beteiligung akademischer und anderer Institutionen an migrationsbezogener Politikberatung zu klären. Der Artikel weist auf wesentliche Lücken öffentlichen Bewusstseins über die möglicherweise bestehenden Verbindungen zwischen akademischer Forschung und politischer Entscheidungsfindung hin. Er zeigt außerdem auf, inwieweit die chinesische Wissenschaft die relevante politische Entscheidungsfindung in Zukunft beeinflussen könnte. Eine Ausweitung der Forschungsarbeit und der Beratung der Politik durch die Wissenschaft ist angezeigt. Chinas Migrationssituation hat sich unter dem Einfluss der COVID-19-Pandemie stark verändert. Im Sommer 2020 wurde bereits ersten Gruppen ausgewählter ausländischer Staatsangehöriger die Rückkehr gestattet. Es bleibt abzuwarten, wie viele von ihnen sich für eine dauerhafte Rückkehr und erneute Beschäftigungsaufnahme in China entscheiden werden und wann eine umfangreichere Remigration einsetzen wird. Während es große Unsicherheit über die mittel- und langfristige Zukunft der Einwanderung nach China gibt, dürfte die Relevanz von migrationsbezogener Forschung und Politikberatung dennoch zunehmen, da China stark daran interessiert ist, seine Wirtschaft wieder anzukurbeln, ausländische Fachkräfte anzuziehen und sein eigenes Engagement in anderen Ländern fortzusetzen, unter anderem durch die fortgesetzte Anwerbung von internationalen Studierenden.

Schlagwörter

Migration, Forschung, Politikgestaltung, Governance der Migration, China, COVID-19

* * * * *

1 Introduction: China's Changing Migration Situation

In 2019, just prior to the COVID-19 pandemic, out of the 272 million international migrants recorded worldwide, 11 million held a passport of the People's Republic of China (PRC). However, China's annual net emigration rate stood at only -0.3% – one of the lowest worldwide. In general, China's emigration rates since the 1970s have always been comparatively low (UN DESA 2019a; UN DESA 2019c); and due to the closure of most international borders and a sizeable return of Chinese nationals to the PRC due to the pandemic, China's emigration rate in 2020, 2021, and perhaps in years to come will most certainly be even lower.

Prior COVID-19, Chinese emigration consisted predominately of students and well-educated, highly skilled, and affluent people who, in their majority, kept close links with China. Out of the 6 million students that have left since the 1980s, a staggering 5.1 million (85%) are said to have returned and taken up employment in China. Despite an increase in the number of Chinese studying abroad (662,100 in 2018, up from only 50,000 in 2000), brain- or skill-drain presented no major challenge for China, while the emigration of lower skilled Chinese remained limited and was often confined to project-specific and time-limited contract work abroad (Xiang 2016, pp. 1–7; Pieke et al. 2019; MoE 2019).

China's real dynamic was its massive internal migration and mobility, mainly directed from rural regions to so-called first- (e.g., Beijing and Shanghai), second- (e.g., Chongqing and Wuhan), and third-tier (e.g., Hefei and Xiamen) cities. In 2019, China's National Bureau of Statistics estimated the number of internal migrant workers was around 291 million people (NBS 2020; see also UN DESA 2019a). Due to repeated lockdowns and strict mobility regulations during the COVID-19 pandemic, internal population movements in 2020 almost certainly reached a historic low.

In terms of international migration to China, the 2010 census – which is China's most recent, reliable, and openly-accessible governmental information on population trends – saw the number of foreign nationals residing in China at 594,000, with the majority coming from South Korea (120,750), the United States of America (USA) (71,493), and Japan (66,159). Citizens of Myanmar (39,776), Vietnam (36,205), Canada (19,990), France (15,087), India (15,051), Germany (14,446), and Australia (13,286) formed the other main foreigner groups (NBS 2011). While China offers annual data on cross-border movements – in 2018, for example, more than 95 million foreign nationals crossed China's borders (Pieke et al. 2019, p. 4) – the National Statistics Bureau does not yet offer any specific, detailed, and continuously updated account on immigration. Due to COVID-19, China's next census has been

postponed to 2021. Considering the significant returns of foreign nationals from China that have taken place due to the pandemic, it is likely that China's new census will give a much lower account of international migrants present in China than in 2010.

In 2019, the UN's Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) put the number of international migrants living in the PRC at slightly above 1 million (UN DESA 2019b). However, for unknown reasons, close to 300,000 residents of Hong Kong (China's Special Administrative Region, and not a ›foreign country‹ in the Chinese perspective) were stated as the most important ›immigrant‹ group in China, followed by nationals of South Korea, the Philippines, Brazil, and Indonesia. Deducting the Hong Kongers from the total number puts the number of international migrants (approximately 700,000) only slightly higher than the 2010 Census (594,000) nine years earlier.

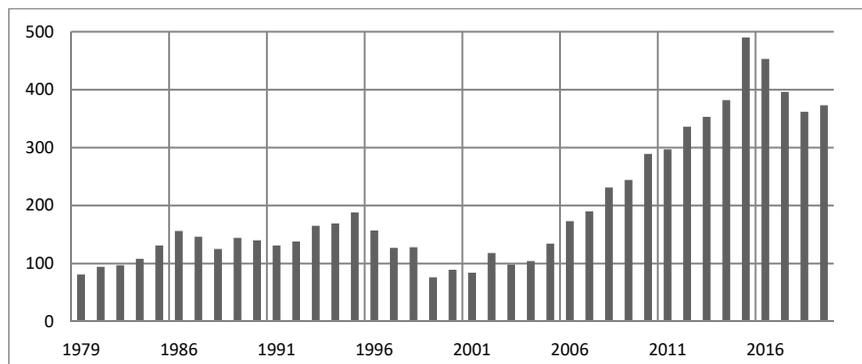
A regularly and more openly reported phenomenon has been the inflow of international students to China. Prior to COVID-19, half a million students from close to 200 countries studied in the PRC in 2018, ranking China as the fifth most important student destination worldwide, trailing only the USA, the UK, Australia, and Canada. Foreign students mostly came from South Korea (50,600), Thailand (28,608), Pakistan (28,023), India (23,198), the USA (20,996), and Russia (19,239) (MoE 2019b; ICEF 2019).

2 Research Directions in Chinese Migration Studies

The number of scholarly articles published in the PRC and in the Chinese language on international migration and mobility since the early 2000s has experienced noticeable growth (Figure 1). In contrast, during the 1980s and 1990s – the first decades of China's ›Opening Up‹ process started by President Deng Xiaoping in 1979 – few scholars published on these topics (Li 2009, pp. 1–10).

›Chinese Overseas‹ originally refers to emigration from imperial China and settlement processes that took place before the founding of the PRC in 1949 (Zhuang 2009). Early inquiries focused on Chinese settlers in Southeast Asia or the USA (e.g., Xi 1910), including ›A record of Chinese Laborers in the U.S.A. (United States of America)«, authored by a famous political scientist and revolutionist (Liang 1905). Liu and Xu (1935) aimed for the first theoretical discussions, while Qiu (1936) was among the first scholars to write about the political and social rights of Overseas Chinese.

Figure 1: Number of journal articles published on international migration and mobility, 1980–2020



Sources: Based on access to cnki.net and research using search terms ›international migration‹ and ›international mobility‹; number of journal articles in Chinese and published in the PRC between 1980 and 2020. The CNKI (China National Knowledge Infrastructure) promotes the collection and translation of high-quality (i.e., peer-reviewed) publications in China: <https://oversea.cnki.net/index/>. Accessed: 30.5.2020.

Chinese Overseas Studies

Following 1978, in the context of Deng Xiaoping's ›Opening-up‹ process (Ding 2010; Ding and Koslowski 2017, p. 105–110), academic interest expanded and ›Chinese Overseas Studies‹ became the predecessor of modern migration studies. There was a continuation of country studies, e.g., on Overseas Chinese in Indonesia (Li and Huang 1987), the Philippines (Huang and He 1987), or the USA (Yang et al. 1989); and some comparative work was also published (e.g., Chen 1989; Zhu 1990). Frequent topics included the self-identity of Chinese abroad (Cai 1991; Zheng 1991) or their education and religious beliefs (e.g., Zhou 1991; Kong 1991). Current research remains focused on these topics (e.g., Li and Wang 2019) and an increasing number of studies are political science-focused, e.g., on the image and implications of ›Overseas Chinese‹ for host countries and China's ›soft power‹ (Yu 2016; Zhang 2019), as well as the security of Overseas Chinese (Wang 2014; Zhang 2017b; Zhang and Zhang 2018).

Returnee Studies

Returnee studies are considered another ›pioneer‹ in modern Chinese migration studies. Scholarship started with China's ›Opening-up‹ process and increasing return flows to China. The focus continues to be on students and highly skilled Chinese professionals returning to China (Su 1981; Cai 1992;

Wang 2004, 2005, 2008) and specific cities, e.g., Shanghai (Sun and Cai 2001). There is strong scholarship on (1) return motives (e.g., Li 2004; Zhang and Wang 2019) and (2) the actual process of return, employment, and reintegration (e.g., Wang and Chen 2020; Zhou 2013). Chinese scholars have also worked on (3) the theorization of return migration (e.g., Zhou and Luo 2018), (4) the concerted efforts of China (e.g., Thousand Talent Programs: Shen 1985; Luo and He 2005) in encouraging returns, or (5) the economic and social outcomes of return migration (e.g., Liang and Huang 2018; Sun and Cai 2001).

The Study of Non-Chinese Immigration

Chinese Overseas Studies and returnee studies pioneered modern immigration studies in China and shaped the newest field of study: the immigration of non-Chinese nationals and foreigners without an ethnic Chinese background. Research on this topic, as well as the settlement and integration of non-Chinese residents in China only really began in the late 2000s. Academic studies are focused on the regulations and policies regarding the entrance, employment, and stay of foreigners, and often concern their illegal employment and stay (e.g., Liu 2011; Zhang 2004; Zeng 2018). Discussions on what China can learn from other countries and how it can service a growing number of foreign – including long-term and potentially permanent – residents later became topics (e.g., Yao 2016; Jiang and Fu 2019; Lu 2019).

There has also been growth in comparative work on traditional immigration countries (e.g. USA: Chen 2017), other important destinations (e.g., in the European Union) (Ma 2011; Cao and An 2016), and even other traditional non-immigration countries similar to China (e.g., Japan) (Zhang 2013). Recent publications have started to link how China is attracting and regulating migration to more general discussions of globalization and global migration governance (Zhang 2017a), ethical discussions concerning migration (Yang and You 2019), how to apply them to a Chinese context, and the growing engagement of China with international institutions in migration policymaking (Zhang and Geiger 2020).

While the aforementioned research direction on immigration is dominated by legal scholars, political scientists, and economists, a second main research direction was started by social scientists who focus on conducting qualitative, sociological, and ethnographical research – e.g., on African traders in Guangzhou (e.g., Liang 2013), Japanese nationals in Shanghai (Zhou and Liu, 2019), marriage migrants (e.g., Huang and Chen 2011), or Muslim entrepreneurs (e.g., Chen 2012). Topics include community formation among immigrants (Lv 2011) and the welfare of immigrant communities (Yue and Yao 2020). There has also been comparative work on immigrant communities

in China and other countries, and the role of social networks and transnational practices (e.g., Duan 2020; Lu 2016; Zhou 2014). Other scholars engage with newer theories and methodologies in international migration studies and how to apply these to the Chinese context (e.g., Li 2010; Liang, 2014; Zhang and Yu, 2020). Chinese academics also do not avoid politically sensitive topics such as irregular migration which, as in most other countries, also exist in China (e.g., Song 2015).

3 Institutionalization of Chinese Migration Studies

Increasing return migration and a growing number of international students and immigrants of non-Chinese background in China spurred the creation of dedicated research centers. As in many other countries, most research on migration and mobility in China takes place at public, government-funded universities. In addition, the Center for China and Globalization (CCG)¹, a private think tank headquartered in Beijing, is now an important focal point for migration studies.

University Research Centers

Among the most relevant university research centers that exist today, several were directly founded by the Overseas Chinese Affairs Office of the State Council of China (OCAO) or other central government entities. Hua Qiao (Overseas Chinese) University in Xiamen and Quanzhou and Jinan University in Guangzhou, both established by the OCAO during the early 1980s, lead in Chinese Overseas Studies. Since 2009, the Institute of Overseas Chinese Studies at Hua Qiao University has also covered international migration.² Jinan University's own Academy of Overseas Chinese Studies³ also covers international migration. In 2015, the highly influential Chinese Academy of Social Science renamed its Center of Overseas Chinese Studies (created in 2002) to the Center for International Migration and Overseas Chinese Studies.⁴ Another relevant institution is the Overseas China History Society of China (OCHSoC), founded by the All-Federation of Returned Overseas Chinese (AFROC), another important central government-connected institu-

1 Center for China and Globalization (CCG). <http://en.ccg.org.cn>. Accessed: 30.5.2020.

2 Institute of Overseas Chinese Studies at Hua Qiao University. <https://cir.hqu.edu.cn/xygk/xyjj.htm>. Accessed: 30.5.2020.

3 Academy of Overseas Chinese Studies at Jinan University. <https://sis-aocs.jnu.edu.cn>. Accessed: 30.5.2020.

4 Center for International Migration and Overseas Chinese Studies. Chinese Academy of Social Science. <http://103.247.176.245/iea/depts-34.htm>. Accessed: 30.5.2020.

tion. The OCHSoC affiliates researchers across China, including scholars working on international migration.⁵

In addition to these centers, a number of Chinese universities established their own research centers dedicated to migration. These institutions include Peking University's Center for Studies of Overseas Chinese⁶, or the lesser-known University of Wuyi (located in Jiangmen), and its Center for Cultural Studies of Overseas Chinese.⁷ In 2010, Shandong University founded an Institute of Migration Studies⁸ which has already conducted large studies funded by China's National Social Science Fund on immigration governance, the integration of immigrants in China, and irregular migration. In 2019, Guangdong's University of Foreign Studies and Institute of Ethnic and Religious Studies opened a joint research center on migration⁹, while in the same year Zhejiang Normal University in Southeast China created its own migration research center.¹⁰

While international migration and the presence of larger numbers of international students are recent phenomena, thanks to its early establishment of centers dedicated to Chinese Overseas Studies, China has already achieved a comparatively high level of institutionalization in migration studies. At the end of 2016 an estimated 400–500 researchers were conducting studies related to migration and mobility. In the same year, China had around 30 research centers dedicated to migration studies (Zhang 2016).

Private Think Tanks

The Center for China and Globalization (CCG), based in Beijing with subsidiary offices across China, is a leading think tank dedicated to the study of Chinese public policy and different aspects of globalization. While there is a growing number of think tanks in China, CCG is the only one that has developed a strong focus on migration. CCG was founded in 2008 by Huiyao (Henry) Wang and Lu Miao, two Chinese experts who have published extensively on Chinese overseas entrepreneurs, Chinese and international student

⁵ Overseas China History Society of China (OCHSoC). <http://www.chinaql.org>. Accessed: 30.5.2020.

⁶ Studies of Overseas Chinese at Peking University. <https://baike.baidu.com/item/北京大学华侨华人研究中心/7045885?fr=aladdin>. Accessed: 30.5.2020.

⁷ Center for Cultural Studies of Overseas Chinese Wuyi University. <https://www.wyu.edu.cn/gdqx/> Accessed: 30.5.2020.

⁸ Institute of Migration Studies. Shandong University. <http://www.ims.sdu.edu.cn/yjly.htm> Accessed: 30.5.2020.

⁹ Research Center on Migration. Guangdong's University of Foreign Studies and Institute of Ethnic and Religious Studies. <https://gjymyj.gdufs.edu.cn/index.htm>. Accessed: 30.5.2020.

¹⁰ Migration studies at Zhejiang Normal University. <http://zzb.zjnu.edu.cn/2019/0604/c9231a292490/page.htm>. Accessed: 30.5.2020.

mobility, and various aspects of return and international migration to China. While university-based research institutions on migration have proliferated, for more than a decade CCG has arguably held a much stronger influence in what concerns the translation of migration-related research in concrete policy proposals. CCG has also become a main focal point for Chinese researchers interested in migration and mobility, and in disseminating their research.

