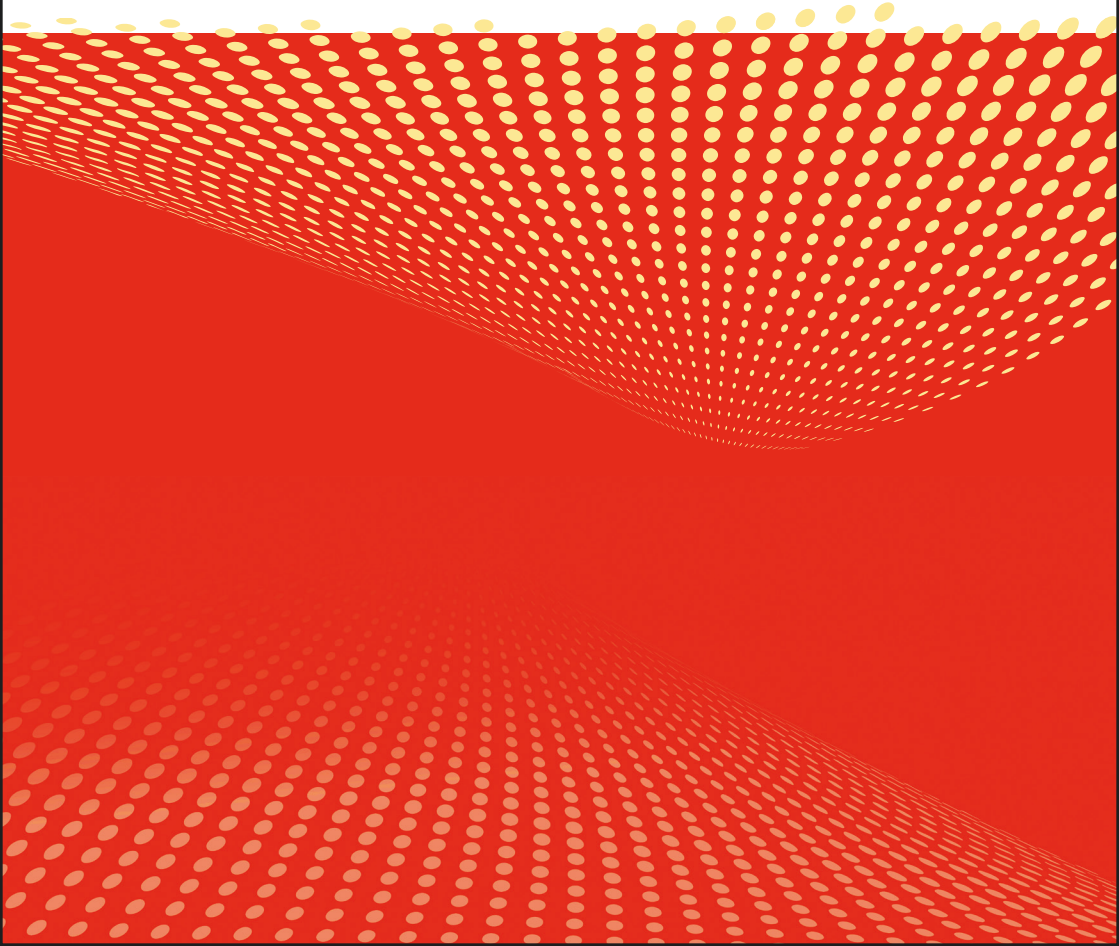


ZEITSCHRIFT FÜR MIGRATIONSFORSCHUNG
JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

ZMF | Jg. 2 – 2022 | Heft 2



Zeitschrift für Migrationsforschung Journal of Migration Studies

ZMF 2022 2 (2)

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:
Jutta Tiemeyer

Umschlag / Cover:
Evelyn Ziegler

ISSN: 2747-4631 (Online)
DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.v2i2>

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

Osnabrück University

Institute for Migration Research and Intercultural Studies (IMIS)

Editorial office ›Journal of Migration Research‹

D-49069 Osnabrück

Germany

Phone +49 541 969 4384

Fax +49 541 969 4380

E-mail: zmf@uni-osnabrueck.de

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

Inhalt / Contents

Aufsätze / Essays

Anne Lisa Carstensen

Alles hat seine Zeit? Zeittheoretische Perspektiven
auf Arbeit und Migration..... 5

Veronika Zimmer und Margit Stein

Einstellungen junger Erwachsener gegenüber Familien anderer
ethnischer Herkunft – Zusammenhänge mit interethnischen
Kontakten und Freundschaften..... 31

Stefan Schlegel

Selective Enclosure: An Institutional Approach to the History
of Immigration Law 61

*Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç,
Simon Güntner, and Sarah Spencer*

Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status:
Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe..... 93

Kommentare zu / Comments on Homberger et al. (2022)

Els de Graauw

Advancing Our Understanding of Local Responses to Precaritized
Migrants 117

Anouk Flamant

Inside Municipalities: Considering Politicians as Significant Actors
of Local Practices on Migration..... 121

Dirk Gebhardt

Local Policies of Recognition 125

Henrik Lebuhn

Local Responses to Migrants: Rights, Resources, and Resilience..... 129

Barbara Oomen

The Legal Battlefield..... 133

Sarah Schilliger

Co-producing Urban Infrastructures of Solidarity..... 137

*Adrienne Homberger, Maren Kirchoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç,
Simon Güntner, and Sarah Spencer*
Responding to the Respondents: Taking the Research Agenda
Forward..... 141

Diskussionsbeiträge / Discussion Papers

Burcu Dogramaci
Close to the Field: The Artistic Portrayal of Seasonal Workers
in Germany..... 145

Anne Lisa Carstensen

Alles hat seine Zeit? Zeittheoretische Perspektiven auf Arbeit und Migration

Zusammenfassung

Vermeehrt wird in der Migrationsforschung auf die konstitutive Rolle von Zeit hingewiesen. Auch der Umgang mit Unsicherheit und fehlender Planbarkeit von Seiten der Migrant*innen ist dabei zentral. Besonders deutlich tritt dies mit Blick auf die Arbeitsmarktinklusioin zutage, welche häufig durch zeitliche Begrenzung von Migrationsprojekten sowie von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen geprägt ist. Die zentrale These dieses Beitrags lautet, dass die Zeitperspektive dazu beiträgt, Konflikte in der Arbeitswelt besser zu verstehen, und der Fokus auf arbeitsbezogene Konflikte zugleich auch zu einer theoretischen Schärfung der Zeitdimension beiträgt. Ziel des konzeptionellen Artikels ist es, die Forschung zu Arbeitsmigration und sozialwissenschaftliche Zeitforschung zusammenzubringen und mögliche heuristische und methodologische Zugänge zu diesem Feld auszuloten.

Schlagwörter

Arbeitsmigration, Migrationsregime, Zeit, Konflikte, temporäre Migration

There is a Time for Everything? Time-Theoretical Perspectives on Work and Migration

Abstract

Migration research increasingly highlights the constitutive role of time. Also, migrants' dealing with uncertainty and the lack of predictability is important. This is particularly evident with regard to labor market inclusion, which is often characterized by temporally limited migration projects as well as work and residence permits. The central argument of this article is that the time perspective helps to better understand conflicts in the world of work and that

Dr. phil. Anne Lisa Carstensen
Hamburg

Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies (ZMF) 2022 (2): 5–29,
DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.163>

the focus on conflicts also contributes to a theoretical sharpening of the temporal dimension. The aim of this conceptual article is to bring together research on labor migration and social science research on time and to explore possible heuristic and methodological approaches to this field.

Keywords

Labor migration, migration regime, time, conflict, temporary migration

* * * * *

1 Einleitung

Migration prägt die Arbeitswelt in vielerlei Hinsicht. Während im englischen Sprachraum die Frage nach den Überlappungen von Migrationsregime und Arbeitsbeziehungen breit diskutiert wird (Mezzadra und Neilson 2013; Andrijasevic und Sacchetto 2016), steht die Forschung zu diesem Thema in Deutschland erst am Anfang (Carstensen et al. 2018; Pries 2021).¹ Dabei ist bekannt, dass prekäre und informelle Beschäftigung im heutigen Europa weit verbreitet und Migrant*innen besonders häufig davon betroffen sind. Doch bezüglich der Frage, warum genau dies so ist und was dies für die Konflikte um Arbeit bedeutet, besteht weiterer Forschungsbedarf. Eine mögliche Richtung für eine Theoretisierung der (Arbeits-)Erfahrungen von Migrant*innen besteht in der Einbeziehung der Zeitdimension. Unzählige Beispiele prekärer Arbeitserfahrungen von Migrant*innen verdeutlichen dies. So schreiben die Autor*innen eines *Guardian*-Artikels zur Frage der Gründe für die Arbeitsausbeutung von Beerenpflücker*innen in Portugal:

»That’s because whether or not they entered Europe legally, upon arrival in Portugal, foreigners of any nationality can apply for temporary residency, as long as they have a work contract and can prove they are paying taxes in the country. [...] Once a worker has acquired temporary residency they can then begin a five-year countdown to citizenship – and a much-longed for Portuguese passport. ›It’s the colour of a raspberry, about to fall from the tree,‹ says Sagar. ›The passport is the one big dream. It’s your life

1 Ich danke den anonymen Gutachter*innen für wertvolle Kommentare zu einer früheren Version des Textes. Die Teilnehmer*innen des Kolloquiums ›Kritische Perspektiven auf Arbeit‹ an der Universität Hamburg am 20. Oktober 2021 sowie der Frühjahrstagung 2022 der ›Sektion Migration und ethnische Minderheiten‹ der Deutschen Gesellschaft für Soziologie lieferten hilfreiche Hinweise zur Entwicklung meiner Forschungsperspektive. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft wiederum fördert mein Forschungsprojekt mit dem Titel ›Die Bedeutung von Zeit in Aushandlungen um Arbeit und Migration. Eine qualitative Analyse arbeitsbezogener Konflikte in durch Migration geprägten Branchen‹ unter der Nummer CA 2958/1-1.

changer.« In the meantime, many overseas workers endure what they describe as exploitative conditions, fearful that changing jobs will nullify their residency application» (Ramalho da Silva und Redfern 2022).

In dieser Textstelle springen die zeitlichen Marker (»upon arrival«, »as long as«, »a five-year countdown« und »in the meantime«) ins Auge, da sie die Arbeitserfahrung strukturieren. Diese Beobachtung aufgreifend, wird in diesem Artikel diskutiert, welchen Beitrag eine Analyse der zeitlichen Dimension von Arbeit und Migration zur Beschreibung aktueller betrieblicher und arbeitspolitischer Konstellationen und Konflikte leisten kann.

Gerade auf dem Feld der Arbeitsmigration und Arbeitsmarktintegration gehen Forschungen (ebenso wie Migrationspolitiken) häufig implizit davon aus, dass es einen linearen Prozess von Migration und Arbeitsmarktintegration gäbe. Dies lässt sich auf mehreren Ebenen hinterfragen: Auf einer praktischen Ebene (Wie verlaufen Migrationsprozesse in der Zeit?), auf der Ebene der Regulierungen von Migration (Welche zeitlichen Anforderungen gibt es z. B. hinsichtlich Aufenthaltsdauer, Vorlauf, Antragsfristen, damit Migration als solche möglich ist?) und nicht zuletzt auch auf einer biographischen und (inter-)kulturellen Ebene, also der Frage der Empfindung von Zeit, Rhythmen und Geschwindigkeiten in Migrationsprozessen. Auf Grundlage dieser Überlegungen hat in den vergangenen Jahrzehnten in der englischsprachigen Migrationsforschung ein regelrechter »temporal turn« (IMISCOE 2022) stattgefunden. Dabei haben zeittheoretische Fragestellungen zunehmend Eingang in die empirische Forschung und konzeptionelle Betrachtung von Migration gefunden. Sie knüpfen zudem an vorangegangene theoretische Entwicklungen an: So haben transnationale Perspektiven, die *Mobility Studies* und zuletzt auch die reflexive Wende dazu beigetragen, hermetische Push-Pull-Modelle zu überwinden und den Blick auf lokale Erfahrungen und migrantische *agency* freizulegen. Hierauf aufbauend zielt der »temporal turn« darauf ab, Erfahrungen von Migrant*innen in ihrer Prozesshaftigkeit zu verstehen und darüber Essentialisierungen des »Migrantischen« zu begegnen. In diesem Artikel werde ich die aktuellen Debatten in der Migrationsforschung in sozialwissenschaftliche Zeittheorien einbetten und dabei diskutieren, inwiefern empirische Befunde aus der Migrationsforschung gängige Theorien ergänzen und herausfordern können.

Darauf aufbauend argumentiere ich, dass die Berücksichtigung der Zeitdimension insbesondere in der Forschung zu Arbeitsmigration zu einem besseren Verständnis der Frage beiträgt, welche Forderungen und Bedarfe Migrant*innen in Bezug auf ihre Arbeitserfahrungen haben und wie diese sich im Laufe der Zeit entwickeln. Diese Perspektive ist zudem ein Schlüssel, um Konflikte und Strategien der Interessenvertretung in einer durch Migration geprägten Arbeitswelt besser zu verstehen. Dabei blicke ich bewusst auf

Konflikte in der Arbeitswelt, denn während Forschungen zur Integration (Schmidt 2020) eher auf die Untersuchung langfristiger stabiler Beziehungen fokussieren, ermöglicht eine Auseinandersetzung mit (konflikthafter) Aushandlungen um Arbeitsrechte (z. B. Carstensen et al. 2018; Birke und Blum 2020), auch kurzfristigere Dynamiken und instabilere Beziehungen von Arbeit und Migration zu diskutieren.

Um die zeitbezogenen Rahmenbedingungen für Konflikte um Arbeit und Migration zu rekonstruieren, schlage ich vor, die entsprechenden Politiken und Regulierungen auf die in ihnen angelegten zeitlichen Rationalitäten zu untersuchen. Unter zeitlichen Rationalitäten verstehe ich die Annahmen und normativen Vorstellungen über Migration und Arbeit, die den jeweiligen Regulierungen und Politiken zugrunde liegen. Beispiele hierfür sind die Unterscheidung zwischen temporärer und permanenter Migration oder die Vorstellung eines linearen Integrationsprozesses. Ein Verständnis dieser Rationalitäten trägt auch dazu bei, das Verhältnis zwischen Arbeits- und Migrationspolitiken besser zu erfassen. Diese Ebene der Regulierungen muss ergänzt werden durch Einblicke dazu, wie Migrant*innen innerhalb der Migrationsregime navigieren und dabei ihre eigenen zeitlichen Horizonte entwickeln und verfolgen. Ein zeitlicher Horizont umfasst die subjektive Sicht auf die eigene gegenwärtige und mögliche Situation und daraus resultierende Erwartungen und Pläne. Migrant*innen (ebenso wie Nicht-Migrierte) treffen Entscheidungen auf Grundlage von vergangenen Erfahrungen und von Informationen über den gegenwärtigen und zukünftigen Stand der Dinge. Das gegenwärtige Handeln prägt wiederum die Möglichkeiten in der Zukunft. Zeithorizonte stehen im Zusammenhang mit den zeitlichen Rationalitäten des Migrationsregimes, sind aber nicht durch diese determiniert. Viel eher sind sie in hohem Maße vermittelt, umkämpft und werden laufend angepasst.

Mit dem Ziel der Vertiefung dieser Zusammenhänge systematisiert dieser konzeptionelle Beitrag den thematisch einschlägigen Forschungsstand und macht Vorschläge für weitere heuristische und methodologische Zugänge zum Thema. Im ersten Abschnitt werden allgemeine zeittheoretische Ansätze und Debatten in den Sozialwissenschaften skizziert und im Hinblick auf ihre Relevanz für die Migrationsforschung diskutiert. Im zweiten Schritt präsentiere ich zeittheoretische Perspektiven der Migrationsforschung. Dabei gibt es einerseits Zugänge, die sich eher mit den zeitlichen Rationalitäten von Migrationsregimen² auseinandersetzen, und andererseits Forschungen zu

2 Forschungen zu Grenz- oder Migrationsregimen untersuchen die »kontinuierliche und strukturell konflikthafte Rekonfiguration der Grenze [...] als eine Reaktion auf Migrationsbewegungen, die Grenzsituationen herausfordern, übertreten und umgestalten« (Hess und

subjektiven Erfahrungen von Zeit und individuellen zeitlichen Horizonten. Im dritten Kapitel wird auf den Forschungsstand zu Migration und Arbeit fokussiert und die Rolle der Zeitdimension in Bezug auf Konflikte um Arbeit rekonstruiert. Zuletzt gebe ich im vierten Kapitel einen Ausblick auf methodologische Zugänge und Probleme im Rahmen dieser Perspektive.

2 Einsichten aus der sozialwissenschaftlichen Zeitforschung

In den Sozialwissenschaften ist der »temporal turn« (Adam 1995, S. 149 f.) keineswegs eine aktuelle Wendung; vielmehr beschäftigt die Frage nach der Beschaffenheit und Wahrnehmung von Zeit die Disziplin bereits seit vielen Jahren. In diesem Abschnitt stelle ich ausgewählte Befunde und Debatten sozialwissenschaftlicher Zeitforschung vor. Dies ist keine allgemeine Einführung in die Thematik, sondern eine Diskussion der Aspekte von Zeit, die für die Migrationsforschung besonders relevant sind.

Der Zeit wohnt eine grundlegende epistemologische Schwierigkeit inne. Nicht erst durch die Relativitätstheorie wissen wir, dass es diesbezüglich keinen fixen Beobachtungspunkt geben kann, sondern die Wahrnehmung von Zeit immer standpunktgebunden und reflexiv ist. Es ist unmöglich, ›Jetzt‹ zu sagen, ohne dass aus diesem ›Jetzt‹ schon ein anderes ›Jetzt‹ geworden ist. So ist jede Aussage in einen bestimmten historischen Kontext eingebettet, und die Wahrnehmungen von Zukunft, Gegenwart und Vergangenheit sind zutiefst miteinander verwoben. Zeitliche Linearität beinhaltet dabei immer eine Rekonstruktion und Vorwegnahme aus einer gegenwärtigen Situation heraus. Barbara Adam fasst dies folgendermaßen zusammen:

»we can think of future futures, future presents, present futures, future pasts or any number of other combinations [...] [in a] world of processes where past and future change with each new present and each present is defined with reference to a particular event, system, biography or person« (Adam 2006, S. 68 f.).

Dabei gibt es eine Art Primat der Zukunft in der menschlichen Erfahrung der Welt, denn die Zukunft strukturiert Gegenwart und Vergangenheit und ist mit Erwartungen und Konsequenzen gegenwärtiger Handlungen überfrachtet. Zugleich ist die Zukunft (trotz unterschiedlichster kultureller Techniken ihrer Vorhersage und/oder Planung) immer prekär und daher eine der zentralen Grenzen des menschlichen Umgangs mit der Zeit (Adam 2006, S. 125).

Schmidt-Sembdner 2021, S. 210). Dabei werden die migrationsbezogene Politik- und Machtgefüge rekonstruiert und mit dem Handeln unterschiedlicher Akteur*innen in Verbindung gesetzt (vgl. auch Pott et al. 2018). Ich verwende hier Grenz- und Migrationsregime synonym.

Dieses Verhältnis markiert einen zentralen Einsatzpunkt für die Migrationsforschung, da hier Fragen der Handlungsfähigkeit in unsicheren Situationen zentral sind (Cwerner 2001; Griffiths 2021).

Zeit als benennbares und messbares Phänomen wird erst durch diverse kulturelle und wissenschaftliche Techniken hervorgebracht. Allerdings lernt jedes Kleinkind, dass Zeit nur in begrenztem Maß manipulierbar ist – so sehr man sie auch beschleunigen oder anhalten möchte. Zeit ist somit weder ein soziales noch ein physikalisches oder ›natürliches‹ Phänomen, viel eher sind beide Ebenen tiefgehend miteinander verbunden. Grob zusammengefasst lässt sich sagen, dass Menschen Zeit unter Bezug auf natürliche Phänomene (z. B. Sonnenuntergang, Jahreszeiten, Lebensdauer von Lebewesen) und mithilfe komplexer Kulturtechniken (Kalender, Uhren, Zeitmanagement) strukturieren, wobei die Zeit den Subjekten immer als äußerliches Verhältnis erscheint (Adam 2004, S. 71). Norbert Elias schlägt daher vor, anstelle von »Zeit« (auf Englisch »times«) das Verb »timing«, also »zeiten«, zu nutzen (Elias 2017, S. 8), um zu betonen, dass Zeit nicht nur passiv erfahren, sondern auch durch aktives Handeln geprägt wird.

Ein wichtiges Moment der Produktion von Zeit besteht in deren Messung, z. B. über Kalender oder die mechanische ›Uhr‹-Zeit (Adam 2004, S. 102–116). Dabei markieren der standardisierte Tag und die mechanisch erfassbare Uhrzeit einen grundlegenden Bruch in der Konzeption von Zeit, da sie diese aus den eher zirkulären umweltbezogenen Rhythmen, Jahreszeiten und Abläufen, aber auch von subjektiven Empfindungen ablösen (ebd., S. 114), weswegen diese Zeit auch als ›abstrakte‹ Zeit bezeichnet wird. Zugleich ist die abstrakte Zeit niemals absolut, sondern existiert gleichzeitig mit anderen subjektiven Erfahrungen von Zeit – und gerät dabei durchaus auch mit ihnen in Konflikt. Eine im globalen Maßstab standardisierte Messung von Zeit ermöglicht zudem eine weitreichende Synchronisierung sozialer Praktiken. Im Industriekapitalismus ist dies besonders deutlich, denn ›Zeit ist Geld‹ ist hier nicht nur ein Spruch – vielmehr wird die Ware Arbeitskraft in der Regel in Zeit gemessen (Adam 2006, S. 124). Gerade das Verhältnis zwischen Arbeits- und Freizeit ist dabei hochgradig umstritten, sowohl mit Blick auf den Tagesablauf als auch im gesamten Lebensverlauf (Jürgens 2020). Durch Migration wird dieses Verhältnis noch komplizierter, worauf ich im Abschnitt 4 eingehe.

Auf gesellschaftlicher Ebene ist die Synchronisation verschiedener Handlungen im Verlauf der Zeit zentral (Rosa 2005, S. 34), also die Frage, wie Handlungen unterschiedlicher Akteur*innen zeitlich aufeinander abgestimmt sind (z. B. gesellschaftliche Arbeitsteilung, öffentliche Infrastruktur, kulturelle Ereignisse). Im Rahmen seiner Beschleunigungsthese diskutiert Hartmut Rosa die Annahme, dass es in der Spätmoderne einen Bruch gab,

infolgedessen sich der »Anspruch auf gesellschaftliche Synchronisation und soziale Integration nicht mehr aufrechterhalten« lasse (ebd., S. 50). Gerade mit Blick auf transnationale Beziehungen und Biographien lässt sich allerdings fragen, ob dieser Anspruch jemals verallgemeinert gewesen ist oder ob Temporalitäten in einer von sozialen und politischen Ungleichheiten durchzogenen Welt nicht *per se* hochgradig fragmentiert sind. Synchronisation wäre dann – gerade im Kontext von Migration – eine komplexe Leistung sozialer Akteure (vgl. auch Griffiths 2021, S. 322).