CCG has regularly published reports on Chinese and international migration since 2014.¹¹ With the support of LinkedIn China, Ctrip (China's leading travel portal), the international Wailian Group (a major Chinese immigration consultancy), and other private businesses, CCG also regularly hosts events for both Chinese and English language audiences, focusing on migration and other aspects of globalization. For many scholars, particularly junior/emerging scholars and researchers, CCG's annual conference on global talent mobility and international migration provides an important, and for China a unique platform to meet other researchers, including those from abroad, the Chinese, and the global policy and business community.¹²

4 Existing Links between Research and Policymaking

International migration to China still constitutes a fairly new and often still politically sensitive topic for policymakers and academics alike (Pieke et al. 2019; Ding and Koslowski 2017; Xiang 2003, p. 21). It was only in March 2018 that China established its first unified, and central-level institution responsible for all aspects related to the immigration and integration of foreign nationals – the National Immigration Administration (NIA). In the coming years, the NIA will also be the relevant coordinating body for policy advice and migration-related research. The COVID-19 pandemic has significantly impacted NIA from the beginning of its existence. The NIA is a lead agency in coordinating major population flows, including the coordinated repatriation of foreign citizens, the issuance and extension of travel documents, etc. Aside from the NIA, other main points of reference and contact for Chinese scholars aiming to inform policymaking are China's State Council, the Ministry of Public Security (of which the NIA is part), the Ministry of Foreign Affairs (MFA), and the Ministry of Education (MoE) (Zhang and Geiger 2020).

There is no public information available that would help clarify the extent to which migration scholars in recent years have been actively involved

¹¹ Publications overview. Center for China and Globalization (CCG). <http://www.ccg.org.cn/book>. Accessed: 30.5.2020.

¹² Events overview. Center for China and Globalization (CCG). <http://en.ccg.org.cn/html/events/3666.html>. Accessed: 30.5.2020.

in the policy process and in informing the work of China's relevant central and sub-state authorities. However, it is plausible to conclude that certain scholars and research centers have been consulted and contributed, at least to some extent, to the formulation of policies. The majority of China's existing research centers were either directly founded by government institutions and/or regularly receive funding and other support from official institutions. At the same time, it is important to emphasize that research projects, publishing, and other activities in their majority also continue to require prior official approval.

Early policies related to immigration and the settlement, integration, and permanent residence of foreign nationals living in China date back to the 1980s. It was only in the 2000s when China started to overhaul these policies and develop new ones. Policy progress remained very cautious, slow, and gradual (Ding and Koslowski 2017, p. 106). The real push occurred between 2012–2019, culminating in the creation of the NIA. Some far-reaching policies, e.g., allowing foreign students to work during their studies and to receive post-graduate work and residence permits, or extending more long-term and permanent residence rights to foreign professionals, were adopted. Though it was increasingly acknowledged by policymakers, academics, and the public that China's knowledge-based high-tech and advanced financial industry also increasingly relies on foreign and non-Chinese professionals, the main policy goal remained motivating Chinese citizens to return to China. This goal will arguably continue to dominate China's policy agenda due to COVID-19, worldwide immigration and travel hurdles, and growing negative sentiments towards Chinese students, researchers, and technology experts. The current situation might provide a chance for China to encourage even more of its nationals to return and to use its immense overseas labor reservoir for expanding its high technology sector and knowledge-based economy.

Chinese scholarship interested in enhancing policies includes literature that, like Zhang (2017a) and Lv and Guo (2018), critically examines existing laws and policies, and their actual implementation. On the basis of their legal, political, and often empirical analysis this literature usually concludes by recommending specific policy enhancements (e.g., Qiu and Du 2014; Zhou 2016). Recent scholarship has pointed out the necessity of creating a centralized entity, the NIA, for regulating immigration-related matters (Wang 2018; Ye and Song 2019); it has also suggested that China needs to strongly embrace existing international institutions (e.g., International Organization for Migration, IOM) and contribute more actively to the global governance of migration (Lu 2019).

While it is difficult – and likely impossible – to clarify the extent to which specific academics or selected academic research centers have been able to inform China's policy progress, it is evident that the aforementioned think tank CCG has had a key role. CCG has closely partnered with the IOM since 2015 and has even taken responsibility for the Chinese translation of the IOM's flagship publication ›IOM World Migration Report‹ (e.g., CCG 2014). Furthermore, there is evidence that the advice provided by CCG and its president Dr. Huiyao Wang, to the State Council, the Ministry of Foreign Affairs, and other relevant entities had significant impacts. Not only was the advice provided by CCG important to the proposal and creation of China's aforementioned new immigration administration (NIA)¹³, CCG's advice was also instrumental in the PRC's decision to join the IOM as a member state in June 2016¹⁴ (Zhang and Geiger 2020).

The CCG also actively contributed to phase I (2015–2018) of the EU's bilateral ›Dialogue on Migration and Mobility‹, which is financed through the EU's Partnership Instrument and implemented by the IOM (Austrian Embassy in Beijing 2016, see also Deng and Koslowski 2017, p. 110). At the time of this writing, the CCG continues its collaboration with the IOM, the EU, and relevant Chinese authorities in the framework of the dialogue's three-year continuation phase II. Another example illustrating that the CCG is a key Chinese institution proposing policy initiatives even at the global level is the CCG's active engagement in the Paris Peace Forum, and its 2018 proposal to establish an alliance of global talent organizations in order to promote global governance in the field of highly skilled immigration (CCG 2018).

5 Relevance and Future of Migration Studies and Policy Consultancy

Academic inquiries into international migration to China and the presence of foreign non-Chinese nationals in the PRC are still in an early stage of development. The community of Chinese scholars working on international migration, international students, or doing comparative (global, regional, other groups, etc.) work is still fairly small and closed off to the global scholarly community. Discussions related to international migration, emigration, and refugees are still considered sensitive and often avoided. In fact, only during

¹³ Welcome speeches in presence of high-ranking officials from the National Immigration Administration. Third Annual Conference on Global Talent Mobility and International Migration, organized by CCG and held in Beijing, July 13, 2019. <http://en.ccg.org.cn/html/events/3666.html>. Accessed: 30.5.2020.

¹⁴ Information obtained from CCG, July 2019.

the last decade has there been a growing yet still reluctant acknowledgement by policymakers and among the Chinese public that the PRC has indeed started to become an immigration country (Deng and Koslowski 2017, pp. 105–110). China has strongly benefitted from economic globalization and continued remittances, skill, and knowledge transfers through its own emigrant and student-abroad population. Increased immigration and student flows to China are a logical consequence of China's rising economic and political engagement with other countries.

Due to the relative recentness of scholarly studies and the sensitivities surrounding migration topics, the link between academic research and policymaking in China is presently unclear and seems to remain at an early stage of development. The big exception is the research, knowledge mobilization, and policy consultancy activities of China's only independent think tank on migration, the Center for China and Globalization (CCG). While there is little known about the Chinese academic sector and its relevance for policymaking, the fact that there has been continued investment and political support by the Chinese government is a strong indicator that migration studies are perceived as an important field. Therefore, it is also likely there are already important, yet not publicly disclosed links existing between academic research and policymaking.

China has become a major destination country for foreign students and professionals through decisive and concerted efforts by the PRC's government. This may also be an attempt by the PRC government to strengthen its soft power and international reputation, as argued by Deng and Koslowski (2017) and other scholars. Universities across China actively compete over and have managed to attract an ever-growing number of international students. At the same time, China has adopted policies to facilitate the post-graduate retention of these students for China and its booming economy. There are also strong indications that China has significantly benefitted from the presence of foreign entrepreneurs, start-ups, multinational companies, and their global talent force in the years prior to COVID-19 (Deng and Koslowski 2017; Geiger and Zhang 2020).

The COVID-19 pandemic is definitely a gamechanger for China. During the first six months of 2020 many foreign governments had their citizens evacuated and returned from the PRC. In order to prevent new COVID-19 outbreaks, on March 26, 2020 China followed other countries (e.g., the US, Canada, and EU member states) in blocking the entry of almost all foreign nationals, including those with existing long-term visas and permanent residence permits (MFA and NIA 2020). Many foreign nationals ended up stranded abroad, some separated from their family members for lengthy periods. The first groups of strictly selected and highly essential foreign

workers and their families were allowed back into China via charter flights starting in late May 2020, with some of the first planes departing from Germany (CGTN 2020). These flights and a return to regular flights were followed by a mandatory 14-day quarantine period for many travelers in selected ›transit cities‹ outside Beijing, Shanghai, and other main cities, and will continue through 2020. In August 2020 China started to allow the reissuance of residence permits to nationals from 36 European states, including European Union member states. This measure is expected to eventually be extended to other countries with low COVID-19 infection rates. China only accepted return applications from foreign nationals who previously held a residence permit in China (Shira and Associates 2020). Currently, there are no statistics available as to how many foreign nationals left China during 2020, nor is there reliable information related to the return of Chinese nationals and students to the PRC. Immigration and cross-border movements are yet again highly sensitive. Chinese policymakers have been very reluctant to make announcements and to release data due to widespread concerns among the Chinese public about a likely ›import‹ of COVID-19 following months of strict, yet highly successful lockdowns and other measures. China's upcoming 2020 census – which has been postponed into the year 2021 – and its data on immigration, how many Chinese nationals have returned to mainland China due to the pandemic, and how many foreigners have left China will provide a relevant orientation for the PRC's short- and medium-term policy-making.

While China's economy started to relaunch during the summer of 2020, its economic and social context has drastically changed due to the mentioned departure of many foreign nationals and the return of a likely considerable number of Chinese nationals. This new situation warrants and strongly highlights the need for more publicly available, detailed, and regularly updated statistics and information. In the context of, and caused by COVID-19, both internal and international migration and mobility will not lose their relevancy, but instead will gain more relevance.

China has demonstrated a strong interest and political will in being the first country to emerge out of the pandemic, not weaker but perhaps even stronger than before, in order to also withstand the political and economic pressure increasingly exerted by the USA and other countries on its economy and political system. China also currently seems to be moving forward with its ambitious ›One Belt and One Road‹ (OBOR) project – a project that warrants itself more detailed and regularly updated research due to its obvious links and likely impact on migration and mobility processes. The years prior to COVID-19 witnessed growing student flows, business travel, and labor migration from many countries participating in the OBOR project. While the

European Union is out of reach for many, and the USA has taken drastic measures to curb immigration, China has opened its doors and become a destination of choice for many foreign nationals from areas like Central Asia, Latin America, and other Asian countries participating in OBOR. In order to successfully manage its own post-COVID economic and social development and that of its OBOR partners, and to regulate significant population movements that are likely to soon re-emerge, China will strongly depend even more on its experts and their independent research and evidence-based advice.

References

- Austrian Embassy in Beijing. 2016. *EU-China Dialogue on Migration and Mobility Support Project*. <http://www.austria-scitech-china.at/news/eu-china-dialogue-on-migration-and-mobility-support-project>. Accessed: 30.5.2020.
- Cai, Renlong. 1991. 试论印尼华侨、华人的认同转向 (The Transformation of Identity of Overseas Chinese in Indonesia). *南洋问题研究 (Journal of Southeast Asian Affairs)* 3: 1–11.
- Cai, Xianjie. 1992. 试析归侨的构成、分布于特点 (An Analysis of Constitution and Character of Returnees). *八桂侨史 (Bagui Journal)* 3: 16–21.
- Cao, Zhijie, and Xuebing An. 2016. 欧洲跨境移民社会治理模式、实践与经验 (Models, Practice and Experiences of Transnational Migration Social Governance in Europe). *河北学刊 (Hebei Journal)* 2: 175–181.
- CCG (Center for China and Globalization). 2014. *Launch of the Chinese Version of World Migration Report 2013*. <http://en.ccg.org.cn/html/events/3499.html>. Accessed: 30.5.2020.
- CCG. 2018. *CCG Promotes Innovative New Global Governance Projects at Paris Peace Forum*. <http://en.ccg.org.cn/html/top-issues/2567.html>. Accessed: 30.5.2020.
- CGTN (China Global Television Network). 2020. *Global Aviation: Charter Flight from Germany Arrives in Shanghai*. <https://news.cgtn.com/news/3045544e7a514464776c6d636a4e6e62684a4856/index.html>. Accessed: 30.5.2020.
- Chen, Bisheng. 1989. *南洋华侨史 (The History of Overseas Chinese in Nanyang)*. Jiangxi: 江西人民出版社 (Jiangxi People's Publishing House).
- Chen, Yupeng. 2012. 社会资本与城市外国人社区的形成——以义乌市XX国际社区与广州黑人聚集社区的比较分析 (Social Capital and Formation of Foreigners' Community in Yiwu). *前沿 (Forward Position)* 4: 114f.
- Chen, Jimin. 2017. 美国非法移民国际合作治理研究 (A Survey of International Cooperation Governance on Irregular Migration in the U.S.). *江南社会学院学报 (Journal of Jiangnan Social University)* 1: 42–47.
- Ding, Sheng. 2010. *Sons of the Yellow Emperor Go Online: The State of the Chinese Digital Diaspora*. Global Migration and Transnational Politics Working Paper 13. George

- Mason University: Center for Global Studies, https://gmt.p.gmu.edu/publications/gmtpwp/gmtp_wp_13.pdf. Accessed: 30.5.2020.
- Ding, Sheng, and Rey Koslowski. 2017. Chinese Soft Power and Immigration Reform: Can Beijing's Approach to Pursuing Global Talent and Maintaining Domestic Stability Succeed? *Journal of Chinese Political Science/Association of Chinese Political Studies* 22: 97–116.
- Duan, Xiaohong. 2020. 中韩国际婚姻的跨国家庭纽带研究——以汉族婚姻移民女性为中心 (An Analysis of China-Korean Marriage). *华侨华人历史研究 (Journal of Overseas Chinese History Studies)* 6: 24–32.
- Fu, Fuki, Dezan Shira, and Associates Shanghai Office. 2020. *China Reopens Borders, Visa Channels to 36 European Countries*. <https://www.china-briefing.com/news/china-reopens-borders-visa-channels-to-36-european-countries/>. Accessed: 10.8.2020.
- Huang, Hefei, and Suhao Chen. 2011. 中越边境跨国婚姻的实例分析——以广西县的调查为例 (A Case Study Analysis of Transnational Marriage between China and Vietnam). *东南亚纵横 (Around Southeast Asia)* 8: 82–86.
- Huang, Zisheng, and Sibing He. 1987. *菲律宾华侨史 (The History of Overseas Chinese in the Philippines)*. Guangzhou: 广东高等教育出版社 (Guangdong Higher Education Press).
- ICEF (International Consultants for Education and Fairs). 2019. *China's Foreign Enrolment Growth Flattened out in 2018*. <https://monitor.icef.com/2019/04/chinas-foreign-enrolment-growth-flattened-out-in-2018>. Accessed: 30.5.2020.
- Jiang, Dong, and Junwei Fu. 2019. 经济全球化背景下在华外国人管理的探索与思考——以浙江省义乌市公安局的实践为例 (An Analysis of Immigration Management Under Economic Globalization). *公安学刊(浙江警察学院学报) (Public Security Science Journal – Journal of Zhejiang Police College)* 6: 57–62.
- Kong, Zhiyuan. 1991. 印尼华人中的天主教与基督教徒 (Catholicism and Christianity of Overseas Chinese in Indonesia). *南洋问题研究 (Journal of Southeast Asian Affairs)* 4: 54–60.
- Li, Chunzhi. 2004. 试析影响赴日留学生回国的因素 (An Analysis of Influencing Factors of Return Student Migration Who Study in Japan). *贵州民族学院学报 (哲学社会科学版) (Journal of Guizhou University for Nationalities)* 3: 51–54.
- Li, Minghuan. 2009. 国际移民的定义与列别. 兼论中国移民问题 (Definition and Type of International Migration: A Discussion of International Migration in China). *华侨华人历史研究 (Journal of Overseas Chinese History Studies)* 2: 1–10.
- Li, Minghuan. 2010. 李明欢. 当代西方国际移民理论再探讨 (Rethinking about Western International Migration Theories). *厦门大学学报 哲学社会科学版 (Journal of Xiamen University Arts and Social Sciences)* 2: 5–13.
- Li, Xuemin, and Kunzhang Huang. 1987. *印尼华侨史 (The History of Overseas Chinese in Indonesia)*. Guangzhou: 广东高等教育出版社 (Guangdong Higher Education Press).
- Li, Qin, and Yuxin Wang. 2019. 华人华侨身份认同程度与中华文化传播行为研究 (An Analysis of Identity of Overseas Chinese and Chinese Cultural Spread). *当代传播 (Contemporary Communication)* 2: 50–60.

- Liang, Qichao. 1905. 美国华工约记 (*A Recording of Overseas Chinese Labors in the United States*). Beijing: 广智书局 (Guangzhi Publishing House).
- Liang, Yucheng. 2013. 在广州的非洲裔移民行为的因果机制——累积因果视野下的移民行为研究 (*African Immigration in Guangzhou China: A Cumulative Causation Perspective on Immigration Behavior*). 社会学研究 (*Sociology Studies*) 1: 134–159.
- Liang, Yucheng, and Keji Huang. 2018. 在广州的非洲裔移民行为的因果机制——累积因果视野下的移民行为研究 (*Return Migration in Guangzhou*). 社会学研究 (*Youth Exploration*) 4: 37–49.
- Liu, Guofu. 2011. 试论移民融合制度:以移民融入中国的法律问题为视角 (*An Analysis of Integration System of Immigration: a Perspective of Law*). 太平洋学报 (*Pacific Journal*) 7: 63–75.
- Liu, Shimu, and Zhiyao Xu. 1935. 华侨概观 (*A General Introduction about Overseas Chinese*). Beijing: 中华书局 (Zhong Hua Book Company).
- Lu, Yang. 2016. 海外移民与跨国公民权的确立——基于印度和菲律宾两国实践的研究 (*International Migration and Transnational Citizenship: Based on an Analysis of India and Philippine*). 南亚研究季刊 (*South Asian Studies Quarterly*) 2: 84–91.
- Lu, Yang. 2019. 国际移民新趋向与中国国际移民治理浅议 (*International Migration Trend and China's International Migration Governance Theories*). 世界民族 (*Journal of World Peoples Studies*) 4: 58–72.
- Luo, Keren, and Yaping He. 2005. 海外人才回流规模的预测及引进策略的若干思考 (*A Prospect and Rethinking of Talent Return*). 上海交通大学学报 (哲学社会科学版) (*Journal of Shanghai Jiaotong University*) 4: 48–52.
- Lv, Yunfang. 2011. 超越“朋友圈”:正在形成中的在华外籍团体 (*Beyond Friends Circle: Foreign Community is Forming in China*). 开放时代 (*Open Times*) 5: 29–40.
- Lv, Hongyan, and Dingping Guo. 2018. 吕红艳, 郭定平. 中国外来移民小社会治理研究——基于上海、义乌和广州的实证分析 (*Establishment of Migration Governance: A New Challenge for National Governance*). 湖北社会科学 (*Hubei Social Sciences*) 9: 38–50.
- Ma, Ding. 2011. 论法国城市化进程中的移民管理经验及其对我国的启示 (*Experiences of Immigration Management in France*). 杭州师范大学学报 (社会科学版) (*Journal of Hangzhou Normal University Humanities and Social Sciences*) 2: 89–95.
- MFA and NIA (Ministry of Foreign Affairs, and National Immigration Administration, People's Republic of China). 2020. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China National Immigration Administration Announcement on the Temporary Suspension of Entry by Foreign Nationals Holding Valid Chinese Visas or Residence Permits*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1761867.shtml. Accessed: 30.5.2020.
- MoE (Ministry of Education, People's Republic of China). 2019a. *More Chinese Study Abroad in 2018*. http://en.moe.gov.cn/news/media_highlights/201904/t20190401_376249.html. Accessed: 30.5.2020.
- MoE. 2019b. *Statistical Report on International Students in China for 2018*. http://en.moe.gov.cn/documents/reports/201904/t20190418_378692.html. Accessed: 30.5.2020.

- NBS (National Bureau of Statistics of China, People's Republic of China). 2011. *Major Figures on Residents from Hong Kong, Macao and Taiwan and Foreigners covered by 2010 Population Census*. http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110429_26451.html. Accessed: 30.5.2020.
- NBS. 2020. 2019年农民工监测调查报告 (2019 Annual Monitoring and Investigation Report of Migrant Workers). Beijing: NBS. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html. Accessed: 30.5.2020.
- Pieke, Frank N., Björn Ahl, Elena Barbantseva, Michaela Pelican, Tabitha Speelman, Wang Feng, and Xiang Biao. 2019. *How Immigration is Shaping Chinese Society*. <https://meric.org/en/report/how-immigration-shaping-chinese-society>. Accessed: 30.5.2020.
- Qiu, Hanping. 1936. 华侨问题 (*Issues of Overseas Chinese*). Beijing: 商务印书馆 (The Commercial Press).
- Qiu, Zhijuan, and Hao Du. 2014. 仇志娟, 杜昊. 开放型新经济体下境外来华人员管理服务模式研究——以义乌市为例 (*Immigration Service Model Studies: An Example of Yiwu City*). 公安学刊 浙江警察学院学报 (*Journal of Public Security Journal of Zhejiang Police College*) 4: 47–51.
- Shen, Xiaodan. 1985. 从留学回国科技人员使用情况的宏观调查研究我国智力引进的战略 (*An Analysis of China's Talent Strategy through a Survey on Return Migration*). 科学学研究 (*Journal of Studies in Science of Science*) 1: 82–88.
- Song, Quancheng. 2015. 非法外国移民在中国的现状、症结与对策 (*The Current Situation, Problems and Policies of Irregular Migration in China*). 山东大学学报 (哲学社会科学版) (*Journal of Shandong University Philosophy and Social Science*) 1: 55–63.
- Su, Nan. 1981. 华侨对国内外的贡献 (*The Contribution of Returnees to China and Abroad*). 东南亚研究 (*Southeast Asian Studies*) 3: 17–46.
- Sun, Jifu, and Zhiyong Cai. 2001. 当前上海地区移民回流的现状及对策 (*The Current Situation and Policies on Return Migration in Shanghai*). 上海公安高等专科学校学报 (*Journal of Shanghai Public Security Academy*) 1: 37–40.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2019a. *2019 Revision of the International Migration Stock*. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>. Accessed: 30.5.2020.
- UN DESA. 2019b. *International Migrant Stock 2019: Country Profile*. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>. Accessed: 30.5.2020.
- UN DESA. 2019c. *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>. Accessed: 30.5.2020.
- Wang, Huiyao. 2004. 海归"们的期冀——现状、问题与政策期望 (*The Present Situation, Issues and Prospect of Chinese Return Migration*). 职业 (*Journal of Career*) 6: 11–12.
- Wang, Huiyao. 2005. 海归时代——留学人员对中国发展的作用与贡献 (*The Contribution of Return Student Migration to China's Development*). 中国企业家世纪论坛论文集 (*Collection of Paper in the Forum of Chinese Entrepreneurship*): 2–16.

- Wang, Huiyao. 2008. 海归”现状 (The Current Situation of China’s Return Migration). 中国中小企业 (*Journal of China Small & Medium Enterprises*) 4: 51–53.
- Wang, Jiulong. 2014. 海外华侨华人的安全研究——基于族群安全和个体安全的视角 (An Analysis of Overseas Chinese Security: Based on a Perspective of Community Security and Individual Security). 印度洋经济体研究 (*Indian Ocean Economics and Political Review*) 2: 139–156.
- Wang, Zhenyu. 2018. 当前我国移民管理中存在的问题与对策浅析 (The Problems and Policies of China’s Migration Management). 特区经济 (*Special Economics Zone*) 11: 144–146.
- Wang, Bingyu, and Jingfu Chen. 2020. 流动想象与学术移民: 中国回流学者工作与生活研究 (Mobility and Talent Migration: the Life and Work of Chinese Return Scholars). 广东社会科学 (*Journal of Social Sciences in Guangzhou*) 2: 199–211.
- Xi, Huang Zheng Yin. 1910. 南洋华侨史略 (A Brief History of Overseas Chinese in Southeast Asia). 载《民报》(*Magazine „Min Pao“*): 25f.
- Xiang, Biao. 2016. *Emigration Trends and Policies in China. Movement of the Wealthy and Highly Skilled*. Washington D.C.: Migration Policy Institute (MPI).
- Yang, Guobiao et al. 1989. 美国华侨史 (*The History of Overseas Chinese in the United States*). Guangzhou: 广东高等教育 (Guangdong Higher Education Press).
- Yang, Tongjin, and Tian You. 2019. 世界主义的跨国移民伦理: 挑战与期许 (Cosmopolitanism’s Transnational Migration Ethics: The Challenges and Prospects). 东南大学学报 哲学社会科学版 (*Journal of Southeast University Philosophy and Social Science*) 6: 23–30.
- Yao, Yi. 2016. 城市国际化背景下在华外国人管理研究 (An Analysis of Immigration Management Within International Background). 求索 (*Journal of the Seeker*) 8: 73–77.
- Ye, Qing, and Hong Song. 2019. 中国国家移民管理机构设置与运行问题探讨 (The Institute and Its Operation of China’s Migration Management). 北京警察学院学报 (*Journal of Beijing Police College*) 4: 21–25.
- Yu, Danhong. 2016. 当代俄罗斯华侨华人现状与形象探析 (An Analysis of Current Situation and Image of Overseas China in Russia). 西伯利亚研究 (*Siberian Studies*) 2: 59–62.
- Yue, Jinglun, and Zefeng You. 2020. 在华国际移民能享受社会福利吗?——基于公众福利态度的分析 (Social Welfare of International Migration in China). 华南师范大学学报(社会科学版) (*Journal of South China Normal University Social Science Edition*) 1: 134–145.
- Zeng, Zhang’an. 2018. 外国人在华工作管理法律制度问题的思考 (Legal System about Foreigners’ Employment in China). 中国集体经济 (*China Collective Economy*) 12: 83–84.
- Zhang, Jie. 2004. 外国人非法就业问题和应对措施 (An Analysis of Illegal Employment of Foreigners in China). 法治论丛 (*Law Journal of Shanghai Administrative Cadre Institute of Politics & Law*) 1: 59–62.

- Zhang, Guowei. 2013. 日本外国人居留管理制度及启示 (Residence Management System for Foreigners in Japan and Its Experiences). 法制与社会 (*Legal System and Society*) 30: 33–37.
- Zhang, Zhenjiang. 2016. 华侨华人、中国外交与国际关系——张振江教授访谈 (Overseas Chinese). 国际政治研究 (*China's Diplomacy and International Relations*) 5: 148–160.
- Zhang, Yadi. 2017a. 国际移民问题全球治理的现状、困境与展望——以欧洲移民危机为例 (The Present Situation, Predicament and Prospects of Global Migration Governance: An Example of Migrant Crisis). 国际关系研究 (*Journal of International Relations*) 1: 82–100.
- Zhang, Yadi. 2017b. The Transformation of Supply Modes of Security of Chinese Overseas Labor. *International Forum* 6: 41–48.
- Zhang, Yadi, and Martin Geiger. 2020. Building and Supporting Migration Management in China. In *The International Organisation for Migration. The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*, eds. Martin Geiger, and Antoine Pécoud, 145–171. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zhang, Yadi, and Xiaofeng Yu. 2020. 国际移民视阈下流动人口理论再建构 (Migration Theories Under a Perspective of International Migration). 国际观察 (*International Review*) 1: 119–137.
- Zhang, Xiuming. 2019. 华侨华人参与「一带一路」建设的优势与路径 (Advantages and Path of Overseas Chinese Engaging in the 'One Belt, One Road' Initiative). 中央社会主义学院学报 (*Journal of the Central Institute of Socialism*) 4: 155–164.
- Zhang, Chunsheng, and Chaohui Wang. 2019. 推拉理论视阈下来华留学生毕业回国的影响因素研究——基于「一带一路」沿线国家的实证 (An Analysis of Influencing Factors of Return Student Migration: Based on a Positive Study of the 'One Belt, One Road' Initiative). 中国劳动关系学院学报 (*Journal of China University of Labor Relations*) 3: 28–38.
- Zhang, Jie, and Tianpeng Zhang. 2018. 在俄华人华侨企业的安全保护与中俄警务合作 (Security Protection of Overseas Chinese in Russia and China-Russia Police Affairs Cooperation). 国际安全研究 (*Journal of International Security Studies*) 6: 85–106.
- Zheng, Min. 1991. 印尼华人与国家认同 (Overseas Chinese in Indonesia and National Identity). 华侨华人历史研究 (*Journal of Overseas Chinese History Studies*) 1: 50–55.
- Zhou, Yu'e. 1991. 东南亚华文教育重现生机 (The Revival of Chinese Education of Overseas Chinese in Southeast Asia). 华侨华人历史研究 (*Journal of Overseas Chinese History Studies*) 1: 1–6.
- Zhou, Long. 2013. 新时期华侨华人专业人士回流现象探析 (An Analysis of Return of High-skilled Migration in the New Era). 广西社会主义学院学报 (*Journal of Guangxi Institute of Socialism*) 1: 36–39.
- Zhou, Haijin. 2014. 非洲华侨华人生存状况及其与当地族群关系 (An Analysis of Overseas Chinese and Ethnic Relations in Africa). 东南亚研究 (*Southeast Asian Studies*) 1: 79–84.

- Zhou, Bo. 2016. 周博. 在华非洲人管理新模式:广州外国人管理服务工作站 (A New Management Model of Africans Living in Guangzhou). 广西民族大学学报 哲学社会科学版 (*Journal of Guangxi University for Nationalities. Philosophy and Social Sciences Edition*) 38 (04): 129–134.
- Zhou, Wenting, and Yungang Liu. 2019. 在华外国人社会融合的现状与问题——以在沪日本人为例 (The Current Situation and Problems of Social Integration of Foreigners: An Example of Japanese Living in Shanghai). *世界地理研究 (World Regional Studies)* 1: 1–12.
- Zhou, Jianxing, and Jiaheng Zuo. 2018. 回归移民“研究的脉络与趋势 (An Analysis of Trend of Return Migration). 云南师范大学学报 (哲学社会科学版) (*Journal of Yunnan Normal University. Humanities and Social Sciences*) 2: 1–9.
- Zhu, Jieqin. 1990. 东南亚华侨史 (*The History of Overseas Chinese in Southeast Asia*). Beijing: 高等教育出版社 (Higher Education Press).
- Zhuang, Guotu. 2009. 回顾与展望: 中国大陆华侨华人研究述评 (Review and Prospect: An Analysis of Chinese Overseas Studies in Mainland China). *世界民族 (World Ethno-National Studies)* 1: 51–59.

Brigitta Kuster und Vassilis S. Tsianos

EU-LISA zwischen Lobbyismus und *venture sciences*. Konturen eines neuen Forschungsfeldes der empirischen Migrations- und Grenzregimeforschung

Zusammenfassung

Der Beitrag exponiert methodologische Überlegungen und Probleme, die den (sicherheits-)industriell-politischen Komplex von Forschung und Entwicklung (FuE) in den *Migration and Border Studies* betreffen. Am Schnittpunkt von *Migration and Border Studies* und *Science and Technology Studies* skizziert der Beitrag eine Analytik der europäischen digitalen Grenzzone in ihrer Ko-Konstituierung mit performativen Praktiken und deren Austragungsorten, an denen das Ineinandergreifen von Technik, Wissen und Politik vorangeht. Hierbei wird der Begriff der *venture science* vorgeschlagen und entwickelt. Anschließend wird das Potential einer solchen Analytik am Beispiel der technischen und politischen Transformationen der europäischen Agentur EU-LISA demonstriert.