Dies wird besonders deutlich mit Blick auf das Verhältnis von Zeit und Raum auf der globalen Ebene. Johannes Fabian hat herausgearbeitet, wie eurozentrische epistemologische Grundlagen des anthropologischen Diskurses die hierarchisierende Anordnung unterschiedlicher Kulturen in Zeit und Raum bedingen. Die im Rahmen ethnographischer Forschungen beobachteten Praktiken und Erfahrungen führen zu einer Leugnung der »*coevalness*« von Forschenden und Beforschten (Fabian 2002). *Coevalness* bezeichnet zugleich Zeitgenössisch-Sein (*contemporary*) wie auch Simultaneität/Synchronität (ebd., S. 31). Eine gemeinsame Erfahrung in der Zeit muss aktiv über Interaktionen und Beziehungen hergestellt werden und geht somit auch mit einer gewissen Nähe zwischen den Subjekten einher. Darauf basiert anthropologische Forschung, verschleiert sie allerdings im Schreib- und Interpretationsprozess, da sich die Forschenden dabei von diesen gemeinsamen Erfahrungen distanzieren (ebd., S. 33). Anstelle der Herstellung von Gleichzeitigkeit wird das Beobachtete (z. B. über Periodisierung, Entwicklungsmodelle) in einem separaten zeitlichen Raum verortet. Eine solche ›Temporalisierung‹ kann auch als ein Moment von ›*Othring*‹ bezeichnet werden. Diese epistemologische Überlegung hat Konsequenzen weit über die Forschungspraxis hinaus. Fabian schreibt:

»More profoundly and problematically, [the Western societies] required Time to accommodate the schemes of a one-way history: progress, development, modernity (and their negative mirror images: stagnation, underdevelopment, tradition). In short, geopolitics has its ideological foundations in chronopolitics« (Fabian 2002, S. 144).

Die beschriebene zeitliche Distanz zwischen den Subjekten ist daher auch politisch relevant und erschwert beispielsweise Solidarisierungen. In der Migrationsforschung finden sich die von Fabian kritisierten Diskursmuster wieder, wenn, wie Georgina Ramsay betont, Flucht und Migration als anachronistische und krisenhafte Ausnahmezustände charakterisiert und darüber in exotisierender und entpolitisierender Weise beschrieben werden (Ramsay 2020).

Und doch lässt sich bei aller Standardisierung von Zeit und gemeinsamen zeitlichen Erfahrungen von Menschen die Rolle kultureller Differenz nicht völlig ausblenden. Während Elias vorschlug, das Wort Zeit in der Verb-

form zu nutzen, verwendet Saulo Cwerner (2001) es im Plural (*times*), um die Komplexität temporärer Erfahrungen herauszuarbeiten und unterschiedliche kulturelle Bedeutungen und Erfahrungen von Zeit zu betonen. Gemeint sind Rhythmen und Geschwindigkeiten des gesellschaftlichen Lebens, Zeiterfassung, Vorstellungen vom richtigen Zeitpunkt etwas zu tun sowie »the pace of life [which] is embodied in habits such as greeting, walking, eating and turn-taking« (ebd., S. 19). Weit verbreitet ist dabei die Tendenz der dichotomen Unterscheidung zwischen ›modernen‹ versus ›anderen‹ oder ›traditionellen‹ Zeitkonzeptionen, welche oft an die Unterscheidung zwischen einer vermeintlich westlichen linearen und einer nicht-westlichen zyklischen Zeit angebunden wird. Diese Sichtweise reproduziert die oben beschriebene Leugnung von *coevalness*. Zudem ist sie inhaltlich falsch, denn in allen Zeitkonzeptionen sind sowohl zyklische als auch lineare Elemente enthalten, wobei keines den anderen überlegen ist (Adam 1995, S. 29 f.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sozialwissenschaftliche Theorien viele wichtige Einsatzpunkte für die Migrationsforschung bieten und zugleich durch deren empirische Befunde herausgefordert werden. Deutlich wird auch, dass die Messung, Wahrnehmung und Strukturierung von Zeit mit Konflikten auf unterschiedlichen Ebenen einhergehen. Diesen Aspekt werde ich im Folgenden unter Bezug auf den Forschungsstand in der Migrationsforschung vertiefen.

3 Forschungsperspektiven

In diesem Abschnitt steht die Migrationsforschung im Mittelpunkt. Ich werde anhand von zwei Perspektiven einen vertiefenden Einblick in die Literatur geben: einmal Zeit als Aspekt der Regierung von Migration und einmal, sozusagen ›von unten‹, als subjektive Erfahrung. Dabei fokussiere ich auf zentrale Spannungsfelder und Konflikte im Rahmen von Migrationsregimen, bevor ich im folgenden Kapitel 4 auf das Thema Arbeitsmigration eingehe.

3.1 Zeit als Aspekt der Regulierung von Migration

Einen wichtigen Beitrag in der Frage nach der Rolle von Zeit in der Regierung von Migration leisten Moritz Altenried und seine Ko-Autor*innen mit der These, dass Migrationspolitiken zunehmend einer logistischen Rationalität folgen (Altenried et al. 2017). Diese bestünde darin, »die genau richtige Menge an Arbeitskraft, mit den richtigen Qualitäten (z. B. ihre Qualifikation), zur richtigen Zeit (und für eine richtige Zeit ließe sich hinzufügen) und an den richtigen Ort [zu] vermitteln. Mit anderen Worten: *To-the-point* und *Just-in-time*-Migration« (ebd., S. 54). Doch in der Umsetzung solcher Rationalitäten finden sich vielfältige Widersprüche und Brüche, insbesondere dann,

wenn Migrant*innen, Politiker*innen und (potentielle) Arbeitgeber*innen unterschiedliche Interessen, Motivationen und zeitliche Horizonte haben. Hinzu kommen die Rationalitäten und Horizonte der Migrierenden selbst. In der Vermittlung zwischen solchen Unterschieden sehen Sandro Mezzadra und Brett Neilson die Rolle von Grenzen. Sie schreiben: »the border acquires a temporal thickness and diversity« (Mezzadra und Neilson 2013, S. 133). Die Grenze wird dann nicht nur als räumliche Gegebenheit verstanden, sie wird auch zu einem zeitlichen Moment, welches Bewegungsabläufe unterbricht und Migrationskontrolle ermöglicht. Mezzadra und Neilson weisen zudem auf die temporalen Funktionen von Einrichtungen wie Lagern und Abschiebegefängnissen hin, welche als »zones and experiences of waiting, holding and interruption« fungieren (ebd., S. 143). Ruben Andersson spricht diesbezüglich von einer »landscape of time«, die sich beispielsweise in Auffanglagern in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla manifestiert (Andersson 2014, S. 800). Dabei steht eine »Zeit der Kontrolle« der »Zeit der Migration« gegenüber, wobei sich beide in konstanter Aushandlung miteinander befinden, einem »battle over time« (ebd., S. 803). Andersson schreibt: »Temporality [...] has become a multifaceted tool and vehicle – even a weapon of sorts – in the ›fight against illegal migration‹« (ebd., S. 796) und Griffiths konstatiert eine zunehmende Bedeutung sogenannter »temporal technologies of governance« in der Regierung von Migration (Griffiths 2021, S. 324).

Die hier umrissene zeitliche Ebene von Migrationsregimen ist vor allem deswegen relevant, da die beschriebenen Mechanismen nicht nur die Bedingungen für Grenzübertritt und Aufenthalt, sondern auch die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Migrant*innen während der Migration prägen. Dies wird in einer ethnographischen Studie von Tobias Eule, Anna Wyss, Annika Lindberg und Lisa Marie Borrelli deutlich. Die Autor*innen fokussieren auf die disziplinierenden Effekte von Zeit als »Faktor, welcher die Interaktionen der Akteur*innen mit dem Gesetz im Migrationsregime strukturiert« (Eule et al. 2020, S. 178). Das Migrationsregime birgt für Migrant*innen Phasen der Unsicherheit und des Wartens (z. B. auf einen Aufenthaltstitel oder eine Arbeitserlaubnis); sie laufen Gefahr, aufgrund der »Unlesbarkeit« des Migrationsregimes in bürokratische Schleifen und »Zeitfallen« (ebd., S. 181) zu tappen. Die Autor*innen zeigen aber auch, dass gerade diese Unvorhersehbarkeit es den Migrant*innen ermöglicht, Handlungsmacht zu entwickeln, indem sie über zeitliche Strategien (verzögern, aussitzen, Termine verstreichen lassen oder warten) ihre Chancen auf einen Aufenthalt in Europa vergrößern können (ebd., S. 179). Denn »die Langsamkeit macht daher die Rechtsdurchsetzung zwar zu einer frustrierenden Erfahrung, aber sie macht sie auch überhaupt erst möglich« (ebd., S. 210). Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass Migrationsregime keine linearen Prozesse (Grenzüberschrei-

tung, Asylprozess, Anerkennung/Ablehnung) hervorbringen, sondern – entgegen der vermeintlichen Intention von Migrationspolitiken – viel eher Zeitzyklen produzieren, in welchen Phasen der Anerkennung und Ablehnung sowie der Legalisierung und Illegalisierung sich abwechseln (vgl. auch Andersson 2014; Griffiths 2021, S. 320). In diesem Sinne weisen auch Melanie Griffith, Ali Rogers und Bridget Anderson darauf hin, dass aus einer kritischen Perspektive paradoxerweise zugleich eine Beschleunigung von Asylverfahren (um Unsicherheiten und ›leere‹ Zeit zu reduzieren) wie auch ihre Verlangsamung (um Informationen abrufen, rechtliche Mittel ausschöpfen und Integrationsleistungen erbringen zu können) gefordert werden müsste (Griffiths et al. 2013, S. 19).

Zusammengefasst: Grenz- und Migrationspolitiken haben eine zeitliche Dimension. In gegenwärtigen westeuropäischen Migrationspolitiken bringen sie hochkomplexe Abfolgen, Bedingungen und Wartezeiten mit sich, welche helfen, die Frage zu beantworten, wie migrationsspezifische Vulnerabilitäten entstehen (Griffiths 2021, S. 321). Dies wirkt sich auch auf Arbeit aus, denn die Frage, wer wann unter welchen Bedingungen arbeitet, ist stark durch Migrations- und Aufenthaltsrecht geprägt. Dabei ist aber auch zu bedenken, dass Arbeits- und Migrationspolitiken sich nur selten auf funktionale Weise bedingen. Viel eher bringen die entsprechenden Institutionen und Akteure oftmals verschiedene und sich widersprechende Temporalitäten hervor, mit denen Migrant*innen umgehen müssen. Die subjektiven Erfahrungen von Zeit sind daher Gegenstand des nächsten Abschnittes.

3.2 Zeit als Erfahrung

In diesem Kapitel wird die Aufmerksamkeit auf sogenannte »zeitliche Erfahrungen« (Cwerner 2001, S. 14) auf der subjektiven Ebene gelenkt. Denn wie Zeit erfahren wird, hängt von der konkreten Situation ab, aber auch von kulturell vermittelten Perspektiven auf Zeit, Rhythmen und Dauer der Dinge. Cwerner schreibt: »times *migrate* with people« (ebd., S. 7), denn diese brächten eigene Perspektiven und Erfahrungen mit, was zu interkulturellem Austausch, aber möglicherweise auch Irritationen und Konflikten führen kann (Schilling 2020). Konkret beinhaltet Migration einen Bruch mit bisherigen zeitlichen Erfahrungen und gleichzeitig eine Weiterentwicklung subjektiver kultureller zeitlicher Repertoires, welche sich nicht unbedingt gegenseitig ausschließen, denn »social life must be seen as consisting of an *intersection* of various times« (Cwerner 2001, S. 14). Dabei ist auch von Bedeutung, dass Migration selbst von einer starken zeitlichen Heterogenität geprägt ist (Griffiths et al. 2013, S. 16).

Die Erfahrungen von Zeit sind dabei selbst Gegenstand permanenter Veränderungen und Aushandlungen. Daher lässt sich diese Ebene auch nicht

jenseits der Analyse von Migrationsregimen verstehen. Um dieses Verhältnis zu operationalisieren, schlägt Robertson vor, sogenannte »*time tracks*« zu analysieren, und definiert einen »*migration time track*« als eine in die Biographie eingebettete Abfolge von Entscheidungen, Handlungen und Ereignissen, die Mobilität und die daraus resultierenden Folgen bedingen (Robertson 2014, S. 4). Solche »Zeitspuren« stehen im Zusammenhang mit »*timescales*«, also Verschachtelungen zeitlicher Ordnungen auf unterschiedlichen Ebenen »from the universal, where time is measured in billions of years, to the micro seconds of nano-technology« (Griffiths et al. 2013, S. 6). Mit Blick darauf, wie die unterschiedlichen Rhythmen und Rationalitäten auf der Makro-, Meso- und Mikroebene in der Praxis miteinander verbunden sind, stellt sich die Frage, wie Migrationspolitiken die Erfahrungen und Entscheidungen von Migrant*innen prägen, aber auch, wie Migrant*innen diese umgehen, herausfordern und gegebenenfalls verändern.

Auf einer konzeptuellen Ebenen lässt sich diskutieren, wann »Migration« abgeschlossen ist, beziehungsweise, wo die Grenze zwischen vorübergehenden Situationen und permanenten Arrangements liegt (Griffiths et al. 2013, S. 12; Robertson 2014, S. 5). Denn oftmals ist Migration als eine zeitlich begrenzte Episode im Leben geplant, zum Beispiel, wenn junge Leute Geld verdienen wollen, bevor sie sich an einem Ort fest niederlassen oder offen für eine spannende Erfahrung sind. Aber Intentionen und Pläne können sich verändern oder scheitern und aus temporären Arrangements werden nicht selten längerfristige. Abdelmalek Sayad beschreibt eine migrationstypische Konstellation als »andauerndes Provisorium« oder auf Englisch: »*temporary that lasts*«. Weiter schreibt er:

»The basic contradiction of the »temporary that lasts« (an emigration-immigration which is neither a temporary state nor a permanent state) is transposed from the temporal order to the spatial order and it becomes an impossible »ubiquity«. The emigrant is fated to go on being present even when he is absent and, correlatively, to not be totally present where he is present« (Sayad 2004, S. 74).

Ein prominentes Beispiel für so eine Konstellation ist die sogenannte Gastarbeit in Deutschland. Diese basierte auf der Idee, dass Migrant*innen immer nur für kurze Zeit in der Bundesrepublik arbeiten würden. Und so wurden migrantische Biographien auch von amtlicher Seite als unabgeschlossen und provisorisch verstanden. Doch die Menschen verhielten sich nicht entsprechend dieser Idee und die Migration veränderte das Land langfristig. Anstelle einer konzeptuellen Unterscheidung zwischen temporärer und permanenter Migration ist daher gerade der Blick auf die Übergänge und Uneindeutigkeiten zwischen verschiedenen Arrangements von Bedeutung.

Auch die Frage nach den Ausgangs- und Zielpunkten von Migration erscheint durch die zeitliche Perspektive in einem anderen Licht. Francis Col-

lins kritisiert die verbreitete Prämisse, dass Migration auf einer individuellen, ökonomisch motivierten und einmalig im Rahmen einer rationalen Abwägung getroffenen Entscheidung basiere (Collins 2018, S. 965). Dem setzt er einen Begriff von »Begehren« (*desire*) entgegen. Begehren entstünde einerseits im Rahmen der die Migration umgebenden gesellschaftlichen Bedingungen sowie auf Grundlage vergangener Erfahrungen. So erscheint Migration nicht als Zustand des »Seins«, sondern des »Werdens« (*becoming*) (ebd.). Die (imaginierte) Zukunft ist auch in weiteren Arbeiten zentraler Ausgangspunkt der Analyse (Griffiths et al. 2013; Axelsson et al. 2017; Brux et al. 2019), denn »many aspects of migration have inherent in them an idea about the future« (Griffiths et al. 2013, S. 7). Ganz praktisch gesehen, bringen beispielsweise Schulden eine auf die Zukunft ausgerichtete Verpflichtung mit sich. Auf der Hand liegt, dass Migration mit positiven Erwartungen und Hoffnungen auf die Zukunft einhergehen kann. Doch es gibt auch negative Perspektiven, wie die aus der Logik des Asylverfahrens erwachsene ›*Deportability*‹ (De Genova 2002). Diese bedingt eine sehr spezielle zeitliche Konstellation, da die mögliche Ablehnung des Asylgesuchs und Abschiebung als Drohung im Raum stehen und Einfluss auf die Gegenwart nehmen, denn: »A threat is an intensely temporal phenomenon through which the future perverts the present« (Brux et al. 2019, S. 1450).

Daran anschließend wird deutlich, dass sich im Rahmen von Migration oftmals Phasen der Beschleunigung, geprägt durch die verdichtete und riskante Dynamik des Unterwegs-Seins und des Aufbruchs mit Phasen des Stillstandes und des Wartens (z. B. in Lagern oder nach Abschiebungen) abwechseln (Griffiths et al. 2013, S. 22; Andersson 2014, S. 801). Gerade im Kontext von Abschiebungen werden lange Phasen indeterminierter Ereignislosigkeit oftmals plötzlich und unerwartet durch verdichtete Ereignisketten unterbrochen (Griffiths et al. 2013, S. 22). Doch Zeit wird eben nicht nur erfahren, sondern auch aktiv gestaltet, wie anhand der zeittheoretischen Unterscheidung zwischen »Chronos« (abstrakte und messbare Dimension von Zeit) und »Kairos« (Qualität der Zeit, der ›richtige‹ Zeitpunkt, etwas zu tun) deutlich wird (Brux et al. 2019, S. 1431). Brux et al. beschreiben wie Migrant*innen gezwungen sind, ihre Biographie aufgrund der Ablehnung ihres Asylantrags neu zu strukturieren und dabei die Zeit zu »kairofizieren« (›to kairofy time‹), also ihr einen Sinn zu geben (Brux et al. 2019, S. 1447). Allerdings kann das Verhältnis von Chronos und Kairos auch problematisch sein. Gerade in Asyl- und Illegalisierungsprozessen besteht die Gefahr, diese zu einem »endless and punishing ›doing‹ of time« zusammenfallen (ebd., S. 1454).

Das Bild ›Zeit zu machen‹ ist typisch für lange Wartephasen an verschiedenen Knotenpunkten der Migrationsregime (Visavergabe, Grenzübertritt,

Lager, Aufenthaltsgestattungen, Familiennachzug). Oben wurden solche Wartephase bereits im Hinblick auf ihre Relevanz im Migrationsregime und ihre Funktion als Ressource von Migrant*innen diskutiert. Derselbe Forschungsstrang beschäftigt sich aber auch mit den psychischen und sozialen Folgen solcher Situationen (Andersson 2014; Drangland 2020; Eule et al. 2020). Brux et al. arbeiten beispielsweise heraus, dass das norwegische Asylsystem eine hohe Diversität an Tempi des Verfahrens mit sich bringt, welche es erschwert, die Dauer des eigenen Verfahrens zu kalkulieren und eine entsprechende Strategie zu entwickeln (Brux et al. 2019, S. 1440). Auch in anderen Kontexten wird beobachtet, dass Migrant*innen phasenweise »zu viel Zeit haben bzw. die Zeit, die sie haben, nicht richtig nutzen können (Griffiths et al. 2013, S. 22). Anders ausgedrückt: Aus subjektiver Perspektive gesehen ist Zeit oftmals ungünstig verteilt, sowohl innerhalb der individuellen Biographie als auch zwischen Personen, was dazu führt, dass »zu viel« oder »zu wenig« Zeit für bestimmte Dinge bleibt. Deutlich wird, dass die oben eingeführte These von Rosa differenziert werden muss. Nicht eine allgemeine Beschleunigung, sondern eine Diversifizierung von Zeit zeichnet sich hier ab. Doch Warten ist nicht nur passive Erfahrung, sondern auch »gelebte Zeit« (Drangland 2020, S. 4) und dadurch ein aktiver und gestaltbarer Akt, welcher auch mit Sinn und Tätigkeit gefüllt werden kann. Mit dem Slogan »*Wait and While You Wait, Work*« bringt Catherine Bryan eine typische Konstellation auf den Punkt (Bryan 2018).

Ein weiterer, ebenfalls arbeitspolitisch relevanter Aspekt von Zeit setzt an der Frage an, in welche Reproduktionszusammenhänge Migrant*innen eingebunden sind (Coe 2015; Bryan 2018). Migration ist dann nicht so sehr eine individuelle Erfahrung der Herauslösung aus dem einen und der Ankunft in einem anderen sozialen Kontext; viel eher gerät die Synchronisierung eines gemeinsamen Lebens zwischen verschiedenen Personen in den Vordergrund. Familie und Sorgearbeit sind von einer eigenen Temporalität (Repetitivität der Aufgaben) und der Linearität der Biographie (Heranwachsen, Altern, Tod) geprägt. In transnationalen Familien müssen die Beteiligten daher verschiedene Erfahrungen und Rationalitäten von Zeit ordnen und ihre Lebensverläufe synchronisieren. Soziale Synchronität wird über Erinnerungen, Konstruktion einer gemeinsamen Geschichte und Zukunft innerhalb von Gemeinschaften hervorgebracht, in welche die eigenen Erfahrungen eingebettet werden (Griffiths et al. 2013, S. 24). In den Beziehungen zwischen Migrant*innen und denjenigen, die nicht migriert sind, wird dieses Verhältnis komplizierter, insbesondere dann, wenn Erfahrungen und Entscheidungen nicht gut übersetzbar sind. Ein Beispiel hierfür ist die Kommunikation über die Frage nach dem »richtigen« Zeitpunkt für bestimmte Lebensereignis-

se (Heirat, Kinder, beruflicher Erfolg) (Brux et al. 2019, S. 1452; Drangslund 2020, S. 331–333).

3.3 Zwischenfazit

Zusammengefasst wird deutlich, dass Migrant*innen Zeit nicht nur als passive Opfer erfahren, sondern auch als etwas, worauf sie – im Sinne des Verbs »zeiten« (Elias 2017) – aktiv Bezug nehmen, indem sie planen, sich anpassen oder die bürokratischen und disziplinierenden Effekte von Zeit herausfordern. Deutlich wird auch, dass es nicht die *eine* migrantische Zeiterfahrung gibt. Viel eher eröffnet die zeitliche Perspektive den Blick auf eine Vielfalt unterschiedlicher Erfahrungen von Zeit sowie deren Beziehungen zueinander. Auf der epistemologischen Ebene ergibt sich ein zentrales Dilemma, wenn betont wird, wie wichtig es ist, die besondere Zeitlichkeit irregulärer Migration auszumachen (Andersson 2014; Brux et al. 2019). Denn einerseits ist es forschungspolitisch notwendig, die zeitbezogenen Folgen und Probleme von Migrationsregimen (und das daraus resultierende Leid) zu benennen. Andererseits besteht die in Kapitel 2 angesprochene Gefahr, die Besonderheiten migrantischer Zeiterfahrungen überzubetonen und damit als »andere« Zeit zu konstruieren (Fabian 2002; Ramsay 2020). Anhand der eingeführten Beispiele wurde allerdings auch deutlich, dass Erfahrungen von Migrant*innen kontextualisiert und auf ihre Verortung in vermachteten Migrationsregimen hin untersucht werden müssen. Daher können die hier skizzierten Forschungsperspektiven nicht voneinander getrennt verstanden werden. Viel eher muss es darum gehen, wie Zeit als Einsatz migrationspolitischer Regulierungen spezifische Erfahrungen bedingt und wie die lokalen und individuellen Umgangsweisen von Migrant*innen auf diese Ebene zurückwirken. Bezogen auf den Themenkomplex der Arbeit diskutiere ich im folgenden Abschnitt die These, dass sowohl migrationspezifische Zeithorizonte von Beschäftigten wie auch die zeitlichen Rationalitäten von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen Auswirkungen darauf haben, ob und wie Konflikte bei der Arbeit durch die Beteiligten wahrgenommen und ausgetragen werden.