Schlagworte

Lobbyismus, *venture science*, Migrations- und Grenzregimeforschung, EU-LISA, digitale Grenze

Jun. Prof. Dr. Brigitta Kuster
Institut für Kulturwissenschaft, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Vassilis S. Tsianos
Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit, Fachhochschule Kiel

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 203–229,
DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.125>

EU-LISA between Lobbyism and *Venture Sciences*. Contours of a New Research Field in Empirical Migration and Border Regime Research

The present contribution delineates methodological considerations and theoretical issues concerning the (security-)industrial-political complex of research and development (R&D) in Migration and Border Studies. At the intersection of Migration and Border Studies and Science and Technology Studies, the paper outlines how to analyze the European digital border zones in actu in its co-constitution with performative practices and sites that advance the intertwining of technology, knowledge and politics. Here, the notion of *venture science* is proposed and further developed. Subsequently, the potential of this analytics is demonstrated by the example of the technical and political transformations of the European agency EU-LISA.

Keywords

Lobbyism, venture science, migration and border regime research, EU-LISA, digital border

* * * * *

Einleitung

›Kritik und Gewalt‹ ist der Titel und zugleich das Programm von Klaus J. Bades Intervention zur Sarrazin-Debatte (Bade 2013). Darin liefert er zum einen einen Überblick über die Argumentationslinien einer negativen Integration, die er als eine ebenso meinungsbestimmende wie »empörungsstarke Ersatzdebatte« (Bade 2013, S. 13) bloßstellt. Zum anderen bietet er eine in der deutschsprachigen Migrationsforschung selten vorkommende, detailliert recherchierte Kartierung eines »Agitationskartells« von Migrations skeptiker*innen und ›Kopftuchjäger*innen‹ in Medien, Publizistik, Politikberatung, Kirchen und Verbänden, die paradigmatisch für das opake Verhältnis von Politik und organisierten Interessen in der migrationswissenschaftlichen Landschaft ist. Der vorliegende Beitrag versucht an das Diktum einer engagierten Wissenschaft von Klaus J. Bade und der von ihm geprägten »kritischen Politikbegleitung« anzuschließen und es zugleich für ein neues Terrain migrationswissenschaftlicher Forschung fruchtbar zu machen: den (sicher-

heits-)industriell-politischen Komplex von empirischer Migrationsforschung und Grenzkontrolle.¹

Dieser Text will einige methodische Überlegungen und Probleme exponieren, die den bislang nicht ausreichend bearbeiteten (sicherheits-)industriell-politischen Komplex von Forschung und Entwicklung (FuE) in der kritischen Grenzregimeforschung betreffen. Wir versprechen uns von diesem Forschungsfeld, das teilweise an die Sicherheitsstudien anschließt², eine neue Anordnung und Dynamisierung jener für die sozialwissenschaftlich geprägte Migrationsforschung so bestimmenden Elemente von Struktur und Handlung, *policing* und *agency* sowie auch bezüglich der sehr oft als Dualismus zwischen Migrationsregime und Autonomie der Migration missverstandenen Formation. Unser Anliegen ist es, die Koartikulation von Struktur und Handlung in einer notwendigerweise selbstreflexiven Wendung zu adressieren, die die (inner- und außeruniversitär) organisierten Interessen der Wissensproduktion betrifft und auf einen diesbezüglichen aktuellen beziehungsweise aktualisierbaren Antagonismus abzielt.

An die 300 Forscher*innen, die in von der Europäischen Kommission geförderten Projekten mit dem Ziel der Verbesserung von Migrationssteuerung, Grenzüberquerungen und der Behandlung von Flüchtlingen tätig waren, unterzeichneten im März 2020 einen offenen Brief. Darin brachten sie ihre Besorgnis über den politischen Kurs der EU zum Ausdruck, der zunehmend Gefahr laufe, sowohl Menschenrechtsstandards als auch die EU-Grundrechtecharta zu unterminieren und rechten sowie rechtspopulistischen Strömungen Vorschub zu leisten. Vor allem aber machten diese Wissenschaftler*innen darauf aufmerksam, dass ihre Forschungsergebnisse von den Entscheidungsträger*innen zumeist schlichtweg ignoriert würden. Sie forderten »an immediate decision to create an evidence-based policymaking

1 Das ›Corporate Europe Observatory‹ (CEO) spricht in dem Zusammenhang von einem »border-industrial complex«. Vgl. dessen aktuellen Bericht über Lobbyismus im Zusammenhang mit Frontex zwischen 2017 und 2019: Lobbying Fortress Europe, The making of a border-industrial complex (5.2.2021), https://corporateeurope.org/en/lobbying-fortress-europe?fbclid=IwAR2Lhp3fk3k0qCSGAU4v_EnzwICMBDAfWC6Ds4hGfzn1sO0NZZ0BGuX7Uw. Zugriff: 7.2.2021. Nicht einmal der in der Presse problematisierte sogenannte Drehtüren-Mechanismus, d.h. das Phänomen der Anschlusskarrieren ehemaliger Politiker*innen in der Wirtschaft und umgekehrt von Stakeholdern in der Politik, wird in den deutschsprachigen Migration and Border Studies bislang in einer der Brisanz der Verflechtungen angemessenen Weise wahrgenommen. Exemplarisch sei hier auf die populärwissenschaftlich geschriebene und gut recherchierte Publikation des Lobby-Monitoring-Spezialisten Thilo Bode (2018) verwiesen, die sehr ausführlich die Bereiche Klimawandel, Banken, Nahrungsmittel- und Digitalkonzerne analysiert, Migrationskontrolltechnologien hingegen nicht einmal erwähnt.

2 Zu Critical Security Studies siehe Aradau et al. (2015).

structure that obliges EU officials to take into account the research findings of academics, who are studying human mobility and the best ways to deal with the challenges we face in this field.«³ Für sie als Forscher*innen erscheine es widersprüchlich, dass große Forschungsprojekte mit öffentlichen Geldern und dem Ziel finanziert würden, die Migrationssteuerung zu verbessern und den Schutz von Flüchtlingen zu erhöhen, dann aber die Ergebnisse über humane, zukunftsweisende und nachhaltige Optionen von der Politik völlig außer Acht gelassen würden. Dieser offene Brief, der vorwiegend von Politolog*innen, Migrationsrechtler*innen, Geograph*innen, Kulturanthropolog*innen und Sozialwissenschaftler*innen der kritischen Migrations- und Grenzforschung getragen wurde, beklagt in erster Linie die Verelendung von Geflüchteten und plädiert für eine solidarische Politik an den Grenzen Europas.

Interessanterweise gehen die Wissenschaftler*innen aber kaum auf die epistemologische Rahmung ihrer Komplizenschaft in der europäischen Forschungslandschaft ein. Wenn wir Mark Sanders' Studie über intellektuelle Komplizenschaft folgen, gilt es, die Verflechtung in der Komplizenschaft als eine »generalized foldedness in human-being« (Sanders 2002, S. 17) nicht nur grundlegend anzuerkennen, sondern vor allem zu kontextualisieren und als »responsability in complicity« (Sanders 2002, S. 15) zu spezifizieren. Dadurch soll die eigene Positionierung geschärft werden – und zwar eher als eine Nähe denn als eine Distanz zu dem, was man kritisiert. Als kritische*r Forscher*in gilt es, die vielleicht erschreckende Erkenntnis zum Ausdruck zu bringen, dass für die Europäischen Forschungsrahmenprogramme, die zunächst den Motor der Entwicklung und Vergemeinschaftung der europäischen Wissensgesellschaft samt der dazugehörigen NGOisierung darstellen⁴, die kritische Migrations- und Grenzforschung sowie empirische Forschung im Bereich der Technikfolgenabschätzung und der Ethik inzwischen mitunter als nahezu irrelevant gilt. Das gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, was sich aus der doch recht umfangreichen *policy briefing*-Literatur in tatsächlichen Umsetzungen wiederfindet.⁵

Zur Veranschaulichung eine Episode aus unserer Feldforschung: 2016 folgten wir auf der EAB Research Projects Conference (EAB-RPC) in der

3 Siehe: http://admigov.eu/upload/Call_EU_funded_researchers.pdf. Zugriff: 13.2.2021.

4 Die europäische Wissensgesellschaft hatte in der Zeit zwischen 1980 und den 2000er Jahren eine ähnliche diskursive Brisanz wie aktuell etwa die Digitalisierung.

5 Ergänzend zur gegenwärtigen Tendenz öffentlich-privater Partnerschaften auf europäischer Ebene lässt sich die Einschätzung treffen, dass sich in der national geförderten angewandten Migrations- und Integrationsforschung die Komplizenschaft mit dem Nationalstaat noch dichter ausgestaltet und mitunter gar im Dienste von Migrationskeptizismus oder gar kolonialer Nostalgie stehen mag.

Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung der Angewandten Forschung e.V. in Darmstadt der Projektpräsentation von BODEGA. Proactive Enhancement of Human Performance in Border Control.⁶ Vertreter*innen von VTT Technical Research Center of Finland, der griechischen Polizei bzw. des Center for Security Studies (KEMEA), der Universität von Namur sowie der Firma Thales stellten verschiedene Facetten der menschlichen Leistung bei der Grenzkontrolle vor und wie diese verbessert werden könnte. Wir waren erstaunt, dass hierbei – ähnlich wie in einer ethnographisch inspirierten qualitativen Sozialforschung – das Feld und die Feldstudien zum Sammeln von Daten zum »human factor« an der Grenze großgeschrieben wurden. »Smarter borders change the way border control is performed«, sagte die Vortragende Blagovesta Nikolova und betonte, dass eine zunehmend automatisierte Grenze die Aufmerksamkeitsökonomie der Grenzschützer verändere und sich die Interaktion zwischen den »end users« – Reisende und Grenzpolizei – wandele. BODEGA zielt offenbar auf die Verbesserung der Arbeitsleistungen von Grenzschützer*innen für die Zeit nach der Implementierung unterschiedlicher Formen der intelligenten Grenze. Nikolova, die damals am Laboratory for Ethical Governance of Information Technology (LEGIT) der Universität Namur arbeitete, beleuchtete vor allem die ethischen Dimensionen von Grenzkontrollkontexten. Sie betonte, dass es in ihrem Arbeitspaket nicht einfach um Technologie-Akzeptanz und forschungsethische Fragen gehe, sondern um den Versuch, eine »research reflexivity« im Rahmen von »Responsible Research and Innovation (RRI)«⁷ zu etablieren. Dies sehe zudem vor, transversal zu den unterschiedlichen involvierten Bereichen und Akteur*innen wie etwa Grenzschützer*innen und Softwareingenieur*innen vorzugehen. Da dies vielversprechend klang, sprachen wir sie in der Pause auf Veröffentlichungen an, die sich auch nach mehreren Monaten Projektlaufzeit noch nicht finden ließen. Leider seien diese »deliveries« ausschließlich projektintern und dürften nicht veröffentlicht werden, »aus Sicherheitsgründen«, fügte sie hinzu.⁸ Die untersuchten »deep implications«⁹ der Technologisierung der Grenzkontrolle, die mit dem Argument der Erhöhung von Geschwindigkeit und Sicherheit betrieben wird, stellen also ihrerseits ein Sicherheitsrisiko dar?

6 <https://bodega-project.eu/>. Zugriff: 13.2.2021.

7 Responsible Research and Innovation (RRI) (verantwortliche Forschung und Innovation) ist eine Initiative der Europäischen Kommission, die zum Querschnittsthema für das aktuelle Rahmenprogramm für Forschung und Innovation – Horizont 2020 – erhoben wurde. Im Hinblick darauf wurde das Projekt RRI Tools als ein interdisziplinäres Konsortium, gefördert im Rahmenprogramm FP7 (2007–2013), ins Leben gerufen.

8 Feldnotizen zur EAB Research Projects Conference vom 19.9.2016, Brigitta Kuster.

9 Ebd.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine Reihe von Interessen und tentativen Neuausrichtungen, die sich je als Schlussfolgerungen aus unseren Forschungsprojekten an den Grenzen Europas ergeben haben. So zielte unser Projekt ›Transitmigration‹ (2002–2005) darauf, die Effekte des monolithischen Narrativs einer Festung Europa in Frage zu stellen, um stattdessen Grenzergebnisse als krisenhafte Momente zu erforschen und sie zugleich mit dem Fokus auf ihre Akteure als singuläre Grenzzone zu kartografieren. Der Fokus der ethnografischen Grenzregimeanalyse im Projekt Mig@net: Transnational Digital Networks, Migration and Gender (2009–2013) lag auf digitalen kommunikations- und kontrollpolitischen Umgebungen, wobei sich unser Interesse vor allem auf die on- und offline operierende Veräumlichung der notorischen Krise der Dublin-Verordnung richtete. ›Transitmigration II‹ nahm diesen Faden auf – und zwar in einer Zeit der Restrukturierung des europäischen Grenzregimes nach dem sogenannten Sommer der Migration 2015 – und fokussierte etwa die Implementierung des sogenannten Hotspot-Ansatzes auf den griechischen Inseln. Die Grenzkonflikte zwischen Migrant*innen und Kontrollinstanzen, die wir anfangs in den Blick genommen hatten (Hess und Schmidt-Sembdner 2021), führten uns vor Augen, wie wichtig hierbei die medialen und technologischen Akteure sind, die wir schließlich auf der Ebene der Digitalisierung und der Biometrisierung der Grenzkontrolle anvisierten.

Die Einblicke, die wir dabei gewannen, führten uns wiederum dazu, die enge Verstrickung des Paradigmas der Versicherheitlichung mit dem Humanitarismus zu befragen und zudem seine Rückbindung an ordnungspolitische Vorrichtungen organisierter akkumulierender Interessen des (sicherheits-)industriell-politischen Komplexes wahrzunehmen. Der zunehmenden Einsicht in die Dringlichkeit investigativer Einblicke in die wissens- und kontrollpolitischen Apparaturen der europäischen Grenze in ihrer Komplexität und in ihrer Verflochtenheit, die auch unser eigenes Aktionsfeld betreffen mögen, steht allerdings auch die Erkenntnis gegenüber, wie schwierig sich ein solches Unterfangen erweist hinsichtlich seiner Konzeption, Praktikabilität und Legitimierbarkeit.

Wenn wir von der Übernahme von Verantwortung für die Effekte unserer kritischen Forschungen im eigenen Feld sprechen, dann möchten wir an dieser Stelle betonen, dass unsere erkenntnistheoretische Motivation weder in der analytischen noch in der empirischen Rekonstruktion der Verschränkung von Macht und (organisiertem) Wissen bzw. der Produktivität der Macht im Anschluss an Foucault besteht, sondern in einer taktischen Neuausrichtung dessen, wie wir als kritische Wissenschaftler*innen Veränderungspotentiale verwalten und die Gegensätze von *Welten*, d.h. Verkörper-

rungen von Wissen und Affekt gegenüber der Repräsentation tradierter Wissensformen, forcieren und responsabilisieren.

In einem ersten Schritt führen wir in die Lobbyismus-Landschaft in der EU ein. Anschließend rekonstruieren wir die Rolle des Lobbyismus beim Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften in der europäischen Grenzsicherung. Dabei entwickeln wir die Konturen des Konzeptes der *venture science*, das unseres Erachtens geeignet ist, die machtvollen und produktiven Netzwerke der Grenzsicherung zu analysieren. Dafür versuchen wir im anschließenden Kapitel methodologische Fragen der Untersuchung der Akteur-Netzwerke des *bordering* zu klären. Im letzten Teil geht es dann darum, *in actu* die expansive Dynamik der Akteur-Netzwerk-Konstruktion am Beispiel von EU-LISA zu skizzieren.

Lobbyismus in der EU

2011 schreibt die lobbyismuskritische NGO Corporate Europe Observatory in ihrer Borschüre »War starts here. A guided tour about the arms industry lobby«:

»More than 20,000 lobbyists currently influence the EU institutions, most of them operating from offices in the four square kilometers around the European Commission headquarters and the European Parliament. Brussels competes with Washington for the title of lobbying capital of the world. The European institution's power, complex procedures and lack of transparency, combined with their reliance on external sources of advice and information, make Brussels a lobbyist's paradise.«¹⁰

Für die EU-Kommission und das EU-Parlament wird seit 2011 ein – *nota bene* freiwilliges – gemeinsames Lobbyregister mit dem offiziellen Namen »Transparenzregister« geführt, seit April 2015 in einer überarbeiteten Version.¹¹ Nur wer hier registriert ist, kann einen dauerhaften Zugangspass zum EU-Parlament erhalten. Der Begriff »Lobbying«, der sich auf das englische Wort für Vorhalle bezieht, wird in der »Interinstitutionellen Vereinbarung« zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission zum Transparenzregister allerdings nicht genannt. Stattdessen ist dort von »Organisationen und selbstständige[n] Einzelpersonen, die sich mit der Gestal-

¹⁰ http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/war_starts_here.pdf. Zugriff: 7.2.2021.