4 Der Arbeits-Migrations-Nexus aus einer zeittheoretischen Perspektive

In den vorangegangenen Abschnitten habe ich die Zeitdimension eher allgemein auf das Thema Migration bezogen, wobei ihre Relevanz für die Arbeitswelt bereits angerissen wurde. Vorweg gesagt sei, dass Forschungen zu Migration und Arbeit häufig Abweichungen vom »Normalarbeitsverhältnis«

bzw. atypische und prekäre Beschäftigung thematisieren. Denn aufgrund von aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und Diskriminierungen sind Migrant*innen von arbeitsbezogenen Problemen wie z. B. Befristungen oder Unterlaufen von Mindeststandards anders betroffen als Beschäftigte ohne Migrationserfahrung. Sie gelten daher in vielerlei Hinsicht als eine besonders vulnerable Gruppe (Krings 2021) vor dem Hintergrund einer weiterreichenden Tendenz der ›Prekarisierung‹ angesichts der zunehmenden Flexibilisierung von Arbeit und »unsichere[n], instabile[n] Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse[n]« (Dörre 2013: 29), die auch andere Beschäftigtengruppen betreffen. Dies wird in diesem Kapitel vertieft, wobei ich einen Zugang über die Analyse von Konflikten gewählt habe, da dies die Möglichkeit bietet, auch Veränderungsdynamiken auf dem Feld von Arbeit und Migration zu thematisieren. Aushandlungen und Konflikte auf verschiedenen Ebenen (politische Ebene, institutionalisierte Interessenvertretung, betriebliche Ebene, Alltag) sind dabei von besonderer Bedeutung und eine zentrale Aufgabe für Forschungen auf diesem Feld besteht darin, die Beziehungen zwischen diesen Ebenen zu rekonstruieren.

Mit Blick auf den Themenkomplex Arbeit und Migration erscheint das Verhältnis von Zeit und Raum zunächst als ein paradoxes, da mit der Bewegung von Menschen im Raum (insbesondere über Grenzen von Nationalstaaten) eine in zeitlicher Hinsicht hyperflexible Arbeitskraft (im Hinblick auf Arbeitszeiten, Vertragsdauer, Perspektiven) entstehen kann. Mit Blick auf die zeitlichen Rationalitäten von Migrations- und Arbeitspolitiken wird vielfach beobachtet, dass die Regelungen von Arbeitsmarktzugang und Aufenthaltsperspektiven die Arbeitsmarkterfahrungen und Arbeitsbedingungen von Migrant*innen stark prägen (Axelsson et al. 2017; Carstensen et al. 2018). Eine zeittheoretische Perspektive ermöglicht, dieses Verhältnis zu vertiefen, denn »[the] exploitation of precarious migrant workers may occur primarily through the medium of time« (Axelsson et al. 2017).

So lässt sich auch das Konzept der industriellen Reservearmee präzisieren (Mezzadra und Neilson 2013, S. 149). Bei Marx bezeichnet die industrielle Reservearmee den Teil der Arbeiterklasse, der entweder nicht arbeitet (aber gerne arbeiten würde) oder weit unter den geltenden Standards in Bezug auf Lohn und Arbeitsbedingungen (sprich prekär) beschäftigt ist (Duggan 2013). Sie fungiert als Arbeitskräftereservoir und wirkt zugleich disziplinierend auf die Normalbeschäftigten. Aus heutiger Sicht liegt es auf der Hand, die industrielle Reservearmee als eine durch internationale Migration geprägte Konstellation zu verstehen (Duggan 2013; Neuhauser 2019). Aus zeittheoretischer Perspektive wird dann deutlich, dass es sich bei der industriellen Reservearmee nicht um eine fest umrissene Gruppe mit einer gemeinsamen Erfahrung handelt, sondern eher um eine sich permanent verschiebende Abfolge

unterschiedlicher Arbeitsmarktpositionen. Aus subjektiver Perspektive beschreibt der Begriff industrielle Reservearmee dann eine (möglichst) zeitlich begrenzte Erfahrung, aus Arbeitgeberperspektive dagegen ein unerschöpfliches, da durchlässiges Arbeitskrätereservoir.

Gerade über (vorerst) befristete Aufenthaltsgenehmigungen wird Arbeit nicht nur prekariert, die Arbeitsmarktlagen und -erfahrungen von Migrant*innen werden auch stark diversifiziert (Allen und Axelsson 2019). Unterschiedliche Zeithorizonte bringen eine »*punctuated temporality*« hervor, welche sich dadurch auszeichnet, dass sich Migrant*innen mit zeitlich befristeten Perspektiven von denen mit langfristigen Aufenthaltstiteln sowie von Staatsbürger*innen unterscheiden (Maury 2022, S. 2). Diese Diversifizierung beschreiben John Allen und Linn Axelsson, indem sie zwei Formen der Exklusion (hier verstanden als mangelnder Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe durch soziale und politische Rechte) unterscheiden: Einmal die »unbegrenzte Exklusion« (*indefinite exclusion*), wie sie typisch für temporäre Arbeitsmigrationsprogramme oder die Lage von »Expats« ist. Diese Migrant*innen haben in der Regel keine Perspektive auf eine gesellschaftliche Inklusion, da ihr Aufenthalt als temporär verstanden wird. Anders ist es im Fall der »ausgesetzten Inklusion« (*suspended inclusion*), welche den Zeitraum umfasst, in dem Migrant*innen auf die Gewährung einer Perspektive, z. B. durch Anerkennung des Asylantrags oder Entfristung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, warten (Allen und Axelsson 2019, S. 11 f). Dem ist hinzuzufügen, dass das Aussetzen oder die Aufhebung eines formellen Arbeitsmarktzugangs auch zu einer (gegebenenfalls vorübergehenden) Informalisierung von Erwerbsarbeit (Mayer-Ahuja 2012) führen kann.

Zeitsensible Forschungen zu Arbeitsmigration untersuchen vorwiegend Arbeitsverhältnisse, die durch eine zeitlich begrenzte Arbeits- und/oder Aufenthaltserlaubnis geprägt sind daraufhin, welche Rolle Zeithorizonte von Migrant*innen in ihnen spielen und wie sich diese gegebenenfalls verändern (Axelsson et al. 2017; Bryan 2018). Bryan beispielsweise erforscht die Situation philippinischer Arbeiter*innen in einem Hotel in einer Kleinstadt in Manitoba, Kanada. Die Arbeit in diesem Betrieb ist dadurch geprägt, dass neu ankommende Migrant*innen zunächst einen temporären Aufenthaltstitel und Arbeitsvertrag bekommen, welcher aber nach sechs bis 18 Monaten entfristet wird. Arbeitspolitisch interessant ist dabei der Zeitraum zwischen den verschiedenen Aufenthaltsstatus und Arbeitsverträgen:

»Permanency has thus become a central [...] element of the hotel's labor recruitment and retention strategy. It is harnessed [...] as a means of retaining workers who would be otherwise free to resign, and of ensuring the complacency of those who wish to one day become permanent or, who wish to bring in overseas family. [...] In all of this, time [...] figures centrally as workers come to be positioned along a continuum of tempora-

ry, potentially permanent, almost-permanent, nominated and permanent« (Bryan, S. 129 f.).

Regulierungen des Aufenthaltes sind auch mit Blick auf den Themenkomplex der Arbeitszeiten zentral, denn diese legen nicht nur fest, ob und ab wann gearbeitet werden kann, sondern oftmals auch, wie viele Stunden maximal oder minimal gearbeitet werden dürfen, z. B. über die Definition, ab wann eine Arbeit als unterhaltssichernd und somit dem Aufenthalt als zuträglich gilt. Dabei kann Arbeit einerseits ›zu viel‹, also ausbeuterisch aufgrund unbezahlter Überstunden oder unzureichender Ruhephasen und andererseits ›zu wenig‹, also unsicher in Bezug auf das Einkommen oder die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen sein (Axelsson et al. 2017). Nicht selten wechseln sich beide Aspekte innerhalb derselben Arbeitsverhältnisse ab (Maury 2022, S. 8). Eine weitere Frage besteht darin, wann und zu welchen Zeiten gearbeitet wird, insbesondere im Fall unregelmäßiger Arbeitszeiten oder wenn Beschäftigte auf Abruf arbeiten, z. B. im Rahmen von sogenannten ›Zero-Hour-Contracts‹, aber auch in Bezug auf die Lage der Arbeitszeiten am Tag, z. B. Nacht- oder Schichtarbeit. Aus Arbeitgeberperspektive ist eine derartige Flexibilisierung der Arbeitszeiten ein zentrales Instrument, um auf schwankende Auftragsvolumen und saisonale Arbeitsspitzen einzugehen und die Kosten dafür an die Beschäftigten auszulagern (Axelsson et al. 2017). Aus Beschäftigtenperspektive dagegen kann sie dazu führen, dass, wie im Fall der von Linn Axelsson, Bo Malmberg und Qian Zhang befragten chinesischen Köche in Schweden, die körperliche Regeneration und soziale Reproduktion darunter leidet und die Arbeit als ausbeuterisch empfunden wird (ebd.).

Doch nicht nur Aufenthaltspolitiken, auch die Strukturen von Arbeitsvermittlung sowie betriebliche Abläufe geraten in den Blick. Rutvica Andrijasevic rekonstruiert mit Blick auf die Arbeitskraftrekrutierung osteuropäischer Zulieferer der Automobil- und Elektronikindustrie, wie Arbeitsvermittlungsagenturen eine Art »just-in-time labour«-Modell ermöglichen (Andrijasevic 2021). Zeit spielt dabei insofern eine Rolle, als dass die Unterbringung von Arbeitsmigrant*innen in arbeitsplatznahen Unterkünften (*dormitories*) es ermöglicht, unproduktive Arbeitszeiten aus dem Produktionsprozess zu eliminieren, indem die Beschäftigten spontan und entsprechend der aktuellen Arbeitsauslastung zur Arbeit geholt oder in unbezahlte Pausen geschickt werden. Zusätzlich zum Flexibilisierungseffekt werden die Migrant*innen über ein Arbeitszeitkonto über längere Zeit an die Arbeitgeber*innen gebunden, da sie bezahlte, aber nicht abgearbeitete Stunden ›nachholen‹ müssen. Andrijasevic schreibt: »reserving workers' availability [...] is achieved by separating potential labor from paid labor [...] in the temporal dimension« (ebd., S. 46).

Um diese und ähnliche Situationen vertiefend zu untersuchen, plädiere ich an dieser Stelle dafür, die Aufmerksamkeit auf Konflikte in der Arbeitswelt zu lenken. Sabine Hess und Matthias Schmidt-Sembdner verstehen »das Grenzregime als ein[en] Raum der ständigen Spannung, des Konflikts und der Anfechtung« (Hess und Schmidt-Sembdner 2021, S. 207). Die durch das Grenzregime hervorgebrachten Differenzierungen und Ausschlüsse lassen sich auch über Fragen von Mobilität und Aufenthalt hinaus auf den (hochgradig differenzierten) Zugang zu grundlegenden Rechten bei der Arbeit ausweiten. Um dieses Verhältnis zu vertiefen, schlage ich vor, Konflikte daraufhin zu untersuchen, welche zeitlichen Strategien zur Geltung kommen. Dabei sind nicht nur Fragen kollektiver Interessenvertretung (sowohl formalisiert als auch spontan), sondern auch lokale, scheinbar unsichtbare und unspektakuläre Widerstände von Bedeutung.

Bereits in den vorangegangenen Abschnitten wurden zeitliche Strategien von Migrant*innen angesprochen, z. B. etwas ›auszusitzen‹, bestimmte Prozesse zu beschleunigen oder zu verlangsamen. Ein Beispiel für solche temporalen Strategien bietet Maren Boersma, indem sie beschreibt, wie für philippinische Haushaltsangestellte angesichts einer hohen Arbeitsverdichtung kleine, informelle Pausen (z. B., um SMS zu verschicken) und die Durchsetzung freier Tage außerhalb des Haushaltes an Bedeutung gewinnen (Boersma 2016). Allerdings handelt es sich nicht wirklich um eine eigene Art Strategie, sondern eher um einen Aspekt des individuellen und kollektiven Handelns in Konfliktsituationen, welcher auch mit anderen Aspekten wie Mobilität (Andrijasevic und Sacchetto 2016) kombiniert werden kann (z. B. ›wir warten auf Verbesserungen bis zum Ende des Monats, wenn sich nichts ändert, gehen wir‹).

Aber auch die Frage, in Bezug auf welche Themen, wann und auf welchen Ebenen Konflikte auftreten, lässt sich aus einer zeitsensiblen Perspektive betrachten. Man könnte einerseits davon ausgehen, dass Arbeiter*innen in Fällen zeitlich begrenzter Migration (z. B. Saisonarbeit) keine weitreichenden Ansprüche bezüglich ihrer Arbeitsbedingungen entwickeln, da sie die Situationen ja nicht ›lange‹ aushalten müssen. Oder genau andersherum, dass sie besonders auf die Unterstützung des Arbeitgebers angewiesen sind, z. B. während sie auf einen Daueraufenthaltstitel warten. Es kann aber auch sein, dass das Fehlen einer langfristigen Perspektive am Arbeitsplatz die Beschäftigten erst recht ermutigt, Konflikte einzugehen, da sie ›nichts zu verlieren‹ haben (vgl. Andrijasevic und Sacchetto 2016).

Von Bedeutung ist auch, was passiert, während Menschen ihre jeweiligen Perspektiven und Zeithorizonte justieren, wobei darunter auch der Zeitraum fällt, bis sie feststellen, dass die aktuelle Strategie nicht aufgeht oder keine Verbesserung eintreten wird. Mit Blick auf die zeitlichen Rationalitäten

von Migrations- und Aufenthaltspolitiken macht es beispielsweise einen Unterschied, ob und unter welchen Bedingungen die Beschäftigten den Arbeitgeber wechseln können. Ein solcher Wechsel wird dann erschwert, wenn der Aufenthalt (zumindest zeitweise) an ein spezifisches Arbeitsverhältnis gebunden ist (Axelsson et al. 2017; Bryan 2018) oder die Erteilung oder Verlängerung der Arbeitserlaubnis von gesetzten Fristen und Bewilligungszeiten abhängt, welche schlimmstenfalls zu Lohnausfällen oder zur Unmöglichkeit der Weiterbeschäftigung führen (Maury 2022, S. 10). Eine andere zeitliche Rationalität ist bedingt durch Übergangssituationen oder ›Wartezeiten‹. Migrant*innen haben unter Umständen gar kein Interesse daran, strukturelle Bedingungen zu kritisieren oder sich auf Konflikte einzulassen, wenn diese ohnehin als vorübergehend (Bastia und McGrath 2011) oder als notwendiger Zwischenschritt auf dem Weg zu einer anderen Perspektive angesehen werden. In diesem Fall ist auch das Ausbleiben von Konflikten relevant, wie Axelsson et al. verdeutlichen: »The decision *not* to act in order to improve salaries or employment conditions, but to wait [...] may be understood as strategies aimed at improving overall life conditions – not necessarily in the present but in the *longer* term« (Axelsson et al. 2017, Hervorhebung im Original).

Mein Ziel für diesen Abschnitt bestand darin, die Rolle von Zeit in Bezug auf Arbeit und Konflikte um Arbeit herauszuarbeiten. Die hier zitierten Forschungsarbeiten weisen auf komplexe Aushandlungen und vielfältiges Konfliktpotential auf verschiedenen Ebenen (Arbeitsplatz, innerhalb von Belegschaften, mit Arbeitgebern, Branchenebene, arbeitspolitische Ebene) hin. Deutlich wird, dass der Fokus auf der zeitlichen Dimension es ermöglicht, 1) Konflikte zu identifizieren, die ansonsten unter dem Radar blieben (z. B. über Geschwindigkeit und Dauer von Prozessen, Verhältnis von unterschiedlichen zeitlichen Horizonten, ›Nutzung‹ von Zeit), 2) zeitliche Strategien innerhalb von Konflikten zu berücksichtigen (Zukunftsorientierung, Warten als Strategie) und 3) Migration in verzeitlichten gesellschaftlichen Dynamiken der Flexibilisierung und Prekarisierung von Arbeit im gegenwärtigen Migrationsregime zu verorten (arbeitspolitische Rolle von Arbeitsmigration, Verkopplung von Aufenthaltsrecht und Arbeitsvertrag).

5 Methodologischer Ausblick

Mit Blick auf zukünftige Forschungen zur Rolle von Zeit in Konflikten um Arbeit und Migration diskutiere ich in diesem Abschnitt auf Grundlage der Literatur einige eigene Überlegungen dazu, welche methodologischen Konsequenzen die Berücksichtigung der Zeitdimension in der Migrationsforschung mit sich bringt.

Am Anfang steht dabei die Frage, was eigentlich adäquate Fragestellungen und Gegenstände sind, um Erkenntnisse über die Zeitdimension im Feld der Migration zu gewinnen. Eine Möglichkeit besteht darin, interkulturelle Erfahrungen von Zeit zu untersuchen. Entsprechende Forschungen zielen dann darauf ab, herauszufinden, wie Migrant*innen mit unterschiedlichen kulturellen Bedeutungen und Praktiken von Zeit umgehen. Hier besteht allerdings die Gefahr der Überbetonung von Erfahrungen kultureller Andersartigkeit von Migrant*innen. Außerdem werden dabei leicht einzelnen Herkunftsregionen bestimmte Zeitverständnisse zugeschrieben, welche Kultur und Zeit wieder statisch erscheinen lassen. Zudem lässt sich auch keine zusammengefasste ›Zeitlichkeit der Migration‹ voraussetzen, dies würde hochgradig unterschiedliche Erfahrungen entlang einer einzigen Dimension zusammenfassen (Ramsay 2020). Es geht also viel eher darum, offener nach Determinanten von Zeiterfahrungen zu suchen und zu sehen, wie sich dabei unterschiedliche Aspekte (Migrationsregime, Kultur, individuelle Aspirationen, Arbeitsmarkt) verschränken. Einen pragmatischen Umgang schlägt Cwerner vor, indem er dafür plädiert, Zeit immer dann zu untersuchen, wenn sie von den Beteiligten selbst problematisiert wird (Cwerner 2001, S. 15). Ich würde hinzufügen, dass es Sinn ergibt, diese Fragestellung auch auf die Positionierungen und Erfahrungen von Nicht-Migrant*innen anzuwenden, um mögliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten und zugleich auch Unterschiede innerhalb der Gruppe von Migrant*innen zu untersuchen.

Ein zweiter möglicher Zugang besteht darin, die Zukunft beziehungsweise die ›imaginierten Zukünfte‹ (*imagined futures*) (Axelsson et al. 2017) als heuristischen Ausgangspunkt zu nehmen. Unabhängig davon, ob sie realistisch sind, bietet es sich an, Zukunftsperspektiven zunächst einmal ernst zu nehmen und Beschreibungen der Gegenwart von ihnen ausgehend zu rekonstruieren. So erscheinen das darin angelegte Scheitern und mangelnde Planbarkeiten als Teil der sozialen Realität und nicht als ein forschungspraktisches Problem. Collins beispielsweise fokussiert auf die Momente des Begehrens (*desire*) und des Werdens (*becoming*) (Collins 2018, S. 969) und erfasst diese über Narrationen der Migrierten. Narrationen bergen allerdings eine ernstzunehmende methodologische Schwierigkeit, denn das Erfahrene und Gefühlte lässt sich immer nur aus der Retrospektive konstruieren. Und so weist auch Scheller darauf hin, dass ethnographische und interviewbasierte Forschung Gefahr laufen, Entwicklungen als linear und abgeschlossen zu repräsentieren, obwohl sie durch die Akteur*innen als laufende Prozesse wahrgenommen werden. Sie plädiert daher für eine »methodological temporal awareness«, die zu Kenntnis nimmt, dass »depictions of time objects are frozen in time« (Scheller 2020, Absatz 38). Eine entsprechende Sensibilität

vorausgesetzt, lässt sich allerdings auch festhalten, dass gerade interessant ist, wie Linearität im Nachhinein konstruiert und zeitliche Entwicklungen mit Sinn gefüllt werden.

Insgesamt verweist die Auseinandersetzung mit der Zeitdimension auf die allen Forschungen inhärente Schwierigkeit, Abfolgen und im Fluss befindliches Handeln zu erfassen, da viele Techniken empirischer Sozialforschung, z. B. Statistiken, aber auch Interviews, zunächst vor allem eine Momentaufnahme bieten. In der Auswahl konkreter methodischer Zugänge ähneln sich aktuelle Studien zu Migration und Zeit. Viele Autor*innen präferieren qualitative und biographische Interviews (z. B. Boersma 2016; Axelson et al. 2017; Collins 2018; Brux et al. 2019). Deutlich wird, dass Interviews immer nur eine begrenzte Perspektive auf die Zeit abbilden, ein Umstand, dem unter anderem Brux et al. dadurch begegnen, dass sie mehrere Interviews mit denselben Personen zu verschiedenen Zeitpunkten geführt haben (Brux et al. 2019, S. 1433). Ebenfalls stark vertreten in der Migrations-Zeit-Forschung sind ethnographische Zugänge (Robertson 2014; Bryan 2018; Drangslund 2020; Eule et al. 2020). Hierbei begleiten die Forschenden die Akteur*innen bei ihren Erfahrungen (wenn auch meistens nur über einen begrenzten Zeitraum) und können so Handlungen und Deutungen eher im Verlauf der Zeit abbilden. Insgesamt scheinen für zeitsensible Forschungen jene Zugänge prädestiniert, die dem Blick der Akteur*innen folgen. Andersherum taucht die Zeitdimension aber möglicherweise auch gerade in diesen Forschungen auf, da sie durch die Akteur*innen als relevant markiert wird.

Gerade mit Blick auf Konflikte bei der Arbeit sind weitere methodische Innovationen gefragt. Ein möglicher Zugang wäre die Arbeit mit Tagebüchern zur Dokumentation alltäglicher Routinen oder Videos aus dem Arbeitsalltag, bei denen ›Echtzeit‹ und dazugehörige Deutungen und Empfindungen (z. B. Langeweile, Stress) erfasst werden könnten. Auch ist der Einsatz visualisierender Techniken (z. B. Collagen, Zeitstrahl) denkbar, etwa um die typische und erwartete Dauer von Prozessen abzufragen, parallele Prozesse zu identifizieren und ›richtige‹ Zeitpunkte für verschiedene Ereignisse zu diskutieren. Bei all diesen Herangehensweisen besteht allerdings auch die Gefahr, das Thema durch Vorgabe von Begriffen und Problemstellungen zu überhöhen. Zudem dürfen Forschende nicht vergessen, dass »Zeithorizonte auch gebunden sind an soziale Positionen« (Schilling und König 2020, Absatz 15). Die eigenen »zeitbezogene[n] Normalitätsvorstellungen« sollten daher in der empirischen Forschung nicht vorausgesetzt werden (vgl. auch Adam 1995, S. 41).

6 Schlussfolgerungen

Ziel des vorliegenden Beitrags war es, a) eine theoretische Debatte und empirische Forschungserkenntnisse vorwiegend aus dem englischsprachigen Raum für die deutschsprachige Migrationsforschung aufzubereiten, sie b) mithilfe eigener Begriffe zugespitzt zu diskutieren und c) ihre Fruchtbarkeit für Forschungen auf dem Themenfeld arbeitsbezogener Konflikte auszuloten. Grundlegend lässt sich festhalten, dass die Zeitdimension dazu beiträgt, einen defizitären Blick auf Integration und Interessenvertretung von Migrant*innen zu überwinden. Denn Migrant*innen erscheinen aus dieser Perspektive nicht als ›Noch-nicht-fertig-Angekommene‹ am Arbeitsmarkt und im Betrieb, sondern als Arbeitende unter sehr speziellen Bedingungen. Die Analyse von zeitlichen Rationalitäten und zeitlichen Horizonten beleuchtet die Rolle von Übergangsphasen sowie Situationen, in denen von vornherein keine langfristigen Perspektiven angelegt sind. Diese sind nicht nur Abweichung eines linear gedachten Normmodells, sondern müssen als empirische Gegebenheit ernst genommen werden.

Diskutiert wurde die These, dass Konflikte um Arbeit am besten unter Berücksichtigung der subjektiven Zeithorizonte von Migrant*innen verstanden werden. Diese sind stark von den zeitlichen Rationalitäten des Migrationsregimes geprägt, hängen aber auch von kulturellen und biografischen Erfahrungen ab. Sie sind zudem nicht statisch und können sich im Laufe der Zeit ändern und auch in sich widersprüchlich sein. Dabei deutet vieles darauf hin, dass die Zeithorizonte von Beschäftigten ihre Konfliktstrategien beeinflussen und sich migrationsspezifische temporale Strategien im Umgang mit Problemen bei der Arbeit ausmachen lassen. Im Hinblick auf institutionelle Interessenvertretung stellen diese Konstellationen bestehende Strukturen in Frage, die in der Regel auf stabile, langfristige Organisationen oder institutionelle Prozesse abzielen, z. B. Gewerkschaftsmitgliedschaft, langwierige rechtliche Verfahren oder Lobbying. Gleichzeitig scheinen alternative Strategien und Allianzen (z. B. transnationale Netzwerke oder flüchtige Bündnisse) möglich. Zu bedenken ist allerdings, dass Prekarisierung und Flexibilisierung von Arbeitsbeziehungen nicht nur Beschäftigte mit Migrationserfahrung betreffen. Daher ist es sehr wichtig, Zeiterfahrungen von Migrant*innen nicht zu essentialisieren, sondern empirisch zu identifizieren, welche Aspekte von Prekarität in Verbindung mit Migration stehen und welche nicht. Außerdem ist eine Sensibilität für Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Migrant*innen (Frauen/Männer, Geflüchtete/Arbeitsmigrant*innen, Herkunftsorte, Bildung usw.) wichtig. Der methodologische Ausblick hat gezeigt, dass die in diesem Beitrag vorgeschlagene zeit-

theoretisch informierte Migrationsforschung zwar kein einfaches, wohl aber ein lohnendes Unterfangen sein kann.

Literatur

- Adam, Barbara. 1995. *Timewatch: The Social Analysis of Time*. Cambridge: Polity Press.
- Adam, Barbara. 2004. *Time. Key Concepts*. Cambridge, UK/Malden, MA: Polity.
- Adam, Barbara. 2006. Time. *Theory, Culture & Society* 23 (2–3): 119–126.
- Allen, John, und Linn Axelsson. 2019. Border Topologies: The Time-spaces of Labour Migrant Regulation. *Political Geography* 72: 116–123.
- Alterried, Moritz, Manuela Bojadžijev, Leif Jannis Höfler, Sandro Mezzadra, und Mira Wallis, Hrsg. 2017. *Logistische Grenzlandschaften: das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration*. Münster: UNRAST.
- Andersson, Ruben. 2014. Time and the Migrant Other: European Border Controls and the Temporal Economics of Illegality. *American Anthropologist* 116 (4): 795–809.
- Andrijasevic, Rutvica. 2021. ›Just-in-time labour‹: Time-based Management in the Age of On-Demand Manufacturing. In *Media and Management. In Search of Media*, Hrsg. Rutvica Andrijasevic, 31–63. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Andrijasevic, Rutvica, und Devi Sacchetto. 2016. From Labour Migration to Labour Mobility? The Return of the Multinational Worker in Europe. *Transfer* 22 (2): 219–231.
- Axelsson, Linn, Bo Malmberg, und Qian Zhang. 2017. On Waiting, Work-time and Imagined Futures: Theorising Temporal Precariousness among Chinese Chefs in Sweden's Restaurant Industry. *Geoforum* 78: 169–178.
- Bastia, Tanja, und Siobhan McGrath. 2011. Temporality, Migration and Unfree Labour: Migrant Garment Workers. In *Manchester Working Papers in Political Economy*. https://drive.google.com/file/d/1OT_JFfyopuexRDfH5D3RgTWoiE1-y0j/view?usp=sharing. Zugriff: 10.2.2022.
- Birke, Peter, und Felix Bluhm. 2020. Migrant Labour and Workers' Struggles: The German Meatpacking Industry as Contested Terrain. *Global Labour Journal* 11 (1). DOI: <https://doi.org/10.15173/glj.v11i1.3875>. Zugriff: 9.6.2022.
- Boersma, Maren K. 2016. Low Incomes, Fast Lives? Exploring Everyday Temporalities of Filipina Domestic Workers in Hong Kong. *Time & Society* 25 (1): 117–137.
- BruX, Christina, Per Kristian Hilden, und Anne-Lise O Middelthon. 2019. ›Klokka tikker, tiden går‹: Time and Irregular Migration. *Time & Society* 28 (4): 1429–1463.
- Bryan, Catherine. 2018. ›Wait and While You Wait, Work‹: On the Reproduction of Precarious Labor in Liminal Spaces. In *Migration, Temporality, and Capitalism: Entangled Mobilities across Global Spaces*, Hrsg. Pauline Gardiner Barber und Winnie Lem, 123–139. Cham: Palgrave Macmillan.
- Carstensen, Anne Lisa, Lisa Riedner, und Lisa-Marie Heimeshoff. 2018. Der Zwang zur Arbeit. Verwertungslogiken in den umkämpften Regimen der Anwerbe-, Flucht- und EU-Migration. *Sozial.Geschichte.Online* 23: 235–269.
- Coe, Cati. 2015. The Temporality of Care: Gender, Migration, and the Entrainment of Life-Courses. In *Anthropological Perspectives on Care*, Hrsg. Erdmute Alber und Heike Drotbohm, 181–205. New York: Palgrave Macmillan US.

- Collins, Francis L. 2018. Desire as a Theory for Migration Studies: Temporality, Assemblage and Becoming in the Narratives of Migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (6): 964–980.
- Cwerner, Saulo B. 2001. The Times of Migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27 (1): 7–36.
- De Genova, Nicholas P. 2002. Migrant »Illegality« and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology* 31 (1): 419–447.
- Dörre, Klaus. 2013. Prekarität – Ein System ständiger Bewährungsproben. In *Arbeit in globaler Perspektive: Facetten informeller Beschäftigung*, Hrsg. Hans-Jürgen Burchardt, Stefan Peters, und Nico Weinmann, 30–55. Frankfurt a.M.: Campus.
- Drangsdland, Kari Anne K. 2020. Waiting as a Redemptive State: The ›Lampedusa in Hamburg‹ and the Offer from the Hamburg Government. *Time & Society* 29 (2): 318–339.
- Duggan, Marie Christine. 2013. Reserve Army of Labor and Migration. In *The Encyclopedia of Global Human Migration*, Hrsg. Immanuel Ness. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Elias, Norbert. 2017. *Über die Zeit*. 12. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Eule, Tobias G., Lisa Marie Borrelli, Annika Lindberg, und Anna Wyss. 2020. *Hinter der Grenze, vor dem Gesetz: Eine Ethnografie des europäischen Migrationsregimes*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Fabian, Johannes. 2002. *Time and the Other: How Anthropology Makes its Object*. New York: Columbia University Press.
- Griffiths, Melanie. 2021. Interrogating Time and Temporality in Migration Governance. In *Handbook on the Governance and Politics of Migration*. Elgar Handbooks in Migration, Hrsg. Emma Carmel, Katharina Lenner, und Regine Paul, 316–328. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Griffiths, Melanie, Ali Rogers, und Bridget Anderson. 2013. Migration, Time and Temporalities: Review and Prospect. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/RR-2013-Migration_Time_Temporalities.pdf. Zugriff: 10.2.2022.
- Hess, Sabine, und Matthias Schmidt-Sembdner. 2021. Perspektiven der ethnographischen Grenzregimeforschung: Grenze als Konfliktzone. *Zeitschrift für Migrationsforschung* 1 (1): 197–214.
- IMISCOE. 2022. 19th IMISCOE Annual Conference. Migration and Time: Temporalities of Mobility, Governance, and Resistance. <https://www.imiscoe.org/events/imiscoe-events/1380-19th-imiscoe-annual-conference>. Zugriff: 10.2.2022.
- Jürgens, Kerstin. 2020. Arbeit. In *Zeit im Lebensverlauf: Ein Glossar*. Hrsg. Sebastian Schinkel, Sina-Mareen Köhler, Fanny Hösel, Alexandra König, Elisabeth Schilling, Julia Schreiber, Regina Soremski, und Maren Zschach, 37–42. Bielefeld: transcript.
- Krings, Torben. 2021. ›Good‹ Bad Jobs? The Evolution of Migrant Low-Wage Employment in Germany (1985–2015). *Work, Employment and Society* 35 (3): 527–544.
- Maury, Olivia. 2022. Punctuated Temporalities: Temporal Borders in Student-Migrants' Everyday Lives. *Current Sociology* 70 (1): 100–117.
- Mayer-Ahuja, Nicole. 2012. Arbeit, Unsicherheit, Informalität. In *Kapitalismustheorie und Arbeit: neue Ansätze soziologischer Kritik*. Hrsg. Klaus Dörre, Dieter Sauer, und Volker Wittge, 289–302. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mezzadra, Sandro, und Brett Neilson. 2013. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Social Text Books. Durham: Duke University Press.

- Neuhauser, Johanna. 2019. Die Funktion migrantischer Arbeit: Zur Aktualität klassischer Segmentationstheorien. *Kurswechsel* 3: 13–22.
- Pott, Andreas, Christoph Rass, und Frank Wolff. Hrsg. 2018. *Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime?* Migrationsgesellschaften. Wiesbaden: Springer VS.
- Pries, Ludger. 2021. Migrationssoziologie im 21. Jahrhundert: Aus der Randständigkeit in die Mitte der Disziplin. *Zeitschrift für Migrationsforschung* 1 (1): 149–170.
- Ramalho da Silva, Beatriz, und Corinne Redfern. 2022. Fruit Pickers Lured to Portugal by the Dream of a ›Raspberry Passport‹. *The Guardian*, 30.1.2022.
- Ramsay, Georgina. 2020. Time and the Other in Crisis: How Anthropology Makes its Displaced Object. *Anthropological Theory* 20 (4): 385–413.
- Robertson, Shanthi. 2014. The Temporalities of International Migration: Implications for Ethnographic Research. *Institute for Culture and Society Occasional Paper Series* 5 (1): 1–16.
- Rosa, Hartmut. 2005. *Beschleunigung: die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1760. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sayad, Abdelmalek. 2004. *The Suffering of the Immigrant*. Cambridge, UK/Malden, MA: Polity.
- Scheller, Vibeke Kristine. 2020. Understanding, Seeing and Representing Time in Tempography. *FQS – Forum Qualitative Sozialforschung* 21 (2): Art. 18.
- Schilling, Elisabeth. 2020. Migration. In *Zeit im Lebensverlauf: Ein Glossar*, Hrsg. Sebastian Schinkel, Sina-Mareen Köhler, Fanny Hösel, Alexandra König, Elisabeth Schilling, Julia Schreiber, Regina Soremski, und Maren Zschach, 209–214. Bielefeld: transcript.
- Schilling, Elisabeth, und Alexandra König. 2020. Herausfordernde Zeiten – Methodologien und methodische Ansätze zur qualitativen Erforschung von Zeit. *FQS – Forum Qualitative Sozialforschung* 21 (2): Art. 27.
- Schmidt, Werner. 2020. Betriebliche Integration nach Arbeitsmigration und Flucht. *Bürger und Staat* 70 (3): 120–126.

Veronika Zimmer und Margit Stein

Einstellungen junger Erwachsener gegenüber Familien anderer ethnischer Herkunft – Zusammenhänge mit interethnischen Kontakten und Freundschaften

Zusammenfassung

Der Beitrag bietet gestützt auf eine Fragebogenbefragung einen Überblick über die Einstellungen junger Erwachsener mit und ohne Migrationshintergrund (n= 1.090) zur soziokulturellen Diversität anhand der Frage, ob Familien anderer ethnischer Herkunft als Nachbar:innen akzeptiert würden. Die Ergebnisse werden mit Hilfe eines Pfadmodells zwischen dem Migrationshintergrund (Prädiktor) und der Einstellung zu Familien unterschiedlicher ethnischer Herkunft (Kriterium) unter Berücksichtigung von interethnischen Kontakten in unterschiedlichen Kontexten sowie sozioökonomischer Variablen diskutiert. Interethnische Kontakte, insbesondere in der Nachbarschaft und im erweiterten Freundeskreis, tragen, wenn sie als qualitativ positiv erfahren werden, zu positiveren Einstellungen gegenüber Menschen anderer ethnischen Hintergrundes bei.

Schlagwörter

Diversität, Interkulturalität, Vorurteile, junge Erwachsene, Migrationshintergrund

Prof. Dr. Dr. Veronika Zimmer, Fachbereich Sozialwissenschaften, IU Internationale Hochschule

Prof. Dr. Margit Stein, Fachbereich Erziehungswissenschaften, Universität Vechta

Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies (ZMF) 2022 (2): 31–59,
DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.164>

Attitudes of Young Adults with and without Migration Background towards Families of Other Ethnic Background – Correlation with Interethnic Contacts and Friendships

Abstract

Based on a questionnaire survey, this article offers an overview of the attitudes of young adults with and without migration background (n= 1.090) towards ethnic diversity, operationalized via the acceptance of families of other ethnic origin as neighbors. The results are analyzed via a path model between migration background (predictor) and the attitudes towards families of different ethnic background (criterion), taking into account contacts with people of different ethnic background in different contexts and socioeconomic variables. The results indicate that experiencing inter-ethnic contacts especially in the neighborhood and within close friendships can lead to more positive attitudes towards people of different ethnic background.

Keywords

Diversity, interculturality, prejudice, young adults, migration background

* * * * *

1 Einleitung: Einstellungen junger Menschen zu soziokultureller Diversität

Angesichts einer in ethnischer Hinsicht zunehmend heterogener werdenden Gesellschaft (Statistisches Bundesamt 2020) rückt die Frage in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen wie wissenschaftlichen Interesses, ob die Häufigkeit, die Art und die Qualität interethnischer Kontakte von jungen Erwachsenen mit deren Einstellungen gegenüber Personen anderer ethnischer Herkunft in Zusammenhang stehen. Um dieser Frage nachzugehen, wird mit Hilfe eines Strukturgleichungsmodells analysiert, inwiefern eine heterogene ethnische Komposition von jungen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund beispielsweise innerhalb von Schulklassen oder Nachbarschaften mit den Einstellungen gegenüber Familien anderer ethnischer Herkunft zusammenhängen. Hierbei werden Variablen soziokultureller und sozioökonomischer Art wie etwa der eigene Migrationshintergrund oder der Schulabschluss der Eltern in ihrem Einfluss kontrolliert, da diese Variablen gemäß den Ergebnissen aus Jugendstudien (Shell Deutschland Holding 2019; vgl.

auch Frindte et al. 2019) ebenfalls mit den Einstellungen gegenüber der ethnischen Diversität in Zusammenhang stehen und die Ergebnisse zum Zusammenhang von interethnischen Kontakten und Einstellungen gegenüber ethnischen Fremdgruppen verzerren könnten.

Die zunehmende ethnische Vielfalt in Deutschland erfordert *Diversitätsakzeptanz*. Ein Teil der Bürger:innen fühlt sich durch die zunehmende ethnische Vielfalt herausgefordert oder gar bedroht, wie etwa Zustimmungen zu chauvinistischen, nationalistischen oder rassistischen Aussagen belegen (vgl. etwa die Studien ›Deutsche Zustände‹, Heitmeyer 2002–2011; ›Leipziger Mitte-Studie‹, Decker und Brähler 2018; ›Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt‹, Arant et al. 2017). Rechtsextreme Gewalttaten, islamfeindliche und rassistische Haltungen gegenüber muslimischen Geflüchteten führen unter anderem dazu, dass in der Gesellschaft, der Politik und der Wissenschaft Wege gesucht werden, um diesen Entwicklungen entgegenwirken zu können. So beschloss z.B. die Bundesregierung Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus (Bundesregierung 2020). Zudem wurden vom Bundesforschungsministerium (BMBF) große Förderlinien aufgesetzt, um Projekte in den Themenbereichen Rechtsextremismus, Islamismus und Rassismus (BMBF 2021) zu realisieren. Dabei stehen vor allem junge Menschen im Fokus. Mit Hilfe der unterschiedlichen Projekte soll versucht werden, die demokratischen Einstellungen von jungen Menschen auszubauen sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu stärken (z.B. Bundesprogramm ›Gesellschaftlicher Zusammenhalt‹, BAMF 2021).

Der Begriff des Migrationshintergrundes wurde erstmals von Boos-Nünning (2019, S. 21) für den 10. Kinder- und Jugendbericht 1998 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) basierend auf dem englischen Begriff des ›migration background‹ in den deutschen Sprachraum adaptiert. Der Begriff wird vielfach kritisiert (vgl. hierzu auch <https://glossar.neuemedienmacher.de/>), hat sich aber dennoch gesellschaftlich wie wissenschaftlich etabliert, um Menschen den Migrationsstatus von Menschen zu umfassen, welche selbst oder deren Eltern bzw. Großeltern im Ausland geboren wurden und nach 1949 auf das Gebiet der heutigen Bundesrepublik zuwanderten (Statistisches Bundesamt 2020). Je nach dem betrachteten Alterssegment der Bevölkerung verfügt etwa ein Zehntel der über 75-Jährigen bis hin zu einem Drittel der unter 25-Jährigen über einen so definierten Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2020).

Nicht nur die Gesellschaft insgesamt wird unter anderem in ethnischer Hinsicht immer heterogener, sondern auch die Gruppe der Migrant:innen diversifiziert sich insgesamt aufgrund individuell höchst unterschiedlicher familiärer Zuwanderungsgeschichten und sozialisatorischer Bedingungen

(Boos-Nünning 2019). Es wird jedoch auch sichtbar, dass der Anteil an Personen, die Vielfalt als bereichernd erleben, ebenfalls von Jahr zu Jahr steigt (El-Menouar und Unzicker 2021, S. 19), da ethnische Diversität »zunehmend als gesellschaftliche Normalität anerkannt [wird]. Das zeigt etwa der jüngste Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt, der eine *Zunahme der Akzeptanz von Diversität* in den Jahren 2017 bis 2020 feststellt.« Die Ergebnisse des »Radars gesellschaftlicher Zusammenhalt« belegen einen *Einfluss des Alters auf die Diversitätsakzeptanz*, wonach jüngere Personen mit interethnischer Diversität souveräner und sicherer umgehen als ältere Personen. Auch bei jüngeren Personen steigt die Akzeptanz soziokultureller Diversität stetig. So sinkt etwa in den Shell-Studien im Vergleich zu den Vorjahresstudien stets die Ablehnung soziokulturell als anders gezeichneter Gruppen (Shell Deutschland Holding 2019). Oftmals erfolgte bisher die Erfassung der Diversitätsakzeptanz operationalisiert über die Frage, wen man als Nachbar:innen tolerieren würde. Hier sank etwa in den Shell-Studien in den zehn Jahren seit 2010 die Ablehnung von türkischen Familien von 27 % (2010) auf 20 % (2015) und 18 % (2019). Im gleichen Zeitraum sank ebenfalls die Ablehnung gegenüber Aussiedlerfamilien aus Russland bzw. Kasachstan von 26 % 2010 auf 17 % 2015 und 14 % 2019, während ein steter Anteil von etwa 10 % der Befragten eine Schwarze Familie aus Afrika als Nachbar:innen nicht akzeptieren würde. Die Akzeptanz gegenüber unterschiedlichen Personengruppen divergierte hierbei in *Abhängigkeit von sozioökonomischen und soziokulturellen Faktoren*. Beispielsweise lehnen Jugendliche mit einem niedrigeren Bildungsniveau marginalisierte Bevölkerungsgruppen wie etwa Personen anderer ethnischer Herkunft in der Shell-Jugendstudie sowie weiteren Studien (etwa Frindte et al. 2019; Fritzsche und Wiezorek 2006) stärker ab. Basierend auf diesen empirischen Ergebnissen manifestiert sich ein Einstellungsunterschied insbesondere zwischen sozioökonomisch und -kulturell besser gestellten »Globalisierungsgewinner[n], besser gebildet und ausgestattet mit mobile[m] Human-, Sozial- und Kulturkapital« (Merkel 2017, S. 9) und sozioökonomisch und -kulturell marginalisierten Bevölkerungsgruppen »mit vergleichsweise niedriger Bildung, geringerem Einkommen und lokal-stationärem Human-, Sozial- wie Kulturkapital« (Merkel 2017, S. 9).

Bisherige Studien zum Vorurteilsabbau untersuchen oftmals eher die direkten Effekte der Einstellungsänderung durch den unmittelbaren Kontakt mit der Fremdgruppe (Reinders 2004; 2010). Sekundäre Transfereffekte (Laar et al. 2005; Wolsko et al. 2003) wurden zwar in den USA, jedoch bisher kaum in Deutschland erforscht (Rhodes et al. 2001; Reinders 2004; 2010).

Als Forschungsdesiderat stellt sich nun die Aufgabe, die Forschungslinien zur Diversitätsakzeptanz von jungen Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft in Deutschland als primäre und sekundäre (Transfer)Effekte

in Abhängigkeit unterschiedlicher Migrationshintergründe (1., 2. und 3.) und des Ausmaßes interethnischer Kontakte in vielfältigen Begegnungskontexten junger Menschen (Schule, Nachbarschaft, Freundschaftskontakte, Verein, Familie) zusammenzubinden. Bisher wurde in den sozialwissenschaftlichen Erhebungen zur Diversitätsakzeptanz im Jugendbereich immer nur betrachtet, wie die Region – hier erfolgte zumeist nur der Vergleich von Ost- und Westdeutschland – und das Geschlecht, der eigene Migrationshintergrund und die soziökonomische Stellung mit der Diversitätsakzeptanz im Zusammenhang stehen. Es wurde weder in struktureller Hinsicht die Heterogenität innerhalb der Gruppe der Migrant:innen betrachtet, etwa wie lange sie schon in Deutschland sozialisiert sind, aus welchen Herkunftsregionen sie und ihre (Groß)Eltern kommen und wie ihre Zuwanderungsgeschichte ist, noch wurden in sozialer Hinsicht die Netzwerke der Personen, etwa die Rolle von interethnischen Kontakten oder Freundschaften, untersucht. Als Limitation ist zu nennen, dass die Stichprobe der Studie zwar in Bezug auf die Zuwanderungsgeschichte und die Art und Qualität interethnischer Kontakte genauere Informationen liefern kann als bisherige Studien (vgl. Schwarzenthal et al. 2019), jedoch als Convenience-Sample mit einem Messzeitpunkt weder repräsentative noch kausale Interpretationen zulässt, wofür es Längsschnittdaten bräuchte (vgl. Binder et al. 2009; Eisnecker 2019).

Die hier vorgestellte Studie setzt den Schwerpunkt auf die detaillierte Betrachtung der Freundschaften junger Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Gerade bei Personen unter 25 Jahren ist die ethnische Heterogenität besonders hoch (vgl. Statistisches Bundesamt 2020), was zu besonders vielfältigen interethnischen Kontakten und Freundschaften führt. Im Rahmen der hier vorgestellten Analyse wird insbesondere die Rolle der interethnischen Freundschaften sowie der Kontakte in der Schule, im Verein und in der Nachbarschaft für den Vorurteilabbau und somit die Förderung der interkulturellen Kompetenzen auf Basis einer quantitativen Stichprobe untersucht.