¹¹ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=de>. Zugriff: 7.2.2021. Die entsprechende Rechtsakte ist die »Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen« vom 22.7.2011, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008G1216\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008G1216(01)&from=DE). Zugriff: 7.2.2021.

tung und Umsetzung von EU-Politik befassen« die Rede. Nach dem Stand dieses Registers vom Februar 2021 waren hier 12.276 Lobby-Organisationen registriert, von denen 2.222 Personen für einen Zugang zum Europäischen Parlament akkreditiert waren.

In seinem Bericht aus dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments vom 18.11.2015 (2015/2041 (INI))¹² forderte Sven Giegold (Abgeordneter im Europäischen Parlament, Bündnis 90/Die Grünen) mit dem Fokus auf Transparenz (1), Rechenschaftspflicht (2) und Integrität (3) einen dreifachen Ansatz gegenüber Lobbyismus in EU-Organen. Zudem verlangte er die Einführung eines legislativen Fußabdrucks (also die Dokumentation, wie Interessenvertreter*innen in die Erstellung von Gesetzesentwürfen einbezogen waren) und ein möglichst verbindliches Lobbyregister. Darüber hinaus sah dieser Vorschlag mehr Transparenz (z.B. Aufzeichnung von Informationen über Treffen) auch bezüglich sogenannter Expert*innengruppen vor, deren Zusammensetzung zudem »ausgewogen« sein soll. Unabhängiges Lobby-Monitoring oder *online research*-Plattformen bietet neben Integrity Watch¹³, deren interaktive Datenbank einen Überblick über alle Lobby-Treffen der Europäischen Kommission seit Dezember 2014 gibt, etwa auch LobbyFacts, ein Projekt von Corporate Europe Observatory.¹⁴ Erik Wesseliuch von Corporate Europe Observatory kommentierte:

»Lobbying is big business in the EU. We hope that LobbyFacts will become a really useful tool for journalists and activists analysing and exposing EU lobbying. The official lobby register is not very user-friendly or flexible, but LobbyFacts enables people to compare lobby data from different lobbying organisations and different countries and to do so quickly.«¹⁵

Solche Plattformen sind zwar wichtige Tools für kritische Recherchen von Aktivist*innen und Journalist*innen¹⁶; sie erlauben allerdings keine tieferen Einblicke in die Projekte und Vorgänge der Einflussnahme und auch kaum differenziertere sektorenspezifische Recherchen.

12 http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2015/12/AFCO_PR2015567666_DE.pdf. Zugriff: 7.2.2021.

13 <http://www.integritywatch.eu/>. Zugriff: 7.2.2021.

14 <http://lobbyfacts.eu/>. Zugriff: 7.2.2021.

15 Cann, Vicky. Hard facts on Europe's biggest lobbyists revealed for the first time, 30. September 2014. <https://lobbyfacts.eu/articles/30-09-2014/hard-facts-europes-biggest-lobbyists-revealed-first-time>. Zugriff: 16.3.2021.

16 Lobbykritische Aufklärungsarbeit leistet auch der in Köln und neu auch in Berlin tätige gemeinnützige Verein LobbyControl: <https://www.lobbycontrol.de/>. Zugriff: 7.2.2021. LobbyControl ist auch in der Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) organisiert.

Auch der Bereich der Produktion und Konsumtion von Technologien zur Kontrolle und Verwaltung der europäischen Grenze zeichnet sich durch einen markanten Lobbyismus aus. Während es sich bei Lobbyismus im herkömmlichen Sinne um eine direkte Beeinflussung von Parlamentarier*innen handelt, scheint dieser Aspekt im Bereich des Migrations- und Bordermanagements eher von geringerer Tragweite zu sein als jene Form der Einflussnahme, die eine bereits sehr enge Verflechtung der institutionellen Architekturen der europäischen Grenzverwaltung – das heißt von Organen der Exekutive mit Akteur*innen der Sicherheitsindustrie – voraussetzt. Als wichtige Adressen ließen sich etwa der Thinktank Security and Defense Agenda (SDA) erwähnen oder die European Organisation for Security mit der Untergruppe Integrated Border Security Working Group, die vieles von dem propagieren, was kritische *Border Studies*-Forscher*innen befragen. Darüber hinaus ist auch das European Security Research Advisory Board (ESRAB) zu nennen. Es handelt sich um eine der »expert and advisory groups« der Europäischen Kommission, gegründet im April 2005 zur Bewerkstelligung eines festgestellten Bedarfs an Sicherheitsforschung und -technologie und mit dem Ziel, »security research demand requirements« und »technology supply chain requirements«¹⁷ zusammenzubringen. In solchen Zusammenhängen spielt sich der Lobbyismus zum einen als privilegierte Teilnahme privatwirtschaftlicher Akteure an öffentlichen Organen ab, wobei sich dies sowohl auf die Auftragslage (*Public-Private Partnership*) als auch auf die Forschung (*Forschung und Entwicklung*) beziehen kann. Voraussetzung ist in beiden Fällen, dass die Beziehungen zwischen den Institutionen der EU, den Mitgliedstaaten, Forschungszentren, Universitäten, Beraterfirmen sowie der Industrie und ihrer Lobbyist*innen bereits in sehr dichten Netzwerken miteinander verstrickt sind. Entsprechend muss in Rechnung gestellt werden, dass Sicherheitstechnologieanbieter unmittelbar auf Sicherheitsforschung und Migrationspolitik einwirken.

In Zusammenarbeit mit der Internetplattform ›Frag den Staat‹ und ›Corporate Europe Observatory‹ recherchierte das ZDF-Magazin *Royale* 16 Treffen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex mit Lobbyist*innen zwischen 2017 und 2019, die nicht alle im EU-Transparenzregister gelistet waren.¹⁸ Am 5. Februar 2021 wurden die Ergebnisse un-

¹⁷ Commission decision of 22 April 2005 establishing the European Security Research Advisory Board (2005/516/EC), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005D0516&from=RO>. Zugriff: 30.3.2021.

¹⁸ Davon waren 108 Vertreter*innen von Unternehmen, 10 von Thinktanks, 15 von Universitäten und 1 von einer Nichtregierungsorganisation. Das Informationsfreiheitsgesetz der Europäischen Union ermöglichte den Zugang zu den 142 analysierten Dokumenten, darunter Programme, Teilnehmer*innenlisten, Powerpoint-Präsentationen und Werbekataloge.

ter dem Titel ›Die Frontex Files‹¹⁹ veröffentlicht und mit folgendem Kommentar versehen: »Die Auswertung der ZDF-Recherchen zeigt, dass es eine signifikante Überschneidung zwischen Firmen gibt, die direkt bei Frontex lobbyieren und jenen, die von EU-Aufträgen bei der Sicherung des EU-Außengrenzschutzes profitieren.«²⁰

Zum Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften für die europäische Grenzsicherung

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist eine deutliche Verlagerung in der Grenzverwaltung zu beobachten – von migrationsbezogenen Belangen hin zu Sicherheits- und Anti-Terror-Maßnahmen. Seit den 1990er Jahren steht dabei mehr und mehr die irreguläre, unregistrierte Mobilität im Fokus. Der Versicherheitlichung der Migration entspricht die Militarisierung und Technologisierung der europäischen Grenze und ihrer Kontrolle, wobei auch für die Grenzschutz- und Grenzmanagement-Industrien die Märkte für elektronische Grenzschutzanlagen (beispielsweise das Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) / Integriertes elektronisches System zur Außenüberwachung in Spanien oder auf EU-Ebene das Grenzüberwachungssystem EUROSUR) und für virtuelle oder intelligente Grenzen eine immer größere Rolle spielen: Tracking, das heißt die retrospektive oder simultane Verfolgung bewegter Objekte, ist das Paradigma der neuen Grenzsicherung. Dabei kommen Technologien wie Biometrie, thermographische Kameras und andere Sensortechniken, Radar und Drohnen zum Einsatz.

Manche Autor*innen sprechen diesbezüglich von einem sicherheitsindustriellen Komplex (›the EU Security-Industrial Complex«; Hayes 2009; Golash Boza 2009a, 2009b; Feldman 2012; Hernández-León 2012; Zolberg 1999; Gordon 2009; Walters 2010; Breckenridge 2014; Zuboff 2019).²¹ Er soll dafür sorgen, dass innere Sicherheit auch an den EU-Außengrenzen gewährleistet wird. und adressiert die Beziehungen zwischen militärischen und polizeilichen Akteuren, Sicherheitsdiensten, Regierungen und meist transnational bzw. innerhalb des globalen Marktes von Grenzsicherheitstechnologien operierenden Hochtechnologie-, Sicherheits- und Verteidigungsindustrien. Wichtige europäische Player sind hier etwa die Thales Group, Leonardo (ehemals Finmeccanica), die Safran Gruppe, die Airbus Group, Indra Sistemas S.A., BAE Systems und nicht zuletzt Siemens.

¹⁹ <https://frontexfiles.eu/>. Zugriff: 7.2.2021.

²⁰ <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/frontex-lobbyismus-100.html>. Zugriff: 7.2.2021.

²¹ The Global Surveillance Industry (Privacy International, July 2016), https://privacyinternational.org/sites/default/files/2017-12/global_surveillance_0.pdf. Zugriff: 7.2.2021.

Bastiaan van Apeldoorn und Laura Horn haben die Institutionalierungsprozesse der Verflechtungen zwischen Politik und Ökonomie für die *security policies* beschrieben und gezeigt, wie der Prozess der Ökonomisierung der europäischen Unternehmensführung und -kontrolle (»marketisation of European corporate control«; van Apeldoorn und Horn 2007, S. 212) die soziale und politische Konstituierung von Märkten prägte.²² Dies spiegelt sich nicht zuletzt in Politikformen wider, die insbesondere im Bereich des Grenzmanagements und der Migrationskontrolle zunehmend über Agenturen bzw. deren Projekte, Operationen (z.B. Mare Nostrum oder in der Folge die Frontex-Operation Triton), Missionen (z.B. EUNAVFOR Med zur Bekämpfung von Schleppernetzwerken) oder Programme vermittelt sind.²³

Formell mit der Aufgabe betraut, technische, wissenschaftliche und verwaltungstechnische Aufgaben zu übernehmen, richten Agenturen wie

22 Bei der Herausbildung des europäischen Shareholder-Kapitalismus habe der Prozess der europäischen Integration, die seit dem Ende der 1980er Jahre vom Projekt einer neoliberalen Ökonomisierung vorangetrieben worden ist, eine entscheidende Rolle gespielt, so die Autor*innen. Neue Märkte zu erschließen sei wichtig im Sinne der Konkurrenz mit den USA und China. Der Markt für öffentliche Sicherheit in den USA wird für das Jahr 2020 auf 94,5 Mrd. US-Dollar geschätzt. Für China, die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt, wird bis zum Jahr 2027 eine Marktgröße von 182,2 Mrd. prognostiziert. Als weitere bemerkenswerte geografische Märkte werden Japan, Kanada und Deutschland aufgeführt, deren Wachstumsraten für den Analysezeitraum zwischen 2020 und 2027 bei ca. 10% liegen. Insgesamt wird für den »global market for Public Safety and Security« bis 2027 ein Volumen von 812,7 Mrd. US-Dollar vorausgesagt. Für das Segment der biometrischen Sicherheits- und Authentifizierungssysteme wird weltweit eine Wachstumsrate von 12,5% vermerkt. Global Public Safety and Security Industry-Bericht, <https://www.reportlinker.com/mycart/?ref=plp>, zitiert nach <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/09/25/2099172/0/en/Global-Public-Safety-and-Security-Industry.html>. Zugriff: 7.2.2021.

Ein Bericht von Likhita Banerji für Amnesty International vom August 2019 weist zudem auf den Umfang der Bedrohung durch die Zusammenarbeit von Regierungen mit Überwachungsfirmen hin, der den UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung dazu geführt hat, ein weltweites Moratorium für den Verkauf privater Überwachungstechnologie zu fordern. Hier geht es offenkundig vor allem um Überwachungstechnologien, die zur Verfolgung, Überwachung und Einschüchterung von Menschenrechtsaktivist*innen, Journalist*innen und politischen Dissidenten eingesetzt werden. Banerji, Likhita. 2019. A Dangerous Alliance: Governments Collaborate with Surveillance Companies to Shrink the Space for Human Rights Work (Amnesty International, 16.8.2019). <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2019/08/a-dangerous-alliance-governments-collaborate-with-surveillance-companies-to-shrink-the-space-for-human-rights-work/>. Zugriff: 16.03.2021.

23 Die Autor*innen des von der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik im April 2016 veröffentlichten Papiers »Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?« stellen heraus, dass Frontex heute zehnmal so viele Mitarbeiter*innen habe wie zur Zeit der Gründung der Agentur, der Jahreshaushalt von Frontex sei von sechs auf inzwischen 254 Millionen Euro gestiegen (Angenendt et al. 2016).

Frontex oder die Europäische Agentur für das operative Management großer IT-Systeme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (EU-LISA) ihre Arbeitsstrukturen zunehmend auf Netzwerke und Kooperationspartner aus der Privatwirtschaft aus. Pikant in diesem Zusammenhang war etwa die Nachricht über einen von Frontex ausgerichteten Pitch auf Lesbos am 27. und 28. Januar 2016. Die Firmen Securiport LLC, Crossmatch, Unisys, Thales und 3M waren eingeladen, Vorschläge für das Design von »Smartphone Apps« und Datenbanken zu präsentieren, um in Europa ankommende Flüchtlinge zu tracken.²⁴ Andersherum ist, wie wir weiter oben bereits gesehen haben, eine Lobbyorganisation der Sicherheitsindustrie wie die European Organisation for Security (EOS) direkt in die europäische institutionelle Architektur eingebunden. Sie kooperiert unmittelbar mit dem DG Home Affairs (nach wie vor das Direktorat für Migrationsangelegenheiten), etwa in sogenannten High Level Public-Private Security Roundtables.²⁵

Ähnliches gilt auch für die Confederation of European Security Services (CoESS), die 1989 als Dachorganisation von 26 nationalen Sicherheitsindustrie-Verbänden gegründet worden ist. Deutschland ist darin vertreten durch den Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e.V. Die CoESS ist von der Kommission als sektorenspezifischer Sozialpartner anerkannt und tritt auch als politische Stimme der Sicherheitsindustrie auf, die sich etwa am 20. April 2016 mit einem Positionspapier zur Flüchtlingskrise in Europa äußerte.²⁶

Als integraler Bestandteil der EU-Entscheidungsfindungsprozesse fungieren die EU Expert Groups, die Kommission organisiert sich hierdurch Input von externen Interessenvertreter*innen. Dazu gehören etwa die Gruppe External Border Management (E00597), die aus nationalen und EU-Behörden zusammengesetzte Contact Group EURODAC (E00609) oder auch die Horizon 2020 Protection And Security Advisory Group (E03010) (abgekürzt PASAG), eine Expert*innengruppe mit 15 Vertreter*innen, davon zwei aus Deutschland, aus der Jenaer Biowissenschafts-Industrie und aus der Abteilung Security Consulting and Research der Commerzbank AG. Der

²⁴ Taylor, Diane, und Emma Graham-Harrison, EU Asks Tech Firms to Pitch Refugee-Tracking Systems. *The Guardian*, 18.2.2016.

²⁵ Die EOS arbeitet mit dem end-to-end approach, einer ganzheitlichen und zielführenden Business Process-Methode, die sicherstellen soll, dass Forschung zu Marktentwicklungen führt. Eines ihrer Flagship-Projekte betrifft die europäische Integrated Border Security. Nicht zuletzt hat die EOS mitgewirkt an der Errichtung des Internal Security Fund (ISF), der für den Zeitraum 2014 bis 2020 ein Budget von ca. 3,8 Milliarden Euro zur Verfügung hatte.