Es wird postuliert, dass sich die Einstellungen zur gesellschaftlichen Diversität gemäß einer intersektionalen Perspektive nicht nur zwischen jungen Erwachsenen mit und ohne Migrationshintergrund und unterschiedlicher sozioökonomischer Lebenslagen unterscheiden, sondern zudem in Abhängigkeit der Zuwanderungsgeschichte und der Art und Qualität des Kontakts mit Personen anderer ethnischer Herkunft im Rahmen von Kontaktnetzwerken in der Schule, der Nachbarschaft, dem Verein, des Freundeskreises sowie enger persönlicher Freundschaften. Durch diese Kontakte – so wird in Anlehnung an die *Social Identity Theory* (Tajfel 1981) postuliert – können Vorurteile gegenüber anderen Gruppen aufgebrochen und dekonstruiert werden. Gemäß der Kontakthypothese sollten dabei insbesondere freiwillige Kontakte mit Fremdgruppen, etwa im Verein oder erweiterten Freundes-

kreis, sowie insbesondere enge Freundschaften wirkmächtig sein (Allport 1954; Pettigrew 1997). Im Fazit des Beitrages wird basierend auf den Ergebnissen der Studie darauf eingegangen, wie der Vorurteilabbau und damit zusammenhängend die Förderung der interkulturellen Kompetenzen in der Schule sowie im Freizeitbereich erfolgen kann.

2. Theoretischer Hintergrund: Auswirkungen interethnischer Kontakte und Freundschaften auf die Akzeptanz soziokultureller Diversität

2.1 Theoretische Annahmen zum Zusammenhang zwischen Kontakten und Einstellungen

Die Konstruktion der eigenen Identität und von gesellschaftlicher Zugehörigkeit erfolgt über Kategorisierungsprozesse, welche die eigene soziale Gruppe in Abgrenzung zum sogenannten Fremden definieren. Imhof (1994) spricht in diesem Zusammenhang von »*Semantiken der Fremd- und Eigentypisierung*« (S. 408), welche »wechselseitig identitätsstabilisierende [...] Wirkung« (S. 409) entfalten. Das Fremde erscheint dann gemäß Franke (2021) als bloße Kontrastfolie für die Definition und Abgrenzung der Eigengruppe und als Möglichkeit der Konstruktion sozialer Differenz gemäß eines »*othering*« (Mecheril 2019). Bereits in der klassischen *Social Identity Theory* (Tajfel 1981) vollziehen sich soziale Zugehörigkeitsprozesse über die Bildung konträrer Gruppen, die sich gegenseitig in ihrer Existenz bedingen:

»Die Eigengruppe (engl. In-group) bezeichnet die Gruppe, zu der man sich dazugehörig fühlt und mit deren vermeintlich homogenen, die Gruppe konstituierenden Werten, Einstellungen, Haltungen und Verhaltensweisen man sich identifizieren kann. Durch das dadurch konstruierte sogenannte Wir-Gefühl der Zugehörigkeit grenzt sich die Gruppe automatisch von der Fremdgruppe ab. Die Fremdgruppe (engl. Out-group) ist dabei die Gruppe der anderen Personen, die nicht zu der Eigengruppe dazugehören.« (Stein und Zimmer 2021, S. 199)

Diese sozialen Konstruktionsprozesse führen zu dreierlei sozialen Phänomenen, welche eine weitere Verfestigung der Ingroup-Outgroup-Orientierung bzw. des Otherings bedingen: Mitglieder der einzelnen Gruppen werden erstens als Träger einer vermeintlich einheitlichen Kultur oder Wertetradition habituell stereotypisiert unter Nichtbeachtung individueller oder gruppenübergreifender und damit verbindender menschlicher Eigenschaften. Dies führt zweitens zu einer weiteren vermeintlichen Homogenisierung der Gruppen und einer Verfestigung der Zugehörigkeiten und macht einen Gruppenwechsel noch schwieriger. Die Zuschreibungen verbleiben drittens zudem nicht auf der neutral-deskriptiven Ebene, sondern werden normativ

aufgeladen und führen somit zu einer gruppenbezogenen Aufwertung der Eigen- bzw. Abwertung der Fremdgruppen (Mecheril 2019; Stein und Zimmer 2021). Diese Prozesse werden durch einen statischen Kulturbegriff perpetuiert, welcher Kultur als unveränderbares Set an geteilten Einstellungen, Überzeugungen, Wertorientierungen und Normen definiert, die, um tradiert werden zu können, »einer Schematisierung, Routinisierung, Generalisierung – und Objektivierungssystematik unterworfen« werden müssen (Thomas 2003, S. 138).

Die tief verwurzelten Vorurteilsstrukturen gegenüber Fremdgruppen bedürfen, sollen sie aufgebrochen werden, einer Dekonstruktion von gesellschaftlichen Zuschreibungen und einer Neukonzeptionierung (Pettigrew 1997; Pettigrew und Tropp 2000; 2006). Diese muss von den zugeschriebenen vermeintlichen Gruppeneigenschaften abstrahieren und die individuellen Besonderheiten von Personen betonen, um die Persönlichkeit vor die Rollenperformanz zu stellen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Begegnung mit Personen der Fremdgruppe, die nicht als habituelle Träger stereotypisierender Gruppeneigenschaften wahrgenommen werden, sondern als eigenständige Individuen mit spezifisch ausgeprägten Eigenschaften, Haltungen, Wertorientierungen und Verhaltensdispositionen (Pettigrew 1997; Pettigrew und Tropp 2000; 2006). Die Annahmen über die vorurteilsreduzierende *Wirkung von Kontakten* – insbesondere Freundschaften – gegenüber Fremdgruppen, wie etwa Personen anderer ethnischer Herkunft, rekurrieren häufig auf die bereits von Allport (1954) in den 1950er Jahren formulierte *Kontakthypothese*. Diese besagt, dass häufiger Kontakt zu Mitgliedern anderer Gruppen unter bestimmten *Bedingungen* vorurteilsreduzierend und diversitätsakzeptierend wirkt, nämlich insbesondere in Kontaktsituationen

- (1) beim Verfolgen kooperativer gemeinschaftlich bedeutsamer Ziele,
- (2) bei einer zumindest relativen Statusgleichheit,
- (3) bei verpflichtenden Interaktionen zur gemeinsamen Zielerreichung,
- (4) bei Unterstützung des Kontaktes seitens der Autoritäten
- (5) und durch Nutzung des Freundschaftspotentials zwischen den Personen (Allport 1954).

Positive Effekte, also etwa verbesserte Einstellungen gegenüber Fremdgruppen, werden auch für *indirekte Kontakte*, etwa beim Wissen um die Pflege interreligiöser Kontakte durch die Freund:innen verzeichnet (»erweiterter Kontakteffekt«) (Wagner et al. 2006). Werden diese positiv konnotierten Kontakte gepflegt, wirkt dies auch auf die Befragten selbst vorurteilsreduzierend. Schmid et al. (2014) untersuchen *sekundäre Transfereffekte* von Intergruppenkontakten, das heißt die Verallgemeinerung von Kontakteffekten von einer primären Outgroup, mit der tatsächlicher Kontakt gepflegt wird, auf die

Einstellung gegenüber weiteren Fremdgruppen, den sogenannten sekundären Außengruppen. Entsprechend dieser sekundären Transfereffekte bauten sich auch in der Studie von van Laar et al. (2005) durch das Zusammenleben mit Mitbewohner:innen einer anderen ethnischen Gruppe Vorurteile auch gegenüber weiteren, teilweise nicht persönlich bekannten Fremdgruppen ab (vgl. auch die Studien von Wolsko et al. 2003; Green und Wong 2009; Ellison et al. 2011).

Darüber hinaus unterscheidet Allport die *Art von Kontakt* hinsichtlich des Einflusses auf die Einstellungen (z.B. Freundschaften, Nachbarschaftskontakte, Arbeitsbekanntschaften oder zufällige Kontakte) und konnte zeigen, dass alle Kontaktarten, insbesondere Freundschaften, bis auf die zufälligen Kontakte Vorurteile reduzieren. Letztgenannte verstärkten hingegen Vorurteile teilweise, etwa wenn zufällige, negative Kontakte mit der Fremdgruppe entstehen, die dann dauerhaft im Gedächtnis bleiben (Allport 1954): »negative intergroup experiences can enhance feelings of anxiety and threat and hinder the development of positive orientations toward the outgroup« (Pettigrew und Tropp 2006, S. 32).

2.2 Empirische Studien zum Zusammenhang zwischen Kontakten und Einstellungen

Die positiven Ergebnisse der meisten gruppenübergreifenden Kontakte sind inzwischen durch eine Reihe von *Metaanalysen* bestätigt worden (Davies et al. 2011; Lemmer und Wagner 2015; Pettigrew und Tropp 2006; 2008; 2011; Pettigrew et al. 2011). So wurde die Kontakthypothese auch in der bis dato größten Meta-Studie zum Zusammenhang von Einstellungen und Fremdgruppenkontakten von Pettigrew et al. (2011) mit 515 Einzelstudien mit über 250.000 Teilnehmenden bestätigt. Der Zusammenhang zwischen Kontakten mit Fremdgruppen und den Vorurteilen gegenüber diesen konnte insgesamt mit einem $r = -.21$ belegt werden (Pettigrew et al. 2011, S. 275). In die Metaanalyse (Pettigrew et al. 2011) flossen die Ergebnisse aus Studien zu Vorurteilen gegenüber sechs unterschiedlichen Gruppen ein, wobei der Zusammenhang zwischen den Vorurteilen und der Begegnung mit der anderen Gruppe je nach Zielgruppe unterschiedlich hoch ausfiel. Am stärksten stand die Vorurteilsreduktion mit der Häufigkeit und Intensität von Kontakten mit Menschen anderer sexueller Orientierung in Zusammenhang ($r = -.27$), gefolgt von Kontakten mit Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen ($r = -.24$). Begegnungen mit Menschen anderer ethnischer Gruppen standen ebenfalls mit geringeren Vorurteilen und einer höheren Akzeptanz dieser Personen im mittleren Bereich im Zusammenhang ($r = -.21$). Weniger stark standen in den Studien Kontakte und Vorurteile gegenüber Menschen mit geistiger Behinde-

rung ($r=-.21$), gegenüber Menschen mit psychischen Erkrankungen ($r=-.18$) und gegenüber älteren Menschen ($r=-.18$) in Zusammenhang.

Kontakte bauten gemäß einiger der in die Metastudie eingegangenen Einzelstudien (z.B. Harmon-Jones und Allen 2001; Rhodes et al. 2001) auch dann Vorurteile ab, wenn nicht alle von Allport postulierten Bedingungen erfüllt waren, etwa wenn die Gruppen statusbezogen nicht gleichgestellt waren. Einige Autor:innen gehen deshalb von einem »mere exposure« Effekt aus (vgl. Harmon-Jones und Allen 2001; Rhodes et al. 2001), wonach allein der wiederholte Kontakt mit bestimmten Personen zu einer positiveren Zugewandtheit und höheren Akzeptanz diesen gegenüber führt. Pettigrew und Tropp arbeiteten in einer Meta-Analyse 2008 drei Moderatorenbündel heraus, welche zum Vorurteilsabbau bzw. zur größeren Akzeptanz von Fremdgruppen durch Kontakt beitragen, nämlich

- »(1) enhancing knowledge about the outgroup,
- (2) reducing anxiety about intergroup contact, and
- (3) increasing empathy and perspective taking« (Pettigrew und Tropp 2008, S. 922),

Der erste Faktor des Wissensaufbaus ist nach dieser Metaanalyse weniger wirkmächtig als die Reduzierung der Angst vor der Interaktion mit dem Fremden und die gesteigerte Perspektivenübernahme.

Da die überwiegende Anzahl der 515 Studien zum Zusammenhang von Kontakten und Einstellungen gegenüber Fremdgruppen, die in die Metaanalyse von Pettigrew und Tropp 2011 einfließen, *Querschnittsstudien* sind und keine Längsschnittdaten enthalten, können meist nur Korrelationen und keine Kausalzusammenhänge dargestellt werden. Die wenigen *Längsschnittstudien* gehen von einer Beeinflussung in beide Richtungen aus, das heißt Kontakte führen zum Vorurteilsabbau und dieser wiederum zu einer höheren Kontaktfrequenz mit der Fremdgruppe. In einer der wenigen Längsschnittstudien an Schüler:innen in Deutschland, Belgien und England konnte etwa belegt werden, dass diejenigen, die Fremdgruppen – hier Schüler:innen anderer ethnischer Herkunft – toleranter gegenüberstehen, auch eher inter-ethnischen Kontakt suchen, was den Vorurteilsabbau und die gegenseitige Akzeptanz weiter erhöhte (Binder et al. 2009, S. 843): »Contact reduced prejudice, but prejudice also reduced contact«.

Vor dem Hintergrund der Kontakthypothese waren in Untersuchungen Effekte der Vorurteilshemmnis insbesondere in *Freundschaften* messbar (Pettigrew und Tropp 2000): So wirken diese sozialen Beziehungen besonders vorurteilsminimierend und machen das Aufkommen neuer Vorurteile unwahrscheinlicher. Dies ist den vorurteilsreduzierenden Merkmalen der Freiwilligkeit, der Statusgleichheit und der Interessensähnlichkeiten geschuldet, welche für Freundschaften konstitutiv sind (Pettigrew 1997; Hewstone und Brown 1986) und bereits bei Allport (1954) als Bedingungen der optimalen

Vorurteilsreduktion durch Sozialkontakte aufgeführt werden. Fritzsche und Wiezorek (2006) sowie Reinders et al. (2006) weisen die genannten Zusammenhänge zwischen interethnischen Kontakten und dem Abbau von Vorurteilsstrukturen (Fritzsche und Wiezorek 2006) sowie der Steigerung der (kulturellen) Offenheit (Reinders et al. 2006) auch für das Jugendalter nach. So stellte etwa Reinders (2004; 2010) in seinen Studien zu interethnischen Freundschaften in heterogenen Schulklassen fest, dass je mehr dauerhafte interethnische Kontakte und insbesondere Freundschaften ein Jugendlicher hat, desto größer die Ablehnung fremdenfeindlicher oder vorurteilsbehafteter Stereotypen ist und die kulturelle Offenheit anwächst (Reinders et al. 2006; Worresch 2011).

Im Sinne der Kontakthypothese nach Allport (1954) und Pettigrew (1997) wäre also theoretisch wie auch gestützt durch die empirische Forschung davon auszugehen, dass sich intensiver Kontakt zwischen Personen unterschiedlichen Hintergrundes positiv auf die Einstellungen zwischen den sich begegnenden Gruppen sowie im Sinne der sekundären Transfereffekte auf eine gesteigerte Diversitätskompetenz insgesamt, also eine z.B. insgesamt positivere Einstellung gegenüber Personen oder Familien anderer ethnischer Herkunft, auswirken.

Angesichts der steigenden *ethnischen Heterogenität* gerade *im Jugendbereich* bestehen gute Voraussetzungen, um durch interethnische Kontakte Vorurteile gegenüber Fremdgruppen abzubauen. Einerseits ist bei der Freundschaftswahl die Tendenz zur Homogenität etwa auch in Bezug auf die sozio-kulturelle Herkunft zu beobachten (Haug 2005; Haug und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010), so dass nach wie vor monoethnische bzw. intraethnische Freundschaften wahrscheinlicher als interethnische sind. Mit steigenden Gelegenheitsstrukturen wächst aber auch die Anzahl an interethnischen Kontakten und Freundschaften, so dass sich etwa nach Reinders (2010) an Hauptschulen, welche als Schulart die ethnisch heterogenste Schülerschaft aufweisen, auch eine höhere Anzahl interethnischer Freundschaften beobachten lässt (43,8 % interethnische Freundschaften) als an Realschulen und Gymnasien (ca. 33 % interethnische Freundschaften). Dies deckt sich mit den Ergebnissen von Schmid und Antes (2017) in der Jugendstudie Baden-Württemberg, wonach 87 % der Hauptschüler:innen, 73 % der Realschüler:innen und 64 % der Gymnasiast:innen insgesamt angaben, einen interethnisch gemischten Freundeskreis zu pflegen. Ergebnisse einer Studie aus Wien (Lehnert und Scanferla 2007) weisen auf, dass die Freizeitkontexte und Netzwerke junger Menschen stärker monoethnisch geprägt sind als die Klassen- und Schulkontexte.

Bisherige Studien zum Vorurteilsabbau bei jungen Menschen in Deutschland bezogen sich also oftmals auf die direkten Effekte der Einstellungsände-

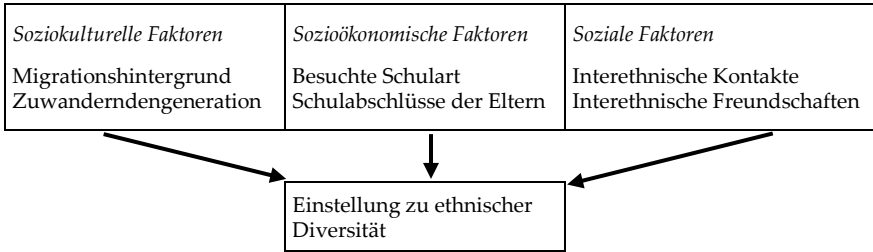
rung beim direkten Kontakt mit der Fremdgruppe (etwa die Studien von Reinders 2004; 2010). Sekundäre Transfereffekte, wie sie etwa von Laar et al. (2005) und von Wolsko et al. (2003) in den USA auch gegenüber weiteren Gruppen, mit denen bisher nicht direkt Kontakt gepflegt wurde, festgestellt worden sind, können in Deutschland als kaum untersucht gelten. Auch wurden oftmals nur die Auswirkungen von Kontakten im Schulbereich betrachtet (vgl. Rhodes et al. 2001; Reinders 2004; 2010), die weniger durch das Kriterium der Freiwilligkeit als wichtige von Allport genannte Vorbedingung für Einstellungsänderungen gekennzeichnet sind, sondern primär durch den »mere exposure effect« (Harmon-Jones und Allen 2001; Rhodes et al. 2001). Hier wird vermutet, dass Kontakte in der Nachbarschaft oder im Verein von einer größeren Freiwilligkeit sowie einer stärkeren Zusammenarbeit und Kooperation zur Erreichung der gemeinsamen (Vereins)ziele gekennzeichnet sind, was nach Allport Vorbedingungen des Vorurteilsabbaus durch Begegnung sind. Ergebnisse von Lehnert und Scanferla (2007) lassen hier in ihrer Untersuchung in Wien andere Einflussgrößen durch außerschulische und Nachbarschaftskontakte als durch schulische Kontakte vermuten.

Als *Forschungsdiesiderat* stellt sich nun die Aufgabe, die Forschungslinien zur Diversitätsakzeptanz von jungen Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft in Deutschland als primäre und sekundäre (Transfer)Effekte in Abhängigkeit unterschiedlicher Migrationshintergründe (1., 2. und 3. Einwanderergeneration) und des Ausmaßes interethnischer Kontakte in vielfältigen Begegnungskontexten junger Menschen (Schule, Nachbarschaft, Freundschaftskontakte, Verein, Familie) je nach Frequenz bzw. Häufigkeit oder Qualität dieser Kontakte zusammenzubinden.

3 Die Studie zur Einstellung junger Menschen zur interkulturellen Diversität in Abhängigkeit interethnischer Kontakte

In der vorliegenden Studie wird der Zusammenhang zwischen Migrationshintergrund, Bildungshintergrund, mono- und interethnischen Beziehungen und Einstellungen junger Erwachsener untersucht (vgl. Abb. 1). *Einstellung (attitude)* ist dabei definiert als eine »psychische Tendenz, die dadurch zum Ausdruck kommt, dass man ein bestimmtes Objekt mit einem gewissen Grad an Zuneigung oder Ablehnung bewertet« (Eagly und Chaiken 1993, S. 1), hier konkret Familien unterschiedlicher ethnischer Hintergründe.

Abbildung 1: Untersuchte Einflussfaktoren auf die Einstellung zu anderen Personengruppen



Basierend auf dem Forschungsstand und den geschilderten Forschungsdesideraten werden folgende *Hypothesen* formuliert:

- *Hypothese 1 – Soziokulturelle Faktoren:* Junge Menschen mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Einstellungen zu ethnischer Diversität, operationalisiert über die Akzeptanz anderer Personengruppen. Basierend auf der *Social Identity Theory* (Tajfel 1981) wird davon ausgegangen, dass junge Menschen mit Migrationshintergrund positiver gegenüber zugewanderten Familien eingestellt sind, die als Ingroup wahrgenommen werden, während sie gegenüber Familien ohne Migrationshintergrund als wahrgenommene Outgroup mehr Vorurteile haben als Befragte ohne Migrationshintergrund selbst. Bei diesen wird von einem umgekehrten Phänomen ausgegangen. Dabei unterscheiden sich die Einstellungen junger Menschen mit Migrationshintergrund je nach Einwanderterengeneration. Die größten Einstellungsunterschiede werden hypothetisch zwischen der selbst zugewanderten ersten Einwanderergeneration und jungen Menschen ohne Migrationshintergrund vermutet.
- *Hypothese 2 – Sozioökonomische Faktoren:* Zudem wirken sozioökonomische Faktoren, wonach bildungsnahe Personen in Anlehnung an bisherige Studienergebnisse (vgl. etwa Fritzsche und Wiezorek 2006; Frindte et al. 2019) über eine größere soziokulturelle Diversity-Akzeptanz verfügen.
- *Hypothese 3 – Soziale Faktoren:* Die Einstellungen divergieren zudem hypothetisch gemäß den Annahmen der Kontakthypothese nach Allport (1954) und Pettigrew (1997) in Abhängigkeit der interethnischen Kontakte demgemäß, dass Personen mit vielen interethnischen Kontakten eine positivere Einstellung zur jeweils anderen ethnischen Gruppe haben. Hier spielen in Anlehnung an die Kon-

takthypothese auch die Art und die Qualität der interethnischen Kontakte eine Rolle (Eisnecker 2019). Es wird postuliert, dass sich insbesondere freiwillige Kontakte etwa im Verein und positiv konnotierte Kontakte etwa in engen Freundschaften positiv auf die Diversitätsakzeptanz auswirken.

- *Hypothese 4 – Interaktionseffekte* zwischen den soziokulturellen, sozioökonomischen und sozialen Faktoren: Es wird postuliert, dass die Hauptvariablen (soziokulturelle, sozioökonomische und soziale Faktoren) Haupteffekte aufweisen und es neben diesen gegebenenfalls Interaktionen auf mehreren Ebenen gibt.

Bei der Hypothesenüberprüfung werden der detaillierte Migrationshintergrund (erste Generation: selbst zugewandert, zweite Generation: mindestens ein Elternteil zugewandert, dritte Generation: mindestens ein Großelternanteil zugewandert) berücksichtigt und Variablen wie Bildung der Eltern sowie die interethnischen Freundschaften und Kontakte kontrolliert bzw. in ihrem – auch interagierenden – Einfluss erfasst. Es bestehen keine spezifischen Annahmen zur Art von Interaktionseffekten; diese werden jedoch exploriert.

3.1 Fragebogendesign und methodisches Vorgehen

Die Befragung erfolgte mittels Fragebogen; dabei wurden geschlossene quantitative Fragen genutzt. Zur Beantwortung der Fragen wurden uni- und bipolare Ratingskalen mit Stufen gebildet. Die Fragen zu den Diversitätseinstellungen junger Menschen orientieren sich an der Shell Studie (Shell Deutschland Holding 2019) bzw. den World Values Surveys (2015), der European Values Study (2015) und dem ›Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt‹ (Arant et al. 2017). Zudem wurden demographische Daten zur soziokulturellen Situation (Migrationshintergrund, Geburtsländer der befragten Person selbst, der Eltern und Großeltern), sozioökonomischen Situation (besuchte Schulform, Schulabschlüsse der Eltern) sowie bei den sozialen Variablen zu den Freundschaftsnetzwerken und Kontakten in verschiedenen sozialen Kontexten (Verein, Freundschaftskontext, Nachbarschaft, Schule, Familie) in interethnischer Hinsicht erfasst (nach Boos-Nünning und Karakaşoğlu 2011) (siehe Tabelle 1).

Zur Erhöhung der Validität wurde der Fragebogen mit Expert:innen diskutiert sowie ein *Pretest* (n=200) durchgeführt. Nach der Auswertung des Pretests ist der Fragebogen modifiziert worden, indem einige Fragen ergänzt bzw. umformuliert oder entfernt wurden.

Tabelle 1: Items mit Antwortmöglichkeiten aus dem Fragebogen zu den berücksichtigten Faktoren

<p>Einstellungen zu sozio-kultureller Diversität</p>	<p><i>Inhalt:</i> Erfragt werden die Einstellungen zu Familien unterschiedlicher soziokultureller bzw. ethnischer Herkunft.</p> <p><i>Items:</i> Wie fändest du es, wenn in die Wohnung bei dir nebenan folgende Menschen einziehen würden? jeweils mit den Antwortmöglichkeiten ›Ausiedlerfamilie aus Russland/Kasachstan‹, ›zugewanderte Familie‹, ›Familie ohne Migrationshintergrund‹, ›Schwarze Familie‹</p> <p><i>Antwortmöglichkeiten:</i> Skalierung von 1 (›fände ich gar nicht gut‹), 3 (›wäre mir egal‹) bis 5 (›fände ich sehr gut‹).</p>
<p>Sozio-kulturelle Faktoren</p>	<p><i>Inhalt:</i> Erfasst wird der Migrationshintergrund der Befragten sowie von deren Eltern</p> <p><i>Item:</i> In welchem Land bist du geboren?</p> <p><i>Antwortmöglichkeiten:</i> In Deutschland, in einem anderen Land (mit freier Antwortmöglichkeit)</p> <p><i>Item:</i> Wo sind deine Eltern geboren?</p> <p><i>Antwortmöglichkeiten:</i> beide Eltern sind in Deutschland geboren und stammen aus deutschen Familien beide Eltern sind in Deutschland geboren, mindestens eine/r stammt aus einer zugewanderten Familie ein Elternteil im Ausland geboren (mit freier Antwortmöglichkeit) beide Elternteile im Ausland geboren (mit freier Antwortmöglichkeit)</p>
<p>Sozioökonomische Variablen</p>	<p><i>Inhalt:</i> Erfasst wird der Bildungshintergrund der Befragten sowie von deren Eltern</p> <p><i>Item:</i> Welche Schulart besuchst du?</p> <p><i>Antwortmöglichkeiten:</i> Förderschule, Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Berufskolleg/Berufsschule, sonstige Schulform (mit freier Antwortmöglichkeit)</p> <p><i>Item:</i> Welchen höchsten Schulabschluss haben dein Vater/deine Mutter?</p> <p><i>Antwortmöglichkeiten:</i> keinen Schulabschluss, Hauptschulabschluss, Realschulabschluss, Fachhochschulreife/Abitur, Hochschulabschluss, Sonstiges (mit freier Antwortmöglichkeit)</p>
<p>Soziale Faktoren (Kontakte und Freundschaften)</p>	<p><i>Inhalt:</i> Erfasst wird, in welchen Kontexten zu Menschen mit Migrationshintergrund Kontakt besteht.</p> <p><i>Item:</i> Hast du Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund? jeweils mit der Angabe der Sozialkontexte Familie, Schule, Nachbarschaft oder Freizeit/Verein</p> <p><i>Antwortmöglichkeiten:</i> ja, nein</p> <p><i>Inhalt:</i> Erfasst werden inter- bzw. monoethnische Freundschaften anhand der Frage, ob die:der beste Freund:in den gleichen ethnischen Hintergrund hat.</p> <p><i>Item:</i> Dein bester Freund/deine beste Freundin hat die gleiche ethnische Herkunft wie du?</p> <p><i>Antwortmöglichkeiten:</i> ja, nein</p>

Die Befragung erfolgte *schriftlich und online*; dabei wurden die Schulen (Gymnasien, Gesamt- und Berufsschulen) von den Forscher:innen persönlich aufgesucht. Die potenziellen Teilnehmenden wurden von den Forscher:innen direkt im Kontext des Unterrichts angesprochen; hierbei wurde die Studie erklärt und die Datenschutzerklärung zur Unterschrift vorgelegt. In Absprache mit den Lehrkräften bekamen die Schüler:innen die Möglichkeit, den Fragebogen in der Schule in Papierform auszufüllen bzw. den Fragebogen online zu bearbeiten. Die Forscher:innen befanden sich die gesamte Bearbeitungszeit hindurch im Raum und konnten so auf eventuelle Fragen reagieren. Die Befragung fand entweder in einer ›Freistunde‹ oder in der letzten Stunde statt, so dass die Schüler:innen die Möglichkeit hatten, jederzeit die Befragung abzubrechen.

3.2 Stichprobendesign und -beschreibung anhand demographischer Kennzahlen

Die *Grundgesamtheit* der vorgestellten Studie sind alle Schüler:innen zwischen 18 und 24 Jahren im Schuljahr 2017/18 in Niedersachsen. Anders als etwa in den Studien von Reinders (2004; 2010), der primär den Bereich der Sekundarstufe I beleuchtet, stehen erwachsene Schüler:innen mit ihren Kontakten und Beziehungen bisher wissenschaftlich noch wenig im Mittelpunkt. In dieser Gruppe findet sich gerade im Berufsschulbereich auch eine sehr hohe ethnische Heterogenität. Laut dem Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018a; 2018b) besuchten niedersachsenweit 2017/18 72.125 Schüler:innen den Sekundarbereich II und 266.884 Schüler:innen eine berufsbildende Schule. Die Stichprobe erhebt als Convenience-sample keinen Anspruch auf Repräsentativität, kann jedoch gut Zusammenhänge illustrieren. Bei der Erhebung wurde eine *Stichprobe* von insgesamt 1.090 18- bis 24-Jährigen befragt, darunter 39,9 % männliche und 59,9 % weibliche Teilnehmende (0,2 % sonstiges Geschlecht).

Bezüglich der *soziokulturellen Variablen* lassen sich in dieser Erhebung detailliert verschiedene Gruppen identifizieren. Die Herkunftsgruppen lassen sich zum einen anhand des Migrationshintergrundes unterscheiden: Personen mit einem Migrationshintergrund der ersten Generation (selbst im Ausland geboren; 8,1 %), der zweiten Generation (selbst in Deutschland geboren, ein Elternteil im Ausland geboren; 7,3 %), der dritten Generation (selbst in Deutschland geboren, beide Elternteile im Ausland geboren; 12,5 %), der vierten Generation (selbst und Eltern in Deutschland geboren, mindestens ein Großelternteil im Ausland geboren; 7,2 %) und Personen ohne Migrationshintergrund (64,9 %). Insgesamt haben 35,1 % der Befragten einen Migrationshintergrund, wobei von den Befragten mehr als zwanzig verschiedene *Geburtsländer* für sich und die Eltern angegeben wurden, mit der Türkei an

der Spitze der Nennungen (29,5 % eigenes Geburtsland, 25,6 % ein Elternteil im Ausland geboren, 37,4 % beide Eltern im Ausland geboren; bezogen auf die Migrant:innen), gefolgt von Russland, Polen und Kasachstan.

In Bezug auf die *sozioökonomischen Variablen* besuchen 50,1 % der befragten 18- bis 24-Jährigen in Niedersachsen berufsbildende *Schulformen* und 49,9 % den Sekundarbereich II (Realschulen, Oberschulen und Gymnasien sowie Sonderschulen). Dabei besuchen junge Menschen mit Migrationshintergrund weniger oft das Gymnasium (Chi-Quadrat(4)=17.360, $p=0,002$, $n=1.090$).

Die meisten Befragten geben beim *elterlichen Schulabschluss* an, Mutter (45,9 %) und Vater (37,3 %) mit einem Realschulabschluss zu haben. Junge Menschen mit Migrationshintergrund kommen oftmals aus bildungsferneren Schichten, das heißt haben eher Eltern mit niedrigeren Bildungsabschlüssen (Mutter: Chi-Quadrat(3)=90.576, $p=0,000$, $n=1.027$; Vater: Chi-Quadrat(3)=27.275, $p=0,000$, $n=1.027$).

Bezüglich der *interethnischen Sozialkontakte* haben junge Menschen zu 53 % im Freundeskreis, zu 37,7 % in der Nachbarschaft, zu 67,3 % in der Schule und zu 22,5 % im Verein Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund. 60,9 % der engsten Freundschaften sind mono- und 39,1 % interethnisch ausgerichtet. Auch hier zeigen sich in folgenden Bereichen Unterschiede zwischen jungen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und zwar dahingehend, dass junge Migrant:innen in allen erfragten sozioökonomischen Kontexten auch öfters angeben, mit Menschen mit Migrationshintergrund zusammenzutreffen als junge Menschen ohne Migrationshintergrund: Kontakte im Freundeskreis (Chi-Quadrat(1)=52.331, $p=0,000$, $n=1.090$), Kontakte in der Nachbarschaft (Chi-Quadrat(1)=18.196, $p=0,000$, $n=1.090$) sowie interethnisch ausgerichtete enge Freundschaften (Chi-Quadrat(1)=4.708, $p=0,030$, $n=1.090$). Somit geben junge Menschen ohne Migrationshintergrund an, weniger Kontakte zu Menschen mit Migrationshintergrund im Freundeskreis und in der Nachbarschaft zu haben sowie häufiger monoethnische Freundschaften zu pflegen. In den Schulen und Vereinen bestehen keine signifikanten Unterschiede diesbezüglich.

4 Ergebnisse der Studie – Einstellungen zur soziokulturellen Diversität junger Erwachsener mit und ohne Migrationshintergrund

4.1 Deskriptive Ergebnisse der Studie

Die überwiegende Mehrheit der Befragten steht Menschen divergierender soziokultureller Zugehörigkeiten und mit unterschiedlichen Migrationshin-

tergründen überwiegend positiv bzw. akzeptierend gegenüber. Die Ablehnungsraten bestimmter Gruppen als Nachbar:innen übersteigen in keinem Fall den Wert von 15 %.

Tabelle 2: Anzahl an Ablehnungen folgender Gruppen in % nach detailiertem Migrationshintergrund

Ablehnung als Nachbar:innen (Item: Wie fänden Sie es, wenn in die Wohnung nebenan folgende Menschen einziehen würden? Antwort = Fände ich (gar) nicht gut)	ohne Migrationshintergrund (64,9 %)	Migrationshintergrund 1. Generation (8,1 %)	Migrationshintergrund 2. Generation (beide Eltern im Ausland geboren) (12,5 %)	Migrationshintergrund 2. Generation (ein Elternteil im Ausland geboren) (7,3 %)	Migrationshintergrund 3. Generation (7,2 %)
Familie ohne Migrationshintergrund	2,8	6,3	5,2	3,8	5,3
zugewanderte Familie	10,2	5,0	4,5	5,0	5,2
Aussiedlerfamilie	14,5	14,8	8,2	11,3	9,0
Schwarze Familie	10,1	7,7	14,0	8,9	3,9

Dennoch weisen die deskriptiven Ergebnisse der Augenscheinvalidität nach in die gemäß Hypothese 1 erwartete Richtung zum Zusammenhang von eigener Herkunft und der Ablehnung von als ethnisch fremd konstruierten Gruppen bzw. höheren Akzeptanz der wahrgenommenen Eigengruppe. Junge Menschen ohne Migrationshintergrund sowie junge Menschen mit Migrationshintergrund der zweiten Generation (ein Elternteil im Ausland geboren) lehnen am wenigsten Personen ohne Migrationshintergrund ab. Deutsche ohne Migrationshintergrund als Nachbar:innen werden häufiger von jungen Migrant:innen als Nachbar:innen abgelehnt. Junge Menschen mit Migrationshintergrund der ersten Generation sowie mit Migrationshintergrund der zweiten Generation (beide Eltern im Ausland geboren) stehen entsprechend gemäß der *Social Identity Theory* zugewanderten Familien als Nachbar:innen am positivsten gegenüber. Zugewanderte Familien werden trotz insgesamt geringer Ablehnungsquoten tendenziell doppelt so häufig von jungen Menschen ohne Migrationshintergrund (10,2 %) als von den Personen mit Migrationshintergrund, egal welcher Einwanderergeneration, abgelehnt, bei denen die Ablehnungsquoten lediglich um etwa 5 % liegen. Bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund der dritten Generation

erfährt die Gruppe der Schwarzen Menschen aus Afrika die geringste Ablehnung, die jedoch auch von den anderen befragten Gruppen jeweils nur von einer Minderheit abgelehnt werden.

Die in der Hypothese 1 postulierten Unterschiede zwischen den Einwanderergenerationen, wonach junge Migrant:innen der dritten Generation eher dem Antwortverhalten der Menschen ohne Migrationshintergrund ähnlich sind, lassen sich dem Augenschein nach auf Basis der deskriptiven Daten nicht bestätigen.

4.2 Bivariate Korrelationen

Tabelle 3 belegt die sich deskriptiv zeigenden Unterschiede auch inferenzstatistisch. Insgesamt sind die Korrelationen zum Zusammenhang der Akzeptanz von Fremdgruppen und der eigenen Migrationsgeschichte eher im schwachen Bereich liegend mit nicht mehr als etwa ± 0.150 . Junge Befragte ohne Migrationshintergrund lehnen stärker zugewanderte Familien und Aussiedlerfamilien ab und stehen Personen ohne Migrationshintergrund als Nachbar:innen positiver gegenüber, während bei den jungen Migrant:innen der ersten Generation und der zweiten Generation (beide Eltern im Ausland geboren) die Zustimmung zu migrantischen Nachbar:innen signifikant erhöht ist.

Tabelle 3: Korrelationen r zwischen Migrationshintergrund und Einstellungen (*= $p < .05$; **= $p < .01$; ***= $p < .001$)

Item: Wie fänden Sie es, wenn in die Wohnung nebenan folgende Menschen einziehen würden? Antworten: Fände ich (gar) nicht gut; Fände ich (sehr) gut	ohne Migrationshintergrund	Migrationshintergrund 1. Generation	Migrationshintergrund 2. Generation (beide Eltern im Ausland geboren)	Migrationshintergrund 2. Generation (ein Elternteil im Ausland geboren)	Migrationshintergrund 3. Generation (Großeltern im Ausland geboren)
Familie ohne Migrationshintergrund	.089*	-.036	-.038	-.060	-.017
zugewanderte Familie	-.105**	.074*	.077*	-.005	.023
Aussiedlerfamilie	-.152**	.050	.110**	.041	.044
Schwarze Familie	-.028	.034	.003	-.024	.038

Die bivariaten Korrelationen zwischen dem Bildungsabschluss der Eltern und den Einstellungen zu anderen Personengruppen ergeben keine signifi-

kanten Ergebnisse. Die sozioökonomischen Bildungsvoraussetzungen stehen in der vorgestellten Studie mit der Ablehnung anderer Gruppen – anders als in anderen Studien, die einen deutlichen Bildungszusammenhang feststellten (vgl. etwa Fritzsche und Wiezorek 2006; Frindte et al. 2019) – nicht in Zusammenhang. Die Hypothese 2, wonach Personen aus bildungsferneren Schichten eher Vorurteile gegenüber anderen Gruppen haben, lässt sich nicht bestätigen.

Bezieht man den Aspekt der sozialen Beziehungen und Kontakte zur Fremdgruppe als möglichen Einflussfaktor auf die Einstellung zu soziokulturell anders verorteten Personen in die Betrachtungen mit ein, so scheinen in erster Linie junge Menschen ohne Migrationshintergrund von interethnischen Freundschaften zu profitieren, das heißt in ihrer Akzeptanz von Fremdgruppen positiv beeinflusst zu werden. Tabelle 4 zeigt eine signifikante Korrelation zwischen Personen ohne Migrationshintergrund mit rein monoethnischen Freundschaften und der Ablehnung von Aussiedlerfamilien sowie zugewanderten Familien. Bei Personen ohne Migrationshintergrund mit interethnischen Freundschaften besteht zwar ebenfalls eine signifikante Ablehnung von Aussiedlerfamilien, jedoch ist keine signifikante Ablehnung von zugewanderten Familien insgesamt zu verzeichnen. Die bivariate Korrelationsanalyse belegt, dass weder mono- noch interethnische Freundschaften bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund in signifikantem Zusammenhang zur Ablehnung von Personen ohne Migrationshintergrund steht. Die Ablehnung von Aussiedlerfamilien sinkt sowohl bei Befragten ohne als auch mit Migrationshintergrund, wenn diese interethnische Freundschaften pflegen.

Tabelle 4: Korrelationen r zwischen Migrationshintergrund, Freundschaften und Einstellungen (*= $p < .05$; **= $p < .01$; ***= $p < .001$)

Item: Wie fänden Sie es, wenn in die Wohnung nebenan folgende Menschen einziehen würden? Antworten: Fände ich (gar) nicht gut; Fände ich (sehr) gut	ohne Migrationshintergrund		mit Migrationshintergrund	
	monoethnische Freundschaften	interethnische Freundschaften	monoethnische Freundschaften	interethnische Freundschaften
Familie ohne Migrationshintergrund	.060	.003	-.009	-.060
zugewanderte Familie	-.085*	-.045	.090**	.071*
Aussiedlerfamilie	-.140***	-.066*	.075*	.164***
Schwarze Familie	-.033	-.027	.020	.050

Tabelle 5: Korrelationen r zwischen interethnischen Kontakten und Einstellungen (*= $p < .05$; **= $p < .01$; ***= $p < .001$)

Alle Fälle					
Item: Wie fänden Sie es, wenn in die Wohnung nebenan folgende Menschen einziehen würden? Antworten: Fände ich (gar) nicht gut; Fände ich (sehr) gut	Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund				
	im Freundeskreis	in der Nachbarschaft	in der Schule	im Verein	Beste:r Freund:in mit dem gleichen ethnischen Hintergrund
Familie ohne Migrationshintergrund	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
zugewanderte Familie	.153**	.117**	.064*	n.s.	n.s.
Aussiedlerfamilie	.179**	.099**	n.s.	n.s.	n.s.
Schwarze Familie	.087**	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Fälle ausgewählt: nur Menschen ohne Migrationshintergrund					
Item: Wie fänden Sie es, wenn in die Wohnung nebenan folgende Menschen einziehen würden? Antworten: Fände ich (gar) nicht gut; Fände ich (sehr) gut	Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund				
	im Freundeskreis	in der Nachbarschaft	in der Schule	im Verein	Beste:r Freund:in mit dem gleichen ethnischen Hintergrund
Familie ohne Migrationshintergrund	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
zugewanderte Familie	.118**	.091*	n.s.	n.s.	n.s.
Aussiedlerfamilie	.158**	.089*	n.s.	n.s.	n.s.
Schwarze Familie	.107**	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Fälle ausgewählt: nur Menschen mit Migrationshintergrund					
Item: Wie fänden Sie es, wenn in die Wohnung nebenan folgende Menschen einziehen würden? Antworten: Fände ich (gar) nicht gut; Fände ich (sehr) gut	Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund				
	im Freundeskreis	in der Nachbarschaft	in der Schule	im Verein	Beste:r Freund:in mit dem gleichen ethnischen Hintergrund
Familie ohne Migrationshintergrund	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
zugewanderte Familie	.169**	.130*	n.s.	n.s.	n.s.
Aussiedlerfamilie	.138**	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Schwarze Familie	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

Betrachtet man unterschiedliche Begegnungskontexte (vgl. Tabelle 5), zeigt sich, dass Kontakte im Verein und der ethnische Hintergrund der besten Freundin bzw. besten Freundes keine signifikanten Auswirkungen auf Vorurteile gegenüber Personen mit Migrationshintergrund haben, wenn man die Befragten insgesamt betrachtet. Jedoch lehnen Personen, die Kontakte im Freundeskreis und in der Nachbarschaft zu Menschen mit Migrationshintergrund haben, zugewanderte Familien als Nachbar:innen signifikant weniger ab. Betrachtet man die jungen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund getrennt voneinander, so zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei die Befragten mit Migrationshintergrund etwas positiver den zugewanderten Personen gegenüberstehen.

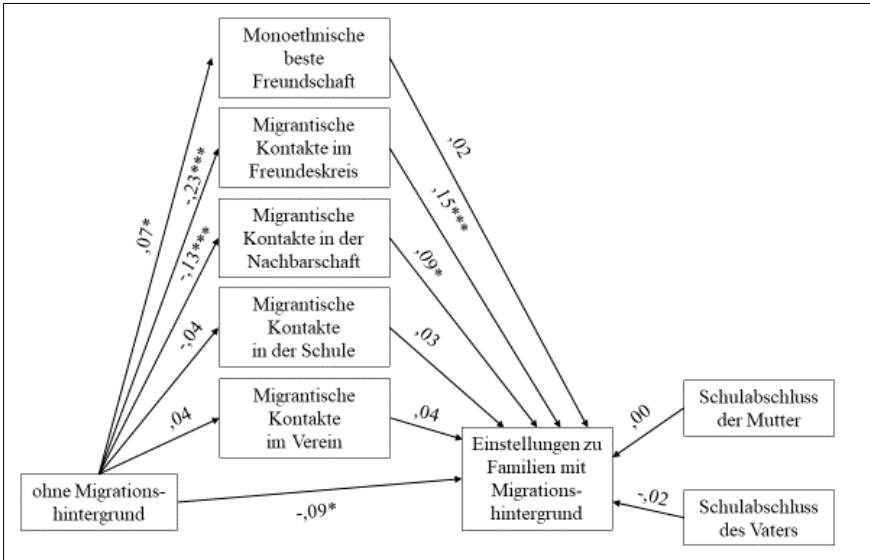
Zusammenfassend weisen die Ergebnisse darauf hin, dass der Kontakt zwischen Personen unterschiedlicher ethnischer Gruppen in der Schule allein nicht zum Abbau von Vorurteilen führt, sondern erst in Verbindung mit interethnischen Freundschaften und interethnischen Nachbarschaftskontakten. Auffällig ist, dass eine enge interethnische Freundschaft keine signifikante Korrelation zu Einstellungen zu anderen Personengruppen aufweist. Dagegen hat der weite interethnische Freundeskreis einen positiven Einfluss. Die Hypothese 3, wonach gemäß der Kontakthypothese Allports (1954) und Pettigrews (1997) positive Kontakte, wie sie Freundschaften darstellen, einstellungsändernd wirken, kann somit bestätigt werden. Insbesondere bestätigt sich auch die von Allport formulierte Annahme, wonach die Kontakte dann wirksam werden, wenn sie auf Basis der Freiwilligkeit und gemeinsamer kooperativer Strukturen erfolgen. Allerdings kann auf Grund der Einmalerhebung kein Kausalschluss gezogen werden, da es möglich ist, dass Personen, die eher vorurteilsfrei sind, auch eher auf andere Gruppen zugehen (vgl. Binder et al. 2009).

4.3 Strukturgleichungsmodell (Pfadanalyse)

Das Strukturmodell bildet die auf theoretischen und sachlogischen Überlegungen aufgestellten Wirkbeziehungen zwischen den hypothetischen Konstrukten in Form eines Pfaddiagramms ab. Dabei werden Variablen, die im Strukturmodell andere Variablen erklären, als exogen bezeichnet und solche, die durch exogene Variablen ihre Erklärung finden, als endogen (Bentler 1980; Bielby und Hauser 1977; Backhaus et al. 2008).

Die Pfadanalyse wird als »eigenständiges, auf der Regressionsanalyse basierendes Verfahren zur Überprüfung kausaler Abhängigkeiten zwischen Variablen« (Riekeberg 2002, S. 803) bezeichnet. Dabei repräsentiert die Pfeilrichtung zugleich die Wirkungsrichtung der kausalen Beziehung.