²⁶ Das Positionspapier mit dem Titel »Joint Statement – CoESS and UNI Europa – the Private Security Sector in Light of the Increasing Number of Refugees in Europe« lässt sich herunterladen unter: <https://www.coess.org/newsroom.php?page=position-papers>. Zugriff: 7.2.2021.

Film *High Tech Borders* von Guillaume Pitron²⁷ fasst die Funktion der Sachverständigen in den EU-Expert*innengruppen im Off-Kommentar folgendermaßen zusammen: »von der Rüstungsindustrie bezahlte Expert*innen, die sich an der Vorbereitung europäischer Ausschreibungen beteiligen, auf die ihre Arbeitgeber sich anschließend bewerben.« (Ü.d.A.) Dem Filmteam ist es allerdings weder gelungen, solche Sachverständigen vor die Kamera zu bringen, noch Gespräche mit Vertreter*innen der Kommission über das Thema zu führen.

Unter dem Titel ›The Political Economy of Entry Governance‹ haben Martin Lemberg-Pedersen, Johanne Rübner Hansen und Oliver Joel Halpern 2020 ein umfassendes Mapping mit Fokus auf den Markt der europäischen Grenzschutz-Datenbanken EURODAC, VIS, SIS und EES sowie EUROSUR vorgelegt.²⁸ Als Quintessenz ihrer detaillierten Untersuchung, die ausschließlich auf für die Öffentlichkeit zugänglichen Daten beruht, formulieren die Autor*innen die Gefahr technologischer und politischer sogenannter Lock-in-Effekte, also quasi-naturalisierter Abhängigkeitsverhältnisse und Bindungen der Politik an Anbieter der Privatwirtschaft und technische Lösungen, die es erschweren, in den Infrastrukturen der Grenzsicherung eingebettete Normen in Frage zu stellen oder diesbezüglich gar Kurswechsel anzuvisieren. Im Gegensatz zu der wichtigen Momentaufnahme der Verflechtungen von Industrie, Technologie und Politik bezüglich der europäischen Grenzsicherung, die Lemberg-Pedersen, Rübner Hansen und Halpern vornehmen, interessiert uns in den nun folgenden methodischen Überlegungen aber nicht so sehr die Repräsentation von Research and Development oder Public-Private-Partnership-Netzwerken, sondern im Sinne der Ko-Artikulation mit Donna Haraway (1995) das parallel verlaufende und antizipierende Ineinandergreifen von Strukturen, Handlungen, Ressourcen, Technologien, Konjunkturen und Infrastrukturen. Somit zielen wir auf die Frage, wie sich die Kopräsenz heterogener Akteur-Netzwerke und die damit verbundenen koevolutiven Prozesse bezüglich des Bordering – d.h. Praktiken der Grenzziehung – *in actu* untersuchen lassen.

27 Produktion: Canal Plus & CAPA Presse 2016, 53 min.

28 Den Rahmen für diese Forschung bildete das Forschungsprojekt ›Advancing Alternative Migration Governance‹ (2019–2022), das vom Europäischen Rahmenforschungsprogramm Horizon 2020 gefördert wird. Vgl. Lemberg-Pedersen et al. (2020).

Wie soll man Akteur-Netzwerke des Borderings untersuchen?

Wie kann man sich den komplex verflochtenen, multiskalaren, verworrenen und teilweise der kritischen Migrations- und Grenzforschung eher schwer zugänglichen Feldern des Borderings nähern? Manchen herausragenden Arbeiten im Bereich der Aufarbeitung und Herleitung ist es gelungen, die europäischen Institutionalisierungsprozesse in Wechselwirkung mit Netzwerkbildungen aus Interessengruppen und Lobbyverbänden historisch zu rekonstruieren, so etwa richtungweisend Heiner Busch (1995) für die Verpo- lizeilichung der Ausländer- und Asylpolitik und der Kontrolle der europäischen Außengrenze oder jüngst Bernd Kasperek (2021) für eine kultur- anthropologische und genealogisch-rekonstruktive Problematisierung des Regierens der Migration via Agenturen in Europa am Beispiel von Frontex. Alternativ ließen sich inzwischen sicherlich auch Ansätze der biographischen Professionsforschung für unser Anliegen fruchtbar machen.

Das Konzept der *venture science*

Eine Frage, die sich jedoch in Bezug auf beide methodischen Zugänge auf- drängt, betrifft die Rolle der Wissenschaft bzw. der Forschung selbst. Hin- ausgehend über den analytischen Begriff der *technoscience*, der ein Dispositiv beschreibt, in dem Wissenschaft als durch Technologien und ihre Instrumen- te/Apparate vorangetriebene, weltbildende, konstitutive Kraft auftritt, die *technofacts* (Technofakten) schafft, hat Kaushik Sunder Rajan im Rahmen seiner wissensanthropologischen Studie zur Symbiose von Risikokapital und Biotechnologie den Begriff der *venture science* (Rajan 2009, S. 122) geprägt. Er soll die Zukünftigkeit, den Hype, das Versprechen einer wissenschaftlichen Wissensproduktion herausstellen, einschließlich der Kontingenz, ob eine bestimmte Vorhersage zutreffen wird oder nicht. Als Wissen, das direkt von Unternehmen ›produziert‹ wird, bedarf es im *venture science capitalism* bzw. bei Projekten eines solchen prognostischen Wissenstypus keiner Grundlagen- forschung im klassischen Sinne mehr, da sich Wissensbestände direkt aus der Nutzer*innenperspektive generieren. Dabei verschwimmen selbstredend die Grenzen zwischen Anbieter*innen und Anwender*innen oder Verbrau- cher*innen, die wie im vorliegenden Falle der Sicherheitsforschung als staat- liche bzw. EU-Institutionen – so etwa die europäische Außengrenze – zu treibenden Faktoren der Wissensentwicklung werden.

Eher als auf eine Vereinnahmung der öffentlichen Wissenschaft durch private Unternehmer zielt *venture science* auf wissenschaftsgesellschaftliche Trans- formationen im Zuge einer neuen Vermengung strategisch angelegter Dis-

kurs- und Praxisformen von Wissenschaft und Unternehmertum in der *technoscience* (Rajan 2009, S. 122f.). *Venture science* schließt Forschung ein, die vom öffentlichen Sektor und privaten Investor*innen bzw. großen industriellen Konsortien gemeinsam finanziert wird. Dies hat in materiell-produktiver, epistemischer und diskursiver Hinsicht grundlegende Veränderungen der organisatorischen Strukturen, der professionellen Selbstverständnisse der Forscher*innen sowie der Art und Weise, in welcher sich die Wissenschaften der Zukunft und dem Fortschritt zuwenden, zur Folge.

Rajan argumentiert mit der neuen Zentralität der Kategorie des Risikos: zum einen als Investitionsrisiko, vor allem was den Bereich der Forschung und Entwicklung anbelangt, zum anderen in Bezug auf die Wahrscheinlichkeitstheoretische Ausrichtung der Lebenswissenschaften selbst. Beide Aspekte treffen in hohem Maße auf die Sicherheitsforschung mit ihrem Präventionsparadigma und ihrem Modus der Risikoabschätzung zu. Sicherheit wird verkauft und verstanden in Begriffen der Voraussicht – der Prävention und der Proaktivität. Momente wie der Diskurs um die sogenannte Flüchtlingskrise im Sommer 2015 sind genau deshalb so zentral, weil sie geeignet sind, eine Prognose zu bestätigen, mehr noch, zu reifizieren. Sie lassen Spekulationen auf die Zukunft, die seit Jahren im Gange sind, plötzlich als real und unmittelbar erscheinen, als eine aktuelle Lage, die nach einer politischen, technologischen und legalen Antwort verlangt. In solchen Momenten lässt sich auch das Bindeglied ›from the lab to the market‹ umsetzen.

Ähnlich wie beim Biowissenschafts-Komplex, der aus einer Koproduktion sozialer, ökonomischer, wissenschaftlicher, technologischer, juridischer und behördlicher Belange besteht, finden auch im Bereich der Sicherheitsforschung bzw. ihren Wissensproduktionsprozessen Neukonfigurationen und dichte Wechselwirkungen zwischen juridischen und politischen Reformbestrebungen, Unternehmensstrategien, wissenschaftlich-technologischen Innovationen, öffentlichen Diskursen oder kulturellen Ausrichtungen mit *longue durée* statt, die eine Perspektivierung dieser Vorgänge unter dem Begriff der *venture science* nahelegen. Der Berliner Philosoph Jan Slaby, der den Begriff der *venture science* aufgreift, schreibt: »Twenty-first-century science is thoroughly commercialised and increasingly inextricable from practices of capitalist valuation, which means that public relations, consumer practices, aspects of a ›cultural industry‹ are added on to the practice of research to constitute ›venture science‹« (Slaby 2015, S. 17).

Beispielweise die europäischen digitalen (Außen-)Grenzen unter dem Gesichtspunkt von *venture science* auszuleuchten, bedeutet also, die ko-evolutiven Prozesse und die Aktualität von europäischen Grenzzonen in ihrer wechselseitigen Konstituierung mit performativen Praktiken und Schauplätzen zu analysieren. So wird ein Ineinandergreifen von Technik, Wissen und

Politik auf den Weg gebracht, das Wissensobjekte wie die europäischen digitalen (Außen-)Grenzen etabliert. Karin Knorr-Cetina (1999, S. 257–260) bezeichnet die Resultate solcher Vorgänge als aus Wissen generierte und wissenserzeugende Objekte. Dieser Kommerzialisierungsimperativ stellt nicht zuletzt eine Herausforderung für machtkritische Analysen dar, weil diese sich auf das Zusammenspiel richten müssen, statt wie bislang bloß einzelne institutionalisierte Felder wie die Wissenschaft, die Unternehmenswelt, den Staat, die Nation oder gar die Verbraucher*innen (in diesem Falle etwa die Migrant*innen) in den Blick zu nehmen. Doch wie verschafft sich die/der kritische Forscher*in über ›desk researches‹ hinausgehend Zugang zu solchen Milieus und was macht sie/er dann?

Meet the researchers

Netzwerke, Thinktanks, wie etwa TeleTrusT Deutschland e.V., European Biometrics Forum (EBF) oder European Corporate Security Association (ECSA), Forschungsinstitute, wie etwa das Center for Advanced Security Research Darmstadt, und (informelle) Austauschformate von sicherheitspolitischen Expert*innen, Datenschützer*innen, Wissenschaftler*innen, Manager*innen von grenzsicherheits- und identifikationstechnologischen Produkt- und Dienstleistungslinien sowie Resellers der Medienbranche spielen eine zentrale Rolle sowohl für die Weiterentwicklung der europäischen digitalen Grenze als auch für kommunikations- und sicherheitstechnologische Anwendungen wie ›Smart Borders‹. Hierbei handelt es sich um exklusive, jedoch nicht unbedingt geschlossene Milieus, die in Konferenzen, auf Produkt-Messen und in Workshops zusammenfinden oder anlässlich sogenannter ›meet the buyer events‹, bei denen privatwirtschaftliche Entscheidungsträger*innen, Regierungsagenturen und Vertreter*innen von Exekutivbehörden Kontakte zueinander pflegen (Maasen 2009; Schaar 2014).

Wir schlagen vor, solche Milieus am Schnittpunkt von Sicherheitsindustrie, Sicherheitsforschung und »Stakeholder Plattformen« (Hayes 2009) als *venture science*-Zonen der europäischen digitalen Grenze zu bezeichnen. Sie sind performative Orte, ja geradezu Rituale des Ineinandergreifens von Technik, Wissen und Politik (Tsianos und Kuster 2016a). Sie lassen Organisationskulturen entstehen, die sich durch gemeinsame, von Industrie, Forschung und Politik getragene Aktionspläne auszeichnen. Dabei bilden sie, folgen wir Donna Haraway (2018, S. 50), eine Lebensform, eine Praxis, ein Milieu und eine generative Matrix heraus (Moll 2002). Forschungsrelevant scheinen uns hierbei insbesondere Operationalisierungen, die – um mit Bruno Latour (2006) zu sprechen – *technoscience* nicht bloß als eine in Technik stabilisierte Gesellschaft der Kontrolle konzipieren. Vielmehr gilt es mittels anthropologischer Forschungsansätze wie etwa jenem von Anna Lowen-

haupt Tsing (2019) und frei nach einer der wichtigsten Faustregeln des investigativen Journalismus, »*follow the money*«, den Pfaden zu folgen, auf denen unterschiedliche Akteure, Diskurse und Technologien Netzwerke, Machtverhältnisse und Verwertungsakkumulationen anlegen. Eine solche Forschungsperspektive durch die »Zwiebel der technowissenschaftlichen Praxis« (Haraway 2018, S. 299, Fn 25, eigene Übers.) stellt sich quer zu dem falschen Gegensatz von *studying down* (im Sinne des überwiegenden Teils der Migrant*innenforschung) oder dem *studying up*, welches in der klassischen Eliten- und Lobbyforschung mit Bezug auf die Brüsseler Politik zur Anwendung kommt (Carroll 2009; Carroll et al. 2010).

Will man *Migration and Border Studies* und *Science and Technology Studies* in Bezug auf die Erforschung von *venture science*-Zonen der europäischen digitalen Grenze zusammenführen (Tsianos 2015a, 2015b; Tsianos und Kuster 2016b), bietet sich ein methodisches Phasenmodell an, das in der Tradition der Technikgeneseforschung steht. Es unterscheidet Phasen der Entstehung, der Stabilisierung und der Durchsetzung von Technik- und Innovationsentwicklung (für einen Überblick: Rammert 1992; Weyer 1997). In seinem Vier-Phasen-Modell der Akteur-Netzwerk-Konstruktion unterscheidet Michel Callon (2006) zwischen 1) *problématisation* (Problematisierung), 2) *intéressement* (Interesse formulieren), 3) *enrôlement* (Einbindung) und 4) *mobilisation* (Mobilisierung). Alle vier Phasen eint, dass sie ineinandergreifende Momente des Übersetzungsprozesses darstellen, »in dessen Verlauf die Identitäten der Akteure, die Möglichkeit der Interaktion und der Handlungsspielraum ausgehandelt und abgegrenzt werden« (Callon 2006, S. 146).²⁹

Die Problematisierung ergibt sich aus der Definition der Interaktivität von (menschlichen wie nicht-menschlichen) Akteuren, die zuvor nicht miteinander verbunden waren. Dies umfasst nicht zuletzt die Benennung einer Reihe von (womöglich) beteiligten bzw. betroffenen Akteuren und Hindernissen, die Akteure davon abhalten, die ihnen zugeschriebenen Ziele oder Vorhaben zu verwirklichen (Callon 2006, S. 150). In der Phase des *intéressement* geht es darum, Verbündete zu mobilisieren, um ein Handlungsprogramm zu initiieren. »Das *intéressement* umfasst die Gruppe von Aktionen, durch welche eine Entität versucht, die Identität der anderen Akteure, die sie durch Problematisierung definiert, zu bestimmen und zu stabilisieren.«

²⁹ Ausführlicher zur Anwendung der vier Phasen siehe auch Law (2006, S. 438–441). In der Rekonstruktion eines Akteur-Netzwerkes mittels des Vier-Phasen-Modells nach Callon oder in der Latourschen Rekonstruktion des Kollektivs (Latour 2001) sind Netzwerke instabile Prozesse, die nur vorläufig durch Übersetzungen eine relative Stabilität erhalten. An der Stelle ergibt sich auch der Dissens zwischen der Akteur-Netzwerk-Theorie und der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung (Weyer 2000, S. 15), deren Übersetzungsprozesse als Vorgänge zwischen stabilen und abgeschlossenen Netzwerken konzipiert werden.

(Callon 2006, S. 152). Die dritte Phase des *enrôlement* bezeichnet den Vorgang, in dem ein Set von zueinander in Beziehung stehenden Rollen und Handlungsanweisungen definiert und Akteuren zugeteilt wird, die sie auch akzeptieren. Es handelt sich also in dieser Phase um die Einschreibung, d.h. institutionalisierte Verfestigung oder Kodierung von Handlungsprogrammen. In der abschließenden vierten Phase der *mobilisation* wird Entitäten von Akteuren, die zuvor unbeweglich waren, Beweglichkeit verliehen. Diese Phase handelt somit von der Ausbreitung oder Ausdehnung, deren Reichweite oder Repräsentationsfähigkeit hierbei auf der stabilisierten Rollenakzeptanz innerhalb eines Handlungsprogramms basiert.