Abbildung 2: Pfadmodell zwischen Migrationshintergrund (Prädiktor; 0= mit Migrationshintergrund; 1= ohne Migrationshintergrund) und der Einstellung zu Familien mit Migrationshintergrund als Nachbar:innen (Kriterium) unter Berücksichtigung enger monoethnischer Freundschaften sowie Kontakten zu Migrant:innen in unterschiedlichen Kontexten und sozioökonomischen Einflüssen (Schulabschluss Eltern). (*= $p < .05$; **= $p < .01$; ***= $p < .001$)



Zur Bestimmung der Modellparameter stehen unterschiedliche iterative Schätzverfahren zur Verfügung wie die Maximum-Likelihood-Methode (ML), die am häufigsten zur Parameterschätzung verwendet wird (Wentur und Pospeschill 2015) und auch bei leichten Verletzungen der Verteilungsannahmen robuste Ergebnisse liefert (Boomsma 1987; Bentler und Chou 1987), asymptotisch unverzerrt und effizient ist und konsistente und skalenfreie Schätzer ausgibt (Bollen 1989; Bollen und Long 1993). Die Auswertungen sind mit der SPSS AMOS -Software durchgeführt worden, einem Programm zur Analyse linearer Strukturgleichungsmodelle, bei dem das zu testende Modell grafisch erstellt werden kann (Byrne 2009).

In der Pfadanalyse (Abb. 2) zeigt sich unter Berücksichtigung von Geschlecht und sozioökonomischem Status ein negativer signifikanter Zusammenhang zwischen den Einstellungen zu zugewanderten Familien und ei-

nem eigenen Migrationshintergrund. Das bedeutet, dass Personen ohne Migrationshintergrund signifikant häufiger angeben, zugewanderte Familien als Nachbar:innen abzulehnen. Zudem zeigt sich in der Abbildung 2 ein positiver Zusammenhang zwischen Kontakten im Freundes- und Bekanntenkreis sowie in der Nachbarschaft und den Einstellungen zu zugewanderten Familien.

Die Ergebnisse deuten also darauf hin, dass der Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund im Freundes- und Bekanntenkreis sowie in der Nachbarschaft zu positiven Einstellungen gegenüber zugewanderten Familien führt: bei Personen ohne Migrationshintergrund wird die Ablehnung durch interethnische Kontakte vermindert, wie auch in den aufgeworfenen Hypothesen angenommen. Der persönliche Kontakt zu Mitgliedern von sogenannten Fremdgruppen, die zu Freund:innen werden, bricht Ängste nach der Kontakthypothese nach Allport (1954) auf und führt zu einer Neubewertung des Bedrohungspotentials und zu Neukategorisierungen (Pettigrew 1998; Pettigrew und Tropp 2000).

5 Zusammenfassung und Fazit: Förderung von interkultureller Kompetenz und Abbau von Vorurteilen durch interethnische Begegnungen

In Bezug auf die Befragten der vorliegenden Studie wurden die Vorurteile junger Erwachsener zwischen 18 und 24 Jahren gegenüber anderen Personengruppen, operationalisiert über die Akzeptanz der Nachbarschaft zu Familien anderer ethnischer Herkunft, erfasst. Die Analyse der Daten erfolgte in Abhängigkeit des Migrationshintergrundes, sozioökonomischer und -kultureller Lebenslagen sowie interethnischer Kontakte und Freundschaften. Positiv erlebte interethnische Begegnungen insbesondere in der Nachbarschaft und im erweiterten Freundeskreis nehmen wesentlichen Einfluss auf die Einstellungen. Zudem wirken diese Kontakte auch im Sinne eines sekundären Transfereffekts einstellungsverändernd jenseits des direkten Kontakts mit der anderen Gruppe, wie theoretisch postuliert und auch in anderen Studien bestätigt (van Laar et al. 2005; Schmid et al. 2014).

Allgemein belegt diese, wie auch verschiedene andere Studien (etwa Pettigrew et al. 2011; im Schulkontext: Fritzsche und Wagner 2006; Reinders 2004), dass vor allem freiwillige Kontakte zwischen (jungen) Menschen unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlicher Lebenswelten ablehnende und vorurteilsbelastete Einstellungen verringern oder abbauen können – bzw. junge, wenig vorurteilsbelastete Menschen auch eher Kontakte mit Fremdgruppen eingehen, während zufällige oder nicht freiwillig gewählte

Kontakte, wie etwa im Schulkontext, wenig oder teilweise gegenteilige Effekte haben. Da es sich hier jedoch nicht um eine Längsschnittstudie handelt, können keine Kausalinterpretationen vorgenommen werden, so dass also auch der umgekehrte Weg möglich ist (vgl. Binder et al. 2009), nämlich dass Personen mit wenig Vorurteilen und einer hohen Offenheit auch eher Freundschaften mit Personen anderen ethnischen Hintergrundes eingehen. Das Zusammenleben und -arbeiten in Schulklassen oder Jugendgruppen also beispielsweise nur interethnisch heterogener zu gestalten und allein darauf aufbauend auf positive Effekte zu hoffen, ist also an sich noch wenig hilfreich zur Verständnissförderung zwischen Gruppen unterschiedlicher Herkunft und Lebenswelten. Entsprechend wirken auch ethnisch heterogene Schulklassen noch nicht automatisch einstellungsändernd bzw. akzeptanzfördernd. Dies widerspricht der Annahme der Wirksamkeit eines reinen »mere exposure effects«, wonach allein der wiederholte Kontakt mit bestimmten Personen zu einer positiveren Zugewandtheit führt, wie etwa von Harmon-Jones und Allen (2001) oder Rhodes et al. (2001) behauptet, und würde die von Allport (1954) postulierten Vorbedingungen bestätigen. Zur Förderung einer größeren gegenseitigen Toleranz und Verständnisses bedarf es kooperativer, angeleiteter Situationen im Sinne der fünf Voraussetzungen positiver sozialer Kontakte (Allport 1954; Pettigrew und Tropp 2000; vgl. Abschnitt 1). Hier gilt es auch strukturelle Grenzen aufzubrechen, da bei der Freundschaftswahl die Tendenz zur Homogenität zu beobachten ist, da sich Freund:innen, aber auch soziale Gruppen insgesamt oftmals im selben Alter befinden, gleichen Geschlechts sind und derselben Schicht, Ethnie oder Herkunftsnation entstammen (Haug 2005; Haug und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010; Wolf 1996). In der Studie »Viele Welten leben« von Boos-Nünning und Karakaşoğlu (2011) pflegten etwa vor allem junge Frauen und Mädchen mit türkischem Hintergrund im Gegensatz zu italienisch-, griechisch- oder kroatischstämmigen Einwanderinnen oftmals einen Freundeskreis mit ausschließlich gleichem ethnischen Hintergrund.

Der Mehrwert der Studie liegt insbesondere darin, dass die Ergebnisse einen detaillierten Blick auf junge Menschen mit und ohne Migrationshintergrund werfen. Vor allem wird deutlich, dass Personen ohne Migrationshintergrund signifikant häufiger angeben, zugewanderte Familien als Nachbar:innen abzulehnen. Zusätzlich zeigt sich jedoch auch, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen Kontakten im Freundes- und Bekanntenkreis sowie in der Nachbarschaft und Einstellungen zu zugewanderten Familien gibt.

Von großer Bedeutung ist zudem der Hinweis der Studie darauf, dass die bloßen Kontakte in der Schule zwischen unterschiedlichen Gruppen allein nicht zum Abbau von Vorurteilen führen. Dieses Ergebnis geht einher

mit der Aufforderung an Schulen, nicht nur eine bloße Kontakt- bzw. Lerninstanz zu sein, sondern vielmehr viele verschiedene Methoden und Ansätze anzulegen, die zu einer Förderung interethnischer Freundschaft führen bzw. diese fördern, wie z.B. die Bearbeitung eines gemeinsamen Themas in ethnisch unterschiedlich besetzten Gruppen, Workshops und Projekttag zum Kennenlernen unterschiedlicher Kulturen (vor allem außerhalb von Europa).

Die Ergebnisse der vorgestellten Studie müssen Konsequenzen und Überlegungen für die Gestaltung gesellschaftlicher Zusammenhänge nach sich ziehen. In Bezug auf die zunehmende Vielfalt der heterogener werdenden Gesellschaft Deutschlands ist nicht nur eine hohe Diversitätsakzeptanz, sondern im nächsten Schritt darauf aufbauend Diversitätskompetenz gefragt, die über eine rein kognitive Komponente hinausgeht und auch emotionale und motivationale Anteile umfasst (Genkova und Ringeisen 2016). In Analogie zum Konzept der Interkulturellen Kompetenz nach Thomas (2003, S. 141) umfasst die Diversitätskompetenz als Konglomerat eine sensible Wahrnehmung für diversitätsbedingte Gemeinsamkeiten und Unterschiede, welche die Erweiterung des Orientierungswissens über andere soziokulturelle Deutungs- und Handlungsmuster einschließt, die als prinzipiell gleichberechtigt in ihrer Deutungsmacht erlebt werden. Auch das eigene soziokulturbedingte Handeln muss verstanden und eingeordnet werden können, um schließlich über ein sensibles Agieren zu einer voll ausgebildeten Handlungsmächtigkeit in der heterogenen Gesellschaft zu gelangen. Hierfür sind vielfältige Begegnungskontexte insbesondere im Bereich freundschaftlicher Kontakte essentiell. Schwarzenthal et al. (2019) belegen in einer aktuellen Studie in Deutschland, dass die interkulturelle Sozialisation in Freundschaften die interkulturelle Kompetenz und die ethnische Selbstidentifikation beeinflussen: »We conclude that intercultural friendships are associated with important skills that are needed in increasingly multicultural societies if students experience and discuss cultural variations in these friendships« (Schwarzenthal et al. 2019, S. 64).

Literatur

- Allport, Gordon W. 1954. *The Nature of Prejudice*. Cambridge: Addison-Wesley.
- Arant, Regina, Georgi Dragolov, und Klaus Boehnke. 2017. *Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – messen was verbindet. Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017*. Gütersloh: Bertelsmann. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/sozialer-zusammenhalt-in-deutschland-2017?tx_. Zugriff: 3.7.2021.
- Backhaus, Klaus, Bernd Erichson, Wulff Plinke, und Rolf Weiber. 2008. *Multivariate Analysemethoden: eine anwendungsorientierte Einführung*. Berlin: Springer.
- BAMF. 2021. *Bundesprogramm Gesellschaftlicher Zusammenhalt. Vor Ort. Vernetzt. Verbunden*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

- Bentler, Peter M. 1980. Multivariate Analysis with Latent Variables. *Annual Review of Psychology* 31: 419–456.
- Bentler, Peter M., und Chih-Ping Chou. 1987. Practical Issues in Structural Modeling. *Sociological Methods and Research* 16 (1): 78–117.
- Bielby, William T., und Robert M. Hauser. 1977. Structural Equation Models. *Annual Review of Sociology* 3: 137–161.
- Binder, Jens, Hanna Zagefka, Rupert Brown, Friedrich Funke, Thomas Kessler, Amelie Mummendey, Annemie Maqil, Stephanie Demoulin, und Jaques-Philippe Leyens. 2009. Does Contact Reduce Prejudice or does Prejudice Reduce Contact? A Longitudinal Test of the Contact Hypothesis amongst Majority and Minority Groups in three European Countries. *Personality and Social Psychology Bulletin* 96: 843–856.
- BMBF 2021. Bekanntmachung: Richtlinie zur Förderung von Projekten zum Thema Aktuelle und historische Dynamiken von Rechtsextremismus und Rassismus, Bundesanzeiger vom 24.06.2021. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- Bollen, Kenneth A. 1989. *Structural Equations with Latent Variables*. New York: Wiley online books.
- Bollen, Kenneth A., und Scott J. Long. 1993. *Testing Structural Equation Models*. Newbury Park: Sage.
- Boomsma, Anne. 1987. The Robustness of Maximum Likelihood Estimation in Structural Equation Models. In *Structural Modeling by Example. Applications in Educational, Sociological, and Behavioral Research*, Hrsg. Peter Cuttance und Russel Ecob, 160–188. New York: Cambridge University Press.
- Boos-Nünning, Ursula, und Yasemin Karakaşoğlu. 2011. *Viele Welten leben*. 2. Auflage. Münster: Waxmann.
- Boos-Nünning, Ursula. 2019. Über den Umgang mit der Einwanderung in Deutschland. In *Flucht. Migration. Pädagogik. Willkommen? Aktuelle Kontroversen und Vorhaben*. Hrsg. Margit Stein, Daniela Steenkamp, Sophie Weingraber, und Veronika Zimmer, 19–40. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Bundesregierung 2020. Abschlussbericht des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. Berlin: Bundesregierung.
- Byrne, Barbara M. 2001. Structural Equation Modeling with AMOS, EQS, and LISREL: Comparative Approaches to Testing for the Factorial Validity of a Measuring Instrument. *International Journal of Testing* 1: 55–86.
- Davies, Kristin, Linda R. Tropp, Arthur Aron, Thomas F. Pettigrew, und Stephen C. Wright. 2011. Cross-group Friendships and Intergroup Attitudes. *Personality and Social Psychology Review* 15: 332–351.
- Decker, Oliver, und Elmar Brähler. 2018. *Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft*. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Eagly, Alice H., und Shelly Chaiken. 1993. *The Psychology of Attitudes*. Fort Worth: Court Brace Jovanovich College Publishers.
- Eisnecker, Philipp S. 2019. Non-migrants' Interethnic Relationships with Migrants: The Role of the Residential Area, the Workplace, and Attitudes toward Migrants from a Longitudinal Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45: 804–824.
- Ellison, Christopher G., Heeju Shin, und David L. Leal. 2011. The Contact Hypothesis and Attitudes toward Latinos in the United States. *Social Science Quarterly* 92: 938–958.

- El-Menouar, Yasemin, und Kai Unzicker. 2021. *Klimawandel, Vielfalt, Gerechtigkeit. Wie Werthaltungen unsere Einstellungen zu gesellschaftlichen Zukunftsfragen bestimmen*. Gütersloh: Bertelsmann. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/51_Religionsmonitor/ST-LW_Studie_Wertemilieus_KlimaVielfaltGercht_2021.pdf. Zugriff: 28.8.2021.
- European Values Study. 2015. European Values Study 1981–2008, Longitudinal Data File. Köln: GESIS Data Archiv, Deutschland, ZA4804 Data File Version 3.0.0 DOI:10.4232/1.12253.
- Franke, Elk. 2021. Interkulturelle Kompetenz – erwünscht, aber auch realisierbar? In *Was hält die Migrationsgesellschaft zusammen? Werte – Normen – Rechtsansprüche*, Hrsg. Arnim Regenbogen, Elk Franke, und Reinhold Mokrosch, 91–110. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Frindte, Wolfgang, Kirsten Richter, und Stefanie Wohlt. 2019. *Abschlussbericht Studie Interkulturelle Erziehung*. Jena: Universität Jena.
- Fritzsche, Sylke, und Christine Wiezorek. 2006. Interethnische Kontakte und Ausländerstereotypen von Jugendlichen. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 1: 59–74.
- Genkova, Petia, und Tobias Ringeisen. 2016. *Handbuch Diversity Kompetenz*. Wiesbaden: Springer.
- Green, Donald P., und Janelle S. Wong. 2009. Tolerance and the Contact Hypothesis. In *The Political Psychology of Democratic Citizenship*. Hrsg. Eugene Borgida, Christopher M. Frederick, und John L. Sullivan, 228–246. Oxford: Oxford University Press.
- Harmon-Jones, Eddie, und John J.B. Allen. 2001. The Role of Affect in the Mere Exposure Effect: Evidence from Physiological and Individual Differences Approaches. *Personality and Social Psychology Bulletin* 27: 889–898.
- Haug, Sonja, und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2010. *Integrationsreport. Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland*. Working Paper 33 der Forschungsgruppe des Bundesamtes aus der Reihe ›Integrationsreport‹ Teil 7. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Haug, Sonja. 2005. Interethnische Kontakte, Homogenität und Multikulturalität der Freundesnetzwerke. In *Aspekte der Integration. Eingliederungsmuster und Lebenssituation italienisch- und türkischstämmiger junger Erwachsener in Deutschland*. Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Bd. 35. Hrsg. Sonja Haug und Claudia Diehl, 251–275. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heitmeyer, Wilhelm. 2002–2011. *Deutsche Zustände. Folge 1–10*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hewstone, Miles, und Rupert Brown. 1986. Contact is not Enough: An Intergroup Perspective on the ›Contact Hypothesis‹. In *Social Psychology and Society. Contact and Conflict in Intergroup Encounters*. Hrsg. Miles Hewstone und Rupert Brown, 1–44. Oxford: Basil Blackwell.
- Imhof, Kurt. 1994. Minderheitensoziologie. In *Spezielle Soziologien*, Hrsg. Harald Kerber und Arnold Schmieder, 407–423. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- van Laar, Colette, Shana Levin, Stacey Sinclair, und Jim Sidanius. 2005. The Effect of University Roommate Contact on Ethnic Attitudes and Behaviour. *Journal of Experimental Social Psychology* 41: 329–345.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen. 2018a. Einrichtungen, Klassen, Schülerinnen und Schüler sowie Ausländerinnen und Ausländer an berufsbildenden Schulen und Schulen des Gesundheitswesens in den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 nach

- Schulträger, Schulform und Geschlecht. <https://www.statistik.niedersachsen.de/aktuelles/presse/pressearchiv/18-weniger-schuelerinnen-und-schueler-an-berufs-bildenden-schulen-in-niedersachsen--170485.html>. Zugriff: 8.7.2021.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen. 2018b. Klassen sowie Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden Schulen Niedersachsens in den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 nach Schulbereich und Schulgliederung. <https://www.statistik.niedersachsen.de/aktuelles/presse/pressearchiv/zahl-der-schuelerinnen-und-schueler-an-allgemein-bildenden-schulen-in-niedersachsen-um-09-gesunken-169707.html>. Zugriff: 8.7.2021.
- Lehnert, Roman, und Justine Scanferla. 2007. *Zusammenleben in Wien. Ergebnisse einer empirischen Längsschnittstudie an Migrantenkindern*. Münster: LIT Verlag.
- Lemmer, Gunnar, und Ulrich Wagner. 2015. Can we Really Reduce Ethnic Prejudice Outside the Lab? *European Journal of Social Psychology* 45: 152–168.
- Mecheril, Paul. 2019. Pädagogik der Migrationsgesellschaft. In *Flucht. Migration. Pädagogik. Willkommen? Aktuelle Kontroversen und Vorhaben*, Hrsg. Margit Stein, Daniela Steenkamp, Sophie Weingraber, und Veronika Zimmer, 41–47. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Merkel, Wolfgang. 2017. Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie. In *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*. Hrsg. Philipp Harfst, Ina Kubbe, und Thomas Poguntke, 9–23. Wiesbaden: Springer, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pettigrew, Thomas F. 1997. Generalized Intergroup Contact Effects on Prejudice. *Personality and Social Psychology Bulletin* 23: 173–185.
- Pettigrew, Thomas F., und Linda Tropp. 2011. *When Groups Meet. The Dynamics of Intergroup Contact*. New York: Psychology Press.
- Pettigrew, Thomas F., Linda Tropp, Ulrich Wagner, und Oliver Christ. 2011. Recent Advances in Intergroup Contact Theory. *International Journal of Intercultural Relations* 35: 271–280.
- Pettigrew, Thomas F., und Linda Tropp. 2006. A Meta-analytic Test of Intergroup Contact Theory. *Journal of Personality and Social Psychology* 90: 1–33.
- Pettigrew, Thomas F., und Linda Tropp. 2000. Does Intergroup Contact Reduce Prejudice? Recent Meta-analytic Finding. In *Reducing Prejudice and Discrimination*. Hrsg. John L. Stuart Oskamp, 93–114. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Pettigrew, Thomas F., und Linda Tropp. 2008. How Does Intergroup Contact Reduce Prejudice? *European Journal of Social Psychology* 38: 922–934.
- Reinders, Heinz, Karina Greb, und Corinna Grimm. 2006. Entstehung, Gestalt und Auswirkungen interethnischer Freundschaften im Jugendalter. Eine Längsschnittuntersuchung. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 1: 39–57.
- Reinders, Heinz. 2004. Entstehungskontexte interethnischer Freundschaften in der Adoleszenz. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaften* 7: 121–146.
- Reinders, Heinz. 2010. Peers und Migration – zur Bedeutung von inter- und monoethnischen Peerbeziehungen im Jugendalter. In *Freundschaften, Cliques und Jugendkulturen. Peers als Bildungs- und Sozialisationsinstanzen*, Hrsg. Marius Harring, Oliver Böhm-Kasper, Carsten Rohlf, und Christian Palentien, 123–140. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rhodes, Gillian, Jamine Halberstadt, und Gemma Brajkovich. 2001. Generalization of Mere Exposure Effects to Averaged Composite Faces. *Social Cognition* 19: 57–70.

- Riekeberg, Markus H.P. 2002. Einführung in die Kausalanalyse (I). *Das Wirtschaftsstudium. Zeitschrift für Ausbildung, Prüfung, Berufseinstieg und Fortbildung* 317: 802–809.
- Schmid, Katharina, Miles Hewstone, und Nicole Tausch. 2014. Secondary Transfer Effects of Intergroup Contact via Social Identity Complexity. *British Journal of Social Psychology* 53: 443–462.
- Schmid, Miriam, und Wolfgang Antes. 2017. *Jugendstudie Baden-Württemberg 2017. Die Ergebnisse von 2011 bis 2017 im Vergleich und die Stellungnahme des 12. Landesschülerbeirats*. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Schwarzenthal, Miriam, Linda Juang, Maja Schachner, und Fons van de Vijver. 2019. When Birds of a Different Feather Flock Together – Intercultural Socialization in Adolescents' Friendships. *International Journal of Intercultural Relations* 72: 61–75.
- Shell Deutschland Holding. 2019. *Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort*, Weinheim: Fischer.
- Statistisches Bundesamt. 2020. *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2019*. Berlin: Statistisches Bundesamt.
- Stein, Margit, und Veronika Zimmer. 2021. Interethnische Freundschaften und deren Einfluss auf die Einstellungen zur Zuwanderung – Ergebnisse einer quantitativen Untersuchung. In *Was hält die Migrationsgesellschaft zusammen? Werte – Normen – Rechtsansprüche*, Hrsg. Arnim Regenbogen, Elk Franke, und Reinhold Mokrosch, 197–226. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Tajfel, Henri. 1981. *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Thomas, Alexander. 2003. Interkulturelle Kompetenz. Grundlagen, Probleme und Konzepte. *Erwägen – Wissen – Ethik* 14: 137–150.
- Wagner, Ulrich, Oliver Christ, Thomas F. Pettigrew, Jost Stellmacher, und Carina Wolf. 2006. Prejudice and Minority Proportion: Contact Instead of Threat Effects. *Social Psychology Quarterly* 69: 380–390.
- Wentura, Dirk, und Markus Pospeschill. 2015. *Multivariate Datenanalyse: Eine kompakte Einführung*. Berlin: Springer.
- Wolf, Christof. 1996. *Gleich und gleich gesellt sich. Individuelle und strukturelle Einflüsse auf die Entstehung von Freundschaften*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Wolsko, Christopher, Bernadette Park, Charles M. Judd, und Jonathan Bachelor. 2003. Intergroup Contact. *Group Processes & Intergroup Relations* 6: 93–110.
- World Values Survey. 2015. World Values Survey 1981–2014 Longitudinal Aggregate v.20150418. Aggregate File Producer: JDSYSTEMS. Madrid, Spanien: World Values Survey Association. <http://www.worldvaluessurvey.org>. Zugriff: 3.7.2021.
- Worresch, Vanessa. 2011. *Interethnische Freundschaften als Ressource. Die Rolle des kulturellen Austauschs in interethnischen Freundschaften*. Würzburg: Universität Würzburg.