Sozio-technische Vernetzung und Stabilisierung am Beispiel von EU-LISA

Im Folgenden wollen wir am Beispiel der technischen und politischen Transformationen, die im Zuge der Betriebsaufnahme der Agentur EU-LISA seit 2014 erfolgten, einige rückblickende Schlaglichter darauf werfen, wie sich ein *intéressement* gestaltet. Festzuhalten ist allerdings, dass das Akteur-Netzwerk von EU-LISA inzwischen mit Bestimmtheit bezüglich mancher Aspekte als vierte Phase der *mobilisation* analysiert werden müsste. Dies lässt sich vor allem an der offenkundigen Zweckerweiterung der Agentur EU-LISA ablesen. Bezüglich der einzelnen hier verwalteten Datennetzwerke kann folglich von einem ›function creep‹ gesprochen werden (vgl. hierzu Tsianos und Kuster 2016b; Kuster und Tsianos 2016). Im Auftrag der Kommission verwaltet EU-LISA eine Biometric Matching System (BMS)-Plattform, auf der die drei großen europäischen Datenbanken VIS, SIS und EURODAC angesiedelt sind. Neu hinzugekommen sind im Zuge des seit 2008 bzw. forciert seit 2013 projektierten Smart Border Package³⁰, das 2017 verabschiedete Entry/Exit System (EES) sowie das 2018 als Ersatz für das Registered Traveller Programm (RTP)³¹ verabschiedete European Travel Information and Authorisa-

³⁰ Im Oktober 2014 legte die Kommission eine von PricewaterhouseCoopers verfasste umfangreiche technische Studie zu Smart Borders vor: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf. Zugriff: 7.2.2021. Siehe hierzu auch die kritische Analyse von Chris Jones, verfasst unter dem Titel ›Smart borders: fait accompli?‹ im August 2014 für Statewatch, <http://www.statewatch.org/analyses/no-253-smart-borders.pdf>. Zugriff: 7.2.2021.

³¹ Das RTP war seit 2008 bzw. 2013 als Teil des von der Kommission vorgeschlagenen ›Smart Border Package‹ konzipiert. Siehe zur ersten Mitteilung der Kommission von 2008 Guild et al. (2008). Nach wiederholten Kritiken seitens des Rats, des Europäischen Parlaments in Bezug auf Kosten, technische Machbarkeit und den Betrieb sowie in der Folge einer kritischen öffentlichen Konsultation 2015 legte die Kommission am 6. April 2016 eine überarbeitete Gesetzesvorlage für ›Smart Borders‹ vor, die nur noch das Entry-Exit-System umfasste.

tion System (ETIAS), die beide voraussichtlich 2022 in Betrieb genommen werden. Die Idee des Maßnahmenpakets ›Smart Borders‹ (intelligente Grenzen) ist es zum einen, Grenzkontrollen für sogenannte *bona-fide*-Reisende, d.h. Vielreisende (etwa Geschäftsreisende, Familienangehörige), die eine Vorabkontrolle durchlaufen haben, zu vereinfachen, indem sie schneller durch automatische Grenzkontrollstationen in die EU einreisen können. Zum anderen sollen alle Aus- wie Einreisen in den Schengenraum zentral erfasst werden. Im Entry-Exit-System, in dem die Ein- und Ausreisen aller Drittstaatsangehörigen verzeichnet werden sollen, sind nicht mehr nur Fingerabdrücke als biometrische Erkennungsmarker geplant, sondern eine Kombination und Kombinatorik von Fingerabdrücken, Gesichtserkennung und Iris-Scan.

In dem Zusammenhang erstaunt es nicht allzu sehr, dass parallel hierzu auch der Ausbau und die erweiterten Wirkungsbereiche der Datenbank EURODAC, wie sie seit der Novelle von 2013 bzw. im Zuge der seit 2016 betriebenen Neufassung erfolgen, vorsehen, dass EURODAC auch Passfotografien sowie alphanumerische Daten von Asylbewerber*innen und irregulären Migrant*innen aufnehmen und speichern soll.³² Mit der Einrichtung von EU-LISA seit 2011 einhergehend wurde mit der technischen Erarbeitung bzw. Einrichtung der BMS-Plattform (Biometric Matching System) begonnen, einer einheitlichen Verwaltungs- und Suchmaschine für alle großen europäischen Datenbanken im Bereich von Migration und Sicherheit. 2017 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für ein neues rechtliches Mandat für EU-LISA vor, um die aktuellen und künftigen Herausforderungen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besser zu bewältigen.³³ EU-LISA ist somit als eine Art Schaltzentrale der *digitalen (Außen-)Grenzen* Europas zu verstehen. Sie wiederum fungieren als bevölkerungspolitische Instrumentarien zur Produktion dessen, was Achille Mbembe »corps-frontières« (Grenz-Körper) nennt. Einem intensiven Kalkül unterworfen, in dem Internationalisierung und Externalisierung konvergieren, erweisen sich Grenz-Körper als teilbare ›Rasse‹-Körper, sie lassen sich zerlegen und neu zusammensetzen, wobei ihre Assemblierung den Gesetzen von Code und Raum unterliegt (Mbembe 2020, S. 144).

³² Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs von EURODAC wurde bereits 2013 vorgenommen und erstreckte sich auf den Datenzugriff durch Strafverfolgungsbehörden. Vgl. zur aktuellen Neufassung [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589808/EPRS_BRI\(2016\)589808_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589808/EPRS_BRI(2016)589808_EN.pdf). Zugriff: 7.2.2021.

³³ Press release of the EU Council, EU-LISA: agreement between the Council Presidency and the European Parliament (285/18), 24.5.2018, <http://www.statewatch.org/news/2018/may/eu-council-ep-agree-elisa-reg-prel.pdf>. Zugriff: 7.2.2021.

Der Hauptsitz von EU-LISA befindet sich in Tallinn. Die Datenbanken sind in Straßburg untergebracht. In Brüssel wird ein Verbindungsbüro betrieben, dessen Aufgabe es ist, auf politischer wie operativer Ebene Arbeitsbeziehungen mit Mitgliedstaaten, europäischen Organen, etwa Referent*innen für Justiz und Inneres, sowie weiteren wichtigen Akteuren zu unterhalten. Entsprechend versteht sich EU-LISA als »anerkanntes Kompetenzzentrum und Dienstleister im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien«, das »Partnerschaften mit wichtigen Akteuren« eingeht, »um die operative und politische Kohärenz in den Sektoren zu fördern und Einfluss auf die Politik und ihre Maßnahmen auszuüben, die sich positiv auf die Umsetzung des Auftrags der EU-LISA und ihre wichtigsten Interessengruppen auswirken können.«³⁴ Forschungen, Studien, Auftragsvergaben, Ausschreibungen, Thinktanks, Kongresse und andere Zusammenkünfte³⁵ oder »Diskussionsrunden«³⁶ sind zentrale Aktionsgebiete der an Corporate Governance-Grundsätzen ausgerichteten Arbeitsweise von EU-LISA. Sie fungiert damit als typisches Amalgam von Exekutive und unternehmerischer Entwicklung. Entwicklungskosten geringhalten, kostengünstig und vorausschauend planen, kalkulieren und strategisch investieren, Tendenzen frühzeitig aufgreifen und Entwicklungen antizipieren sind im Sinne des *intéressement* Handlungsprogramme für die Ko-Entwicklung der politischen, operativen sowie technischen Weiterentwicklung von EU-LISA. In Verbindung mit hohen Investitionsrisiken und starkem Wettbewerb führt dies dazu, dass sich die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Akteure des Forschungs- und Entwicklungsnetzwerks rund um EU-LISA zu Lobbygruppen, Kompetenznetzwerken wie TeleTrusT, Forschungspartnerschaften für »gemeinsame Technologieinitiativen«, wie sie etwa im Rahmen der EU-Forschungsrahmenprogramme explizit gefördert werden, oder Arbeitsgruppen konsolidieren. Im Arbeitsfahrplan von EU-LISA heißt es entsprechend lapidar: »Die relevanten Forschungseinrichtungen, Organisationen des Privatsektors und EU-Agenturen werden 2016 an Fachthemen wie Technologien der Grenzkontrolle, Netzsicherheit und Normen/bewährte Praktiken [sic] arbeiten und es

34 Alle Zitate in diesem Absatz sind dem Jahresarbeitsprogramm von EU-LISA für 2016 entnommen: http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Documents/WP2016/EU-LISA_2016_00010000_DE_TRA.pdf. Zugriff: 7.2.2021.

35 EU-LISA veranstaltet selbst Jahreskonferenzen, die als Plattform verstanden werden für die Förderung einer wirkungsvollen Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und anderen interessierten Kreisen, die für die Agentur und ihre Interessengruppen von Interesse sind.

36 An der von EU-LISA ausgerichteten Diskussionsrunde in Tallinn im Jahr 2014 nahmen 25 Unternehmen teil.

werden weiterhin geeignete Thinktanks in die Entwicklungen zu den Themen Datenschutz und Privatsphäre einbezogen.«³⁷

Bei der EAB Research Projects Conference (EAB-RPC) 2016 stand das Abschlusspanel unter dem Thema ›Mind the gap – what research is needed for current and future operational biometric systems‹. Vor allem die Beiträge von Ciaran Carolan von der EU-Agentur EU-LISA und Richard Rinkens, Projektmanager für Biometrie bei der Europäischen Kommission³⁸, stachen hierbei hervor. Erwartungsgemäß stand im Brennpunkt der Debatte das projektierte EES, das – wie in diesem Rahmen in keinerlei Weise verschleiert wurde – auf die Erfassung von sogenannten overstayers zielt, also jenen, die die Gültigkeitsdauer ihres Aufenthaltstitels überschreiten. Zudem wurde aber auch das Desiderat eines europaweiten »identity repository« verhandelt, das Rinkens als längerfristiges Ziel definierte. In der Generaldirektion Migration und Inneres (DG HOME) ist man offenbar genauso genervt von all den unterschiedlichen Datenbanken wie bei der Polizei³⁹ und mokiert sich gerne darüber, dass bloß verbohnte Datenschützer*innen und schlecht informierte sowie für Verschwörungstheorien anfällige Menschenrechtsaktivist*innen oder Politiker*innen sich angesichts solcher Szenarien ängstigen würden. Evident sei, dass alle diese europäischen biometrischen Datenbanken auf die Identifizierung von Personen zielten, die aus Herkunftsländern und Kontexten kämen, deren Registrierungssystemen die EU nicht traue, weshalb sie die Registrierung daher selbst vornehme, so Rinkens (2016). »Interconnectivity« müsse doch streng von »interoperability«⁴⁰ unterschieden werden, betonte er, und veranschaulichte den Unterschied, didaktisch geschickt, anhand von zwei Schautafeln: Die erste bildete den aktuellen Stand ab, den er als »EU's silo approach« bezeichnete. Sie zeigte als vier Säulen die vier partiell miteinander verbundenen großen Datenbanken, das projektierte EES sowie die bestehenden Datenbanken VIS, SIS und EURODAC. Ihre Interoperabilität – das heißt ihr nahtloses Zusammenwirken als voneinander

37 Vgl. Jahresarbeitsprogramm von EU-LISA für 2016, http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Documents/WP2016/EU-LISA_2016_00010000_DE_TRA.pdf. Zugriff: 7.2.2021.

38 Rinkens' Vorgänger Dr. Frank Paul war bei der seit 2010 operierenden, für die Schnittstelle zwischen der Privatwirtschaft, der sicherheitstechnologischen Lobby und der Kommission wegweisenden Large Scale IT Systems and Biometrics Unit im GD Home Affairs tätig, die sich mit der Implementierung von EU-LISA erübrigt hat und nicht mehr existiert. Paul begann seine Karriere 1998 bei der Kommission als Projektmanager für EURODAC und ist heute bei der Support Group for Ukraine (SGUA) tätig.

39 Vgl. hierzu etwa die überaus kritischen Bemerkungen eines führenden Beamten des Bundeskriminalamts (BKA) zum Prüm-System, das den grenzüberschreitenden Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten regelt; Tsianos und Kuster, Feldnotizen zum Interview vom 8.6.2011.

40 Feldnotizen zur EAB Research Projects Conference vom 19.9.2016, Brigitta Kuster.

unabhängige, heterogene Systeme – werde durch die gemeinsame Matching-Plattform BMS sichergestellt. Davon zu unterscheiden sei die Interkonnektivität, also die Zusammenschaltung mehrerer unabhängiger Netzwerke, die Rinkens in einer zweiten Schautafel vorführte. Sie handelte vom Desiderat eines gemeinsamen Identitätsspeichers in der EU und wurde folgendermaßen beschrieben:

»A common repository of data at EU level for different systems is the most ambitious long-term approach to interoperability. This core module would contain basic identity data while specific data (e.g. visa data, entry/exit records, ETIAS⁴¹ records) would be stored in specific modules. This would overcome the current fragmentation of the EU's data architecture.«⁴²

Bemerkenswert ist hierbei zum einen, dass sich bei der Konferenz im Weiteren eine technische Diskussion um Vorteile, Sicherheitslücken und Angreifbarkeit zentraler, dezentraler und verteilter Systeme entspann. Zum anderen aber ist aufschlussreich, dass Interoperabilität auch für die kommenden Jahre das Zauberwort blieb, um das herum sich ein *intéressement* bildete.⁴³ Seit 2017 wurde an den gesetzlichen Grundlagen für die Interoperabilität aller zentralisierten EU-Informationssysteme für Sicherheits-, Grenz- und Migrationsmanagement unter voller Wahrung der Grundrechte⁴⁴ gearbeitet⁴⁵, wobei nach erfolgreichen Trilog-Verhandlungen im Mai 2019 die diesbezüglich

41 Das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem ETIAS ist zurzeit im Aufbau befindlich und soll 2022 in Kraft treten.

42 Feldnotizen zur EAB Research Projects Conference vom 19.9.2016, Brigitta Kuster.

43 Vgl. etwa Eurodac. 2018. Annual Report, <https://www.eulisa.europa.eu/Publications?RID=80&LID>. Zugriff: 7.2.2021.

44 Selbstredend beschäftigte die Interoperabilität zunehmend auch Akteure des Datenschutzes und der Grundrechte. Vgl. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). 2018. Interoperability and Fundamental Rights Implications. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights. Vienna (FRA) Opinion, 1/2018. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-opinion-01-2018-interoperability_en.pdf. Zugriff: 7.2.2021; Brouwer, Evelien. 2019. Interoperability of Databases and Interstate Trust: A Perilous Combination for Fundamental Rights. 25.5.2019, <https://verfassungsblog.de/interoperability-of-databases-and-interstate-trust-a-perilous-combination-for-fundamental-rights/>. Zugriff: 7.2.2021; Europäischer Datenschutzbeauftragter. Stellungnahme 4/2018 zu den Vorschlägen für zwei Verordnungen über die Einrichtung eines Rahmens für die Interoperabilität von IT-Großsystemen der EU. http://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-04-16_edps-opinion-on-interoperability_de.pdf. Zugriff: 7.2.2021.

45 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework for Interoperability between EU Information Systems (police and judicial cooperation, asylum and migration), COM/2017/0794 final, 12.12.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0794&from=EN>. Zugriff: 7.2.2021.

neue Verordnung in Kraft treten konnte.⁴⁶ 2018 vermochte Interoperabilität aber auch weitere Kreise zu involvieren, etwa den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, der sich mit einer Stellungnahme positionierte.⁴⁷

Die Diskussionen, die sich nominell weiterhin um Interoperabilität drehen, schienen sich inzwischen faktisch aber zunehmend in Richtung Interkonnektivität verschoben zu haben, insofern als alle Zeichen auf die automatische Konsultation der Daten einzelner Systeme untereinander hindeuteten: Im Rahmen von EU-LISA und ausgehend von EES und ETIAS wurde ein gemeinsamer Speicher (CIR) für alphanumerische Identitätsdaten entworfen. Seine Entwicklung sollte ab der zweiten Hälfte 2020 starten.⁴⁸ Sobald er in Betrieb genommen worden ist, wird er Daten zur biografischen und biometrischen Identität der kontrollierten Drittstaatsangehörigen enthalten und verarbeiten, unabhängig davon, ob die Drittstaatsangehörigen an der Grenze oder in den (Schengen-)Mitgliedstaaten in den Fokus der Kontrolle geraten waren. Im Rahmen von EU-LISA trifft sich eine Interoperability Advisory Group regelmäßig seit 2020, und in Tallin gehen auch die Industry Roundtables in weitere Runden, um etwa die Frage von Qualitätslücken bei der Interoperabilität durch Standardisierung zu erörtern. Ganz klar ist hierbei: »The new interoperable information architecture will interconnect the large scale IT systems in the JHA [Justice and Home Affairs] domain and will enhance the exchange of information.«⁴⁹

Im Sinne der Akteur-Netzwerk-Theorie macht diese Aussage die oben beschriebene expansive Entfaltung, d.h. die Prozesse der Vernetzung und Stabilisierung des Akteur-Netzwerks von EU-LISA unsichtbar, indem ein nahezu müheloser Übergang von Interoperabilität zu Interkonnektivität suggeriert wird. Dass sich jedoch die konstitutive Verflechtung von FuE, Lobbyismus, Technik und Politik – d.h. die Verschränkung von Wissenschaft und Politik – immer erst im Nachhinein rekonstruieren lässt, macht eine

46 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0817&from=EN>. Zugriff: 7.2.2021. Da dies alles recht kompliziert ist, stellt die Kommission mit dem Projekt ›Legislative train‹ eine ansprechend visualisierte und in eine im Umgang mit der europäischen Geschichte höchst unsensible Metaphorik gegossene Veranschaulichung der European Governance zur Verfügung. Zugriff: 7.2.2021.

47 Vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses C 283/48 vom 10.8.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE0446&from=BG>. Zugriff: 7.2.2021.

48 Vgl. EU-LISA. Consolidated Annual Activity Report 2019, S. 26, <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Corporate/eu-LISA%20Annual%20Activity%20Report%202019.pdf>. Zugriff: 16.3.2021.

49 Data Quality and Interoperability: Addressing the Capability Gaps through Standardisation. EU-LISA 12th Industry Roundtable, 3-5 November 2020, https://www.eulisaroundtable.eu/eulisa_content/uploads/2020/12/euLISA3_interactive_compressed.pdf. Zugriff: 7.2.2021.

Anekdote klar, mit der wir abschließend zu der eingangs erwähnten Programmatik einer »kritischen Politikbegleitung« nach Klaus J. Bade zurückkommen wollen. Bade beschreibt in einer wie uns scheint paradigmatischen Anekdote eine Begegnung, die er Ende der 1990er Jahre hatte (Bade 2013, S. 23f.). Es handelte sich um ein unverhofftes und überaus skurriles Zusammentreffen mit einem inzwischen pensionierten führenden Beamten aus dem Bundesinnenministerium (BMI). Dieser stellte sich ihm, Bade, vor mit der Bemerkung, er sei derjenige, der im BMI Anfang der 1980er Jahre alles verhindert habe, was er, Bade, wissenschaftsgestützt im Bereich der migrations- und integrationspolitischen Politikberatung vorgeschlagen habe. Das BMI hätte die von Expert*innen der Integrationspraxis geforderten legislativen und politischen Initiativen allesamt abgeblockt, weil diese infolge der damit einhergehenden Verrechtlichungen die Entwicklung Deutschlands zu einem Einwanderungsland befördert hätten und entsprechend vom BMI als kontraproduktiv erachtet worden seien.

So weit so einsichtig. Uns erscheint aber, dass die *tatsächliche* Pointe dieser Geschichte nicht in der historischen Kontingenz liegt, sondern im Rückblick auf die Mühen einer ebenso selbstreflexiven wie produktiven wissenschaftlichen Praxis. Auf Bades Frage nämlich, wer denn nun mit der Einschätzung der seinerzeitigen Trendentwicklungen Recht gehabt hätte, erhält er von seinem pensionierten Widersacher aus dem BMI die Antwort, dass er, also Bade, rückblickend betrachtet wohl Recht gehabt hätte – aber das hätte er damals doch nur *schreiben* und gar nicht *wissen* können. In Sinne der hier nahegelegten Differenz zwischen Schreiben und Wissen plädieren wir mit unserem Beitrag unmissverständlich dafür, für das Feld der *venture science* in der empirischen Migrations- und Grenzregimeforschung Methoden der Verschränkung von konstruktivistisch-kritischem Schreiben mit der Produktion präskriptiven Wissens zu entwickeln.

Literatur

- Angenendt, Steffen, David Kipp, und Anne Koch. 2016. Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?, SWP-Aktuell, A 30, April https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A30_adt_kpp_koh.pdf. Zugriff: 7.2.2021.
- Aradau, Claudia, Jef Huysmans, Andrew Neal, und Nadine Voelkner, Hrsg. 2015. *Critical Security Methods. New Frameworks for Analysis*. London/New York: Routledge.
- Bade, Klaus J. 2013. *Kritik und Gewalt. Sarrazin-Debatte, ›Islamkritik‹ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft*. Berlin: Wochenschau.
- Bode, Thilo. 2018. *Die Diktatur der Konzerne. Wie globale Unternehmen uns schaden und die Demokratie zerstören*. Frankfurt a.M.: Fischer.

- Breckenridge, Keith. 2014. *Biometric State: The Global Politics of Identification and Surveillance in South Africa, 1850 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busch, Heiner. 1995. *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Callon, Michel. 2006. Einige Elemente einer Soziologie der Übersetzung: Die Domestikation der Kammuscheln und der Fischer der St. Brieuc-Bucht. In *ANTHology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Hrsg. Andrea Billinger und David J. Krieger, 135–174. Bielefeld: transcript.
- Carroll, William K. 2009. Transnationalists and National Networkers in the Corporate Elite. *Global Networks* 9: 289–314.
- Carroll, William K., Meindert Fennema, und Eelke M. Heemskerk. 2010. Constituting Corporate Europe: A Study of Elite Social Organization. *Antipode* 42 (4): 811–843.
- Feldman, Gregory. 2012. *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policy Making in the European Union*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Golash Boza, Tanya. 2009a. The Immigration Industrial Complex: Why We Enforce Immigration Policies Destined to Fail. *Sociology Compass* 3 (2): 295–309.
- Golash Boza, Tanya. 2009b. A Confluence of Interests in Immigration Enforcement: How Politicians, the Media and Corporations Profit from Immigration Policies Destined to Fail. *Sociology Compass* 3 (2): 283–294.
- Gordon, Neve. 2009. The New Transparency/Surveillance and Social Sorting/Working Paper III: The Political Economy of Israel's Homeland Security/Surveillance Industry, <https://www.sscqueens.org/sites/sscqueens.org/files/The%20Political%20Economy%20of%20Israel%E2%80%99s%20Homeland%20Security.pdf>. Zugriff: 7.2.2021.
- Guild, Elspeth, Sergio Carrera, und Florian Geyer. 2008. The Commission's New Border Package: Does it Take us One Step Closer to 'Cyber Fortress Europe'?, Brussels Center for European Policy Studies (CEPS). Policy brief 154. <https://core.ac.uk/reader/5081950>. Zugriff: 7.2.2021.
- Haraway, Donna. 1995. *Monströse Versprechen. Die Gender- und Technologie-Essays*. Hamburg: Argument Verlag.
- Haraway, Donna. 2018. *Modest_Witness@Second_Millennium. FemaleMan_Meets_Onco-Mouse. Feminism and Technoscience*. 2. Auflage, New York: Routledge.
- Hayes, Ben. 2009. NeoConOpticon – The EU Security-Industrial Complex (Transnational Institute in association with Statewatch). <http://www.statewatch.org/analyses/neoconopticon-report.pdf>. Zugriff: 7.2.2021.
- Hernández-León, Rubén, 2012. Conceptualizing the Migration Industry. In *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, Hrsg. Thomas Gammeltoft-Hansen und Ninna Nyberg Sorensen, 25–45. London: Routledge.
- Hess, Sabine, und Matthias Schmidt-Sembdner. 2021. Perspektiven der ethnographischen Grenzregimeforschung: Grenze als Konfliktzone. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Research* 2021 1 (1): 197–214.
- Kasperek, Bernd. [2021]. *Europa als Grenze. Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex*. Bielefeld: transcript.
- Knorr-Cetina, Karin. 1999. *Epistemic Cultures. How the Sciences Make Knowledge*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kuster, Brigitta, und Vassilis S. Tsianos. 2016. How to Liquefy a Body on the Move: Eurodac and the Making of the European Digital Border. In *EU Borders and Shifting*

- Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Hrsg. Raphael Bosson und Helena Carrapico, 45–63. Springer International Publishing.
- Latour, Bruno. 2001. *Das Parlament der Dinge. Für eine politische Ökologie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Latour, Bruno. 2006. Über technische Vermittlung: Philosophie, Soziologie und Genealogie. In *ANThology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Hrsg. Andrea Billinger und David J. Krieger, 483–528. Bielefeld: transcript.
- Law, John. 2006. Notizen zur Akteur-Netzwerk-Theorie. In *ANThology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Hrsg. Andrea Billinger und David J. Krieger, 429–446. Bielefeld: transcript.
- Lemberg-Pedersen, Martin, Johanne Rubner Hansen, und Oliver Joel Halpern. 2020. The Political Economy of Entry Governance. ADMIGOV Deliverable 1.3. Kopenhagen: Aalborg University. <http://admigov.eu>. Zugriff: 7.2.2021.
- Lowenhaupt Tsing, Anna. 2019. *Der Pilz am Ende der Welt. Über das Leben in den Ruinen des Kapitalismus*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Maasen, Sabine. 2009. Converging Technologies – Diverging Reflexivities? Intellectual Work in Medialized Knowledge Society. In *Assessment Regimes of Technology: Regulation, Deliberation & Identity Politics of Nanotechnology. Yearbook Sociology of the Sciences*, Hrsg. Mario Kaiser, Monika Kurath, Sabine Maasen, und Christoph Rehmman-Sutter, 255–277. Dordrecht: Springer.
- Mbembe, Achille. 2020. *Brutalisme*. Paris: La Découverte.
- Moll, Anne Marie. 2002. *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Durham, NC: Duke University Press.
- Rajan, Kaushik Sunder. 2009. *Biokapitalismus. Werte im postgenomischen Zeitalter*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Rammert, Werner. 1992. Entstehung und Entwicklung der Technik: Der Stand der Forschung zur Technikgenese in Deutschland. *Journal für Sozialforschung* 32 (2): 177–208.
- Sanders, Mark. 2002. *Complicities: The Intellectual and Apartheid*. Durham, NC: Duke University Press.
- Schaar, Peter. 2014. *Überwachung total. Wie wir in Zukunft unsere Daten schützen*. Berlin: Aufbau.
- Slaby, Jan. 2015. Critical Neuroscience Meets Medical Humanities. *Med Humanities* 41: 16–22.
- Tsianos, Vassilis S. 2015a. Die (Un-)Durchlässigkeit der europäischen Außengrenzen für Geflüchtete. Der Fall Eurodac. *Soziale Probleme. Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle* 26 (2): 189–204.
- Tsianos, Vassilis S. 2015b. Feldforschung in den »Mobile Commons«. *Zeitschrift für Medienwissenschaft* 12 (1): 115–125.
- Tsianos, Vassilis S., und Brigitta Kuster. 2016a. Eurodac in Times of Bigness: The Power of Big Data within the Emerging European IT Agency. *Journal of Borderlands Studies* 6: 1–15.
- Tsianos, Vassilis S., und Brigitta Kuster. 2016b. Black Box Eurodac! Eine Akteur-Netzwerk-theoretische Untersuchung der digitalen Deportabilität. In *Grenzerfahrung Biometrie. Biotechnologie und Migration*, Hrsg. Martin G. Weis, 183–204. Berlin: Campus.

- Van Apeldoorn, Bastiaan, und Laura Horn. 2007. The Marketisation of European Corporate Control: A Critical Political Economy Perspective. *New Political Economy* 12 (2): 211–235.
- Walters, Williams. 2010. Migration and Security. In *The Routledge Handbook of New Security Studies*, 217–228. London/New York: Routledge.
- Weyer, Johannes. 1997. Vernetzte Innovationen – innovative Netzwerke. Airbus, Personal Computer, Transrapid. In *Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 9*, Hrsg. Werner Rammert und Gotthard Bechmann, 125–152. Frankfurt a.M.: Campus.
- Weyer, Johannes. 2000. Einleitung. Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften. In *Soziale Netzwerke: Konzepte und Methoden der Sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*, Hrsg. Johannes Weyer, 39–70. München: Oldenbourg.
- Zolberg, Aristide R. 1999. Matters of State: Theorizing Immigration Policy. In *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Hrsg. Charles Hirschman, Philip Kasinitz, und Josh DeWind, 71–93. New York: Russell Sage Foundation.
- Zuboff, Shoshana. 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs.

Zeitschrift für Migrationsforschung / Journal of Migration Studies

Herausgegeben im Auftrag des Vorstands des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück von:

Julia Becker, Sozialpsychologie / IMIS

Marcel Berlinghoff, Neueste Geschichte / IMIS

Aladin El-Mafaalani, Erziehung und Bildung in der Migrationsgesellschaft / IMIS

Thomas Groß, Rechtswissenschaft / IMIS

Vera Hanewinkel, Sozialwissenschaften / IMIS

Ulrike Krause, Flucht- und Flüchtlingsforschung / IMIS

Johanna Neuhauser, Institut für Soziologie, Universität Wien

Jochen Oltmer, Migrationsgeschichte / IMIS

Jannis Panagiotidis, Research Center for the History of Transformations (RECET), Universität Wien

Andreas Pott, Sozialgeographie / IMIS

Christoph Rass, Neueste Geschichte und Historische Migrationsforschung / IMIS

Jens Schneider, Ethnologie / IMIS

Helen Schwenken, Migration und Gesellschaft / IMIS

Laura Stielike, Politikwissenschaft / IMIS

Frank Wolff, Neueste Geschichte / IMIS

Wissenschaftlicher Beirat / Scientific Advisory Board

Jürgen Bast, Fachbereich Rechtswissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen

Petra Bendel, Center for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN), Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Herbert Brücker, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, sowie Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Berlin

Janine Dahinden, Faculté des lettres et sciences humaines, Maison d'analyses des processus sociaux (MAPS), Université de Neuchâtel, Schweiz

Andreas Fahrmeir, Historisches Institut, Goethe-Universität Frankfurt am Main

Thomas Faist, Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD), Universität Bielefeld

Martin Geiger, Department of Political Science, Carleton University, Canada

Sabine Hess, Institut für Kulturanthropologie / Europäische Ethnologie, Georg-August-Universität Göttingen

Yasemin Karakaşoğlu, Fachbereich Erziehungs- und Bildungswissenschaften, Universität Bremen

Leo Lucassen, International Institute of Social History (IISH), Amsterdam, and Institute for History, Leiden University

Paul Mecheril, Fakultät für Erziehungswissenschaft, Universität Bielefeld

Andreas Niederberger, Institut für Philosophie und Interdisziplinäres Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM), Universität Duisburg-Essen

Boris Nieswand, Institut für Soziologie, Universität Tübingen

Sieglinde Rosenberger, Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien

Antonie Schmitz, Institut für Geographische Wissenschaften, Freie Universität Berlin

Kyoko Shinozaki, Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Salzburg

Hacı-Halil Uslucan, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, Universität Duisburg-Essen

Ulrich Wagner, Fachbereich Psychologie, Philipps-Universität Marburg

Anja Weiß, Institut für Soziologie und Interdisziplinäres Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM), Universität Duisburg-Essen

Andreas Wimmer, Department of Sociology, Columbia University, New York

Anna Zaharieva, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Bielefeld

Andreas Zick, Institut für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung, Universität Bielefeld