Stefan Schlegel

Selective Enclosure: An Institutional Approach to the History of Immigration Law

Abstract

This article reconceptualizes the history of immigration law as an ongoing and ever more sophisticated enclosure of sets of institutions. It lays out how the right to decide over one's migration to a given place, or rather into given institutions, is a property right that grants control over access to these institutions. Sets of institutions are composed of public institutions (like courts and parliaments) and private institutions (like companies). The ability of private institutions to provide opportunities depends on the quality of public institutions. If the right to control one's migration is a property right, then the history of immigration law can be conceptualized as an ongoing enclosure: the delineation and concentration of these property rights. I argue that pressure to delineate these property rights in more detail, to reallocate them, and to change transaction rules stems from changes in the value of the underlying resource (access to institutions) and changes in the costs of the transaction of this property right. This insight sheds light on possible future developments of immigration law.

Keywords

Enclosure, history of immigration law, theory of property rights, citizenship premium, new institutional economics

Dr. iur. Stefan Schlegel
Institute for Public Law, University of Bern, Switzerland

Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies (ZMF) 2022 2 (2): 61–92,
DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.171>

Selektive Einhegung: Eine institutionelle Perspektive auf die Geschichte des Migrationsrechts

Zusammenfassung

Dieser Beitrag analysiert die Geschichte des Migrationsrechts westeuropäischer Zuwanderungsstaaten durch die konzeptionelle Linse der »Einhegung« (»enclosure«). Er geht davon aus, dass die Geschichte des Migrationsrechts sinnvoll verstanden werden kann als eine immer selektivere Einhegung von Sets von Institutionen. Mit Sets von Institutionen sind verbundene öffentliche Institutionen (wie Parlamente, Gerichte etc.) gemeint und die privaten Institutionen wie Unternehmen und Märkte, deren Funktionieren von öffentlichen Institutionen abhängt. Der Beitrag beschreibt zunächst das zentrale Gut, das Migrationsrecht zuteilt, das Recht über die Mitbenutzung eines solchen Sets von Institutionen durch eine bestimmte ausländische Person als ein »Handlungsrecht« (»property right«), das im Verhältnis zwischen einem Zielstaat und einer (potentiell) migrierenden Person tradiert werden kann, wobei das Migrationsrecht nicht nur die initiale Zuordnung (an den Staat oder an eine potentiell migrierende Person) vornimmt, sondern auch die Regeln für Transaktionen festlegt. Wenn nun das Recht über die Teilhabe von Menschen an diesen Institutionen sinnvollerweise als property right beschrieben werden kann, dann kann die Entstehung eines selektiven Migrationsrechtes als Einhegung beschrieben werden und Entwicklungen im Migrationsrecht in der Regel sinnvoll auf Veränderungen im Wert der unterliegenden Ressource (Kontrolle über den Zugang zu Sets von Institutionen) zurückgeführt werden. Entsprechend wird die Entwicklung des Migrationsrechts westeuropäischer Zuwanderungsgesellschaften in diesem Beitrag als eine Serie von Reaktionen auf die Wertveränderung des Zugangs zu Institutionen und der Kosten für die Transaktion der entsprechenden property rights erklärt, wobei die property rights zunächst durch gesetzgeberische Leistung definiert werden mussten und im weiteren Verlauf dann tendenziell selektiver zugeteilt wurden. Diese Perspektive zur Entwicklung des Migrationsrechtes wirft ein Licht auf dessen künftige mögliche Entwicklung. Sie konzipiert das property right über den Zugang zu Sets von Institutionen als Komplementärgut zu menschlicher Arbeitskraft und als Surrogat zu Glück in der Bürgerrechtslotterie. Sie stimmt daher insbesondere skeptisch, ob der Wert dieses property right abnehmen werde, wenn sich Wohlstandsunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielstaaten verringern.

Schlagwörter

Einhegung (»Enclosure«), Geschichte des Migrationsrechtes, Theorie der property rights, Bürgerrechts-Rente, neue Institutionenökonomik

* * * * *

1 Introduction

Immigration law is a uniquely dynamic field of law. Its frequent reforms in many countries of immigration highlight the constant pressure it is exposed to. This article examines the drivers behind these frequent reforms. Its underlying hypothesis is that the varying value of the right to control migration of given individuals into given institutions, which will be qualified as a property right, is an important explanatory factor for the evolution of immigration law. To substantiate this hypothesis, the article applies two distinct but complementary concepts to the history of immigration law: the concept of enclosures and the concept of property rights. The genesis of immigration law is thus analyzed from the perspective of the underlying resource, which it allocates and reallocates, namely, the control over the access to sets of institutions.

The term *enclosure* is used mainly to describe the hedging and fencing of previously commonly used agrarian land in England, starting in the early 1500s. The underlying driver of this development was a rapid increase in the potential value of land when used for commercial agriculture, such as wool production. The term can, however, usefully be applied to the process of delineation and concentration of property rights and restriction of access to any resources that were formerly used as commons and that increased in value.¹ In the following, *value* refers to the degree of needs-satisfaction obtainable through the control of a resource. Examples include the degree by which income can be enlarged, security can be gained, and opportunities for social upwards mobility can be realized. Given that the property rights over migration are transferrable, their value for would-be immigrants influences their value for the state. States forgo a potential ›prize‹ in the form of fees, taxes, network effects, etc. when they opt not to transfer the property right. They incur opportunity costs. The term *institution* is used here for all ›systems of established and prevalent social rules that structure social interactions« (Hodgson 2006, p. 2), among them public institutions such as constitutions, parliaments, and courts, but also markets and companies. Sets of institutions are a plurality of institutions that rely on each other. While much of the literature on property rights underemphasizes the instrumental role institutions play to render property rights fully operational (Hodgson 2015, p. 700), the property right over migration precisely gives control over the

¹ See, for example, Boyle (2003), who applies the concept to the genesis of intellectual property law. See also Rifkin (2000), pp. 137–146.

access to institutions, which is why the role of institutions is especially important to emphasize in this context.

The usefulness of a property rights approach to immigration law has been previously explored (Brown 2011; Casella and Cox 2018; Schlegel 2018a; 2018b). The present article is therefore limited to examining its explanatory value for the historical development of this field of law. The general conceptual argument is as follows: If control over somebody's migration to a given place is a property right, then its delineation by the legal system, its allocation, and the definition of transaction rules can be expected to react in a contingent way to changes in the value of this property right and changes in the cost of its transaction (Libecap 1986, p. 231).

Following through on this argument has the potential to correct an overly state-centric perspective, a lack of appreciation of the transferability of the control over this resource, and an underestimation of the role of technology in immigration law. It strengthens the perspective of would-be migrants in that it demonstrates the changing value of migration – and therefore the changing value of the right to control one's migration – for migrants rather than solely for states. By highlighting the interests of migrants and countries of origin, a property right approach challenges a common implicit idea about the future of the regulation of migration, namely, that the pressure to migrate, and therefore the pressure on the regulation of migration, will ease once differences in economic wealth between countries of immigration and countries of origin diminish (de Haas et al. 2020, p. 56; Massey et al. 1993, p. 434). Additionally, this approach takes transaction costs into consideration. These costs are subject to change over time, just like the value of the property right (e.g., due to technical innovations making it easier to verify the identity of migrants and the information they provide, facilitate communication over distances, and facilitate the enforcement of the law). Therefore, these costs are just as important an explanatory factor for the development of immigration law as the changing value of the good it allocates. What is more, analyzing sets of institutions as former commons that now are enclosed »takes to a higher level of abstraction a set of individual fights« (Boyle 2003, p. 73). Individual fights for a permit or visa are revealed as part of a larger fight for the degree of openness of potential commons, a fight that has enormous distributive repercussions. Treating the control over someone's migration as the control over a good – an important one, but a good among others – facilitates the integration of the analysis of immigration law into the larger discussion of global distribution of access to resources.

The article is organized into four parts. The first part sets out the two concepts of enclosures and property rights and establishes that the control over someone's migration is a property right that grants control over access

to institutions. The second part posits that the legal order, in its delineation and allocation of this property right, is likely to react in a contingent way to changes in the value of the underlying resource. The third part provides a fresh analysis of the history of immigration laws of continental European countries of immigration as a series of ever more sophisticated enclosures. The fourth part assesses the implication of this approach for the future of immigration law.

The article aims to provide a general insight into the genesis of immigration laws. However, it is limited to case studies from European countries of immigration. While this geographic focus limits the degree to which findings may be generalized, it was chosen for good reasons: These countries look back on a longer history of immigration law and created a denser system of rules than most other countries besides the ›new world countries‹ like the US, Canada, and Australia. What distinguishes them even from the ›new world countries‹ and makes them a more suitable object of study is that they were already densely populated at the start of the period under scrutiny here. Therefore, it was never access to underused land that they had to offer, but rather access to sets of institutions.

2 Conceptual Elements: Enclosure and Property Rights

2.1 Sets of Institutions

Enclosures refer to the restriction of access to resources previously governed as commons. It is therefore useful to start by conceptualizing the resource to which access is normally sought through migration. Because the imagery of migration is so heavily influenced by the idea of access to territory, the imagination that territory is the resource to be gained through migration remains overly influential. This might have been so in the past, where mobile people sought arable land. With contemporary migration, however, gaining access to territory almost exclusively fulfills an auxiliary function. In almost all cases in a modern context, access to territory is necessary to gain access to sets of institutions, which form modern states and their markets. The control over space, in turn, is a means for the control over people, things, and relationships (Mau 2021, p. 26, 79). These sets are comprised of both public institutions (e.g., parliaments, courts, public registers) and private institutions (e.g., companies). If these sets function comparatively well, they provide a wide range of individual goods, such as safety, future income, and future self-fulfillment. The value of access to a given set of institutions increases in tandem with its relative ability to provide these goods. The following sections are therefore based on the observation that access to relatively well-

functioning sets of institutions is the primary ambition behind modern migration (Schlegel 2020).

Sets of institutions are pool resources like fishing grounds or grazing land for cattle. Similar to these resources, it is costly to exclude potential co-users of sets of institutions. Likewise, external effects of the regulation of access to them is reciprocal. Granting access has external effects on those who already enjoyed access, and restricting access has external effects on those seeking access. However, unlike fishing grounds and pastures, sets of institutions are not a directly rival resource. Co-use of the resource by C does not diminish its utility to A and B etc. to the same extent as C benefits. However, additional users indeed do create external effects, and controlling these effects through access restriction becomes a valuable capability, as co-using the institutional set becomes a valuable opportunity to a large number of potential co-users.

2.2 The Concept and the Theory of Property Rights

Property rights encompass the notion of property in a traditional legal sense, referring to any lawful capacity to use a good in a certain way. The term property right may be replaced by »entitlement« or a similar term to avoid confusion with property in a property law sense.² The *theory of property rights* understands the control over goods in each society as the control of *rights over these goods*. The transaction of goods in society – either between individuals or between an individual and a state – is explained as the transaction of *rights over goods* (Demsetz 1967, p. 347). The sum of social and economic relationships in a society and the position of each individual within society may then be described as the bundle of rights each individual holds and the rules by which these property rights may be transferred. The relationship between an individual and a state may be described as the relationship of two bundles of rights. An individual has certain rights towards a state (e.g., fundamental rights), and a state has certain rights towards an individual (e.g., a right to taxes). Some of these rights can be transferred, e.g., when the state issues or withdraws a license or permit to an individual, as the state does when granting or withdrawing a visa to an immigrant.

Where transactions occur voluntarily, they usually do so with the aim of internalizing external effects to a greater degree (Demsetz 1967, p. 348). Imagine ranger A with a property right to let his cattle roam on the land of farmer B. If A voluntarily transfers this right to B so B can now prevent the cattle

² The term »property rights« is used in this article despite this potential misunderstanding, since as a technical term, it is well established and developed. See Anderson and Hill (1975); Alchian and Demsetz (1973); Pejovich (1972); Demsetz (1967).

from roaming on his land (in exchange for some prize), the externalities imposed by farmer B on ranger A are usually smaller than in the previous arrangement.

When a state A (voluntarily) transacts the control over someone's migration to potential migrant B, the external effects created by B will generally be smaller than in the previous arrangement. Whether such externality-reducing transactions can happen depends on transaction costs. More externality-reducing transactions may happen when transaction costs become lower. A well-functioning contract law is a means to lower transaction costs among private actors. A well-functioning immigration law is a means to lower transaction costs between individuals and the state, as it makes it easy to identify particular migrants and assess whether they have a right to migrate,³ and to easily enable the transaction of the property right where it is not yet with the would-be migrant (by granting a permit). Immigration laws that are too complicated may frustrate potential migrants with an actual right that proves prohibitively complicated to claim.

2.3 The Concept of Enclosure

The concept of *enclosure* not only describes the concentration of property rights that were formerly widely dispersed, it also refers to the *delineation* of formerly only loosely defined and merely customarily protected rights into well-defined, formal property rights, often backed up by written legal rules (Boyle 2003, p. 34).⁴

Even if enclosures, such as the hedging and fencing of agrarian land in early modern England, may ultimately be beneficial, in the sense that they allow for the more intensive and efficient use of a resource, they can have devastating effects on those excluded from co-using a resource to which they previously had access (Polanyi 2010 [1944], p. 36). Commonly, enclosures are associated with the creation of a market (such as a labor market, a market for real estate, or a market for patents). It is sufficient, however, to associate them with the creation of *transferability* of a good, or more precisely, the transferability of rights over goods. Whether such transactions are performed through the market or the state (or a mix of both), is – for such transformations to qualify as an enclosure – of secondary importance. Of primary

³ For the enhanced pressure to be able to identify individuals, see Torpey (2000), p. 92. Torpey describes passports as »an expression of the attempt by modern nation-states to assert the exclusive monopoly over the legal means of movement.« See also p. 159.

⁴ This article relies on the legal rather than the factual or economic concept of property rights (since it is interested in the evolution of immigration law). Legal property rights may be defined as »what a government delineates and enforces as a person's right to exclusively use a good« (Barzel 1997, p. 3, 90).

importance is the fact that rights over resources were immobile before the enclosure but are transferrable afterwards. The delineation and allocation of property rights is a precondition for the transferability of these resources.

The concept of enclosures is typically used to describe the concentration of privately held access rights. However, the hallmark of enclosures is the concentration of access rights. Thus, it is still an enclosure if access rights are concentrated with a public administration. State-ownership of property rights does not imply that property rights are in the »public domain« (in the sense of Barzel 1997, p. 9, 148) or that the underlying resource is freely accessible.⁵ The rights are still enclosed, defined, and allocated (Schäfer and Ott 2020, p. 659). They are just allocated to the state, rather than to private agents. They are also allocated *by* the state.

Even though enclosures are commonly associated with the restriction of access, they are really about the delineation of access, which implies they may enhance selectiveness rather than overall restrictiveness.

2.4 The Property Right over Migration

If sets of institutions are a valuable good, there is likely a derivative good to them, one that relates to sets of institutions in the same way a ticket relates to a ride: a good that grants legally backed access to the underlying good. This derivative good is the right to use a good (i.e., a set of institutions) in a certain way (i.e., by controlling the access of a given person X to certain aspects of it). It is this ticket that can be usefully described as the property right over migration. The property right over migration is therefore defined as *the control over the access to a set of institutions*, access to public space that is the necessary auxiliary good for access to institutions, and to at least some public services. The property right over migration is therefore a right to control access.

Just as the enclosure of a good does not necessarily entail its commodification (i.e., allocating it via a market), the conceptualization of the control over access to this resource as a property right does not imply a normative argument that the property right should be allocated via a market. The important insight is that property rights, once defined, ought to be allocated. Whether they are allocated via commodification in a market or via »commodification«⁶ by an administration is a question to be answered subsequently. Creating rules that delineate control of access and allow transferring it via an administrative decision also mobilizes the resource (Barzel 1997,

⁵ For the crucial distinction between common property (every resource is freely accessible for everybody) and collective property, see Waldron (1985), p. 329.

⁶ For this terminology, see Calabresi (2016), p. 31.

pp. 128–129). In the context of the property right over migration, administrations are far more important allocators than markets.

2.5 Internalization of External Effects

Like the use of any given good, the control over migration creates external effects, either for those who are excluded from migration or for those who must share sets of institutions. This is not to imply that migration – if enabled – may not have positive external effects. This will generally be the case. Here, the emphasis is on negative external effects because these are the ones the regulation of immigration aims to internalize. External effects are reciprocal. If the property right is allocated to the state, would-be migrants have to bear the external effects of the restriction of immigration. If the property right is allocated to migrants, societies in countries of destination bear the external effects of immigration. It is a question of the allocation and the transferability of the property rights whether external effects can be internalized to a greater or lesser degree. One way by which a property rights approach to immigration law can overcome an overly state-centric perspective on immigration law is its emphasis on this reciprocity, its observation that not only migrants impose external effects on societies of destination, but that the restriction of migration imposes (often greater) external effects on would-be migrants (and many more who might profit from the legal migration of others).

2.6 The Property Right in a Hohfeldian Perspective

The property right over migration has essentially the nature of a veto over one's migration to a given place, or rather, into given institutions. The property right is allocated to a receiving state if its administration can veto a given migratory event. This veto is a *state prerogative* as long as it lies with a state, but it turns into an individual *right* to migrate if it lies with the (would-be) migrant. Citizens of the European Union who fulfill the conditions for free movement are an example of holders of their own property right to migrate to other member states. In the terminology of Wesley Hohfeld (see Hohfeld 1913), an important forerunner of the concept of property rights (Johnson 2007, p. 251), the central aspect of this property right is a *privilege*. Those endowed with it have the privilege to remain in a country of immigration or immigrate to this country (Cassee 2016, p. 23) and enjoy the »negation of a duty to stay off« (Hohfeld 1913, p. 32). If the state is endowed with it, the privilege consists in not having to permit someone to immigrate or stay. As is essential to Hohfeldian thinking, this privilege has as its correlate a negative right, the absence of an entitlement, a no-right. In the case of a privilege allocated to would-be migrants, it is the no-right of a would-be receiving state to

block the immigration of the individual in question. In the reverse allocation, it is a no-right to immigrate or stay for the would-be migrant in question.

2.7 The Property Right as a Bundle of Rights

It is a simplification to speak of a property right over migration. What was treated as a single entity so far really is a *bundle of rights*. In the hands of a migrant, the bundle is composed of aspects, like the privilege to enter a country and the privilege to stay for a certain time. Regularly, but not in all cases, the bundle also contains the privilege to access a countries' labor market, its market of services, the right to some social transfers, the privilege to bring family members, and eventually the privilege to become a citizen. In the categories of Charles Reich's »New Property« (Reich 1964, pp. 734–737), the property right over migration would be a bundle of rights that typically contains a sort of occupational license (the privilege to offer one's human capital), a sort of franchise (a partial monopoly, since the number of competitors in this specific market is limited by immigration law), and some public resources (e.g., public education for children, etc.).⁷ In that sense, it is comparable to a taxi license that also grants access to a restricted market and some public resources, the value of which also is highly responsive to technological disruption and structural economic shifts. The difference from a taxi license is the degree of personalization and the much broader spectrum of market activity to which the property right over migration grants or restricts access. Like in the case of many taxi licenses, transactions are often only possible towards the state. The exact composition of the bundle an immigrant holds varies from immigration status to immigration status and often from one individual situation to another.

It is useful to imagine those different bundles on a spectrum. On one end might be a very thin bundle that does not actually contain a right to enter or a right to stay, but still some human rights guarantees that benefit even irregular migrants, such as a right to basic health care or a right to attend elementary school. Somewhat thicker bundles may contain a right to enter the country, but just a very short-term right to stay and access only to some markets, not to others (i.e., service providers who have no access to the labor market). At the other extreme of the spectrum are bundles that grant denizenship, an unconditional and unlimited right to stay, only distinguishable from the citizenship bundle through certain aspects like political rights. Such

7 See also Casella and Cox (2018), who describe visas to the US explicitly as property rights and use the concept of the bundle of rights to unbundle visas to obtain certain policy goals. Brown refers to visas to the US as »quasi property rights« (Brown 2011, pp. 1084–1087).

bundles are a rather perfect surrogate good for citizenship (Mau 2021, p. 87) and a meaningful second-best solution for bad luck in the citizenship lottery.

In many immigration systems, employers play a vital role as facilitators or as a precondition for a transaction of a bundle of rights between a state and migrants. While the transfer occurs between a state and a migrant, employers play a vital role as matchmakers. Where the access to a labor market is conditional to a specific employer or specific working conditions, it is useful to think of an attenuated bundle of rights that grants access only to a thin slice of the labor market.

2.8 Relation to Theories of Migration

The approach put forward here diverges from existing theories of migration in several important regards. First, it aims to provide an understanding of the *regulation* of migration, rather than explain the factors that drive migration itself. It primarily challenges tendencies in legal history that assume that the history of regulation follows the history of ideas, rather than reacting to structural developments (Hesse 1983, p. 109). Nevertheless, it relies on certain assumptions regarding what drives migration, namely that technological and economic transformations are among these essential drivers. The closest relative to a property rights approach is the theory of migration transition that identifies (global) social transformation as the main driver of migration, a theory that draws heavily – like the scholarship on enclosures – on the work of Polanyi (de Haas et al. 2020, p. 57). Enclosures are one typical pattern of such transformations. Analyzing sets of institutions as a resource that underwent enclosure highlights that access to this resource is a necessary precondition for individuals to benefit from such transformations. The theory of property rights provides the analytical framework to understand how this access to an enclosed resource is granted in an increasingly selective manner.

3 Enclosures of Institutional Sets as a Reaction to Changes in the Value of Access

This section examines the question of how the economic concepts described above (i.e., enclosure and property rights in the context of immigration law) may be imported into the analysis of the historical development of immigration law.

The effort to bridge legal and economic history with the help of the theory of property rights is as old as the theory itself. The economic historian Douglas North stated for the economic school of new institutional economics (of which the theory of property rights is a subfield), »[the new institutional approach] sees change in relative prices as a major force inducing change in

institutions« (North 1993, p. 2). The economist Harold Demsetz observed that property rights are created and redistributed in response to new economic forces that increase the value of the right (Barzel 1997, p. 91).

3.1 The Premium of Citizenship and the Premium of Access to Lawful Migration

Economic history is replete with examples of the creation and allocation of property rights that essentially give access to a well-functioning set of institutions: professional licenses, rights for merchants to access certain markets, rights for citizens of given cities (Pejovich 1972, p. 315; see also Strahm 1955, p. 117; Torpey 2000, p. 158). These access rights have long been understood as valuable property rights (Hollenstein et al. 2018, p. 30)⁸, and therefore, the mobility of people hoping to gain access to such institutions has been a concern of organized societies from their inception (Scott 2008 [1998], p. 1). Today, labor is the most important revenue-producing asset. It is very often practically the only asset over which people dispose (Sen 2001, p. 162). Therefore, the question of who has membership in or is excluded from an institutional set in which labor is highly productive has become the single most important predictor of someone's lifetime income (Milanović 2016, p. 133). The current age is one of large ›citizenship premiums‹ or ›citizenship rents‹, meaning one's citizenship is an important factor in determining one's lifetime income (Milanović 2016, p. 5). The same is true for the ›rent‹ of those with legal immigration status rather than full membership, which comes with a bundle of rights not quite as strong as the bundle of citizenship. Because reform of sets of institutions tends to be very difficult and slow, access to mobility might well be the only meaningful surrogate to membership in a relatively well-functioning set.

The body of literature that emphasizes the quasi-proprietary character of citizenship and the important distributional effects of citizenship rents often overlooks this distributive effect of immigration law. In contrast, Torpey, an author focusing on the regulation of the movement of people, calls the ›monopolization of the legitimate means of movement‹ an expropriation comparable ›to those [expropriations] identified by Marx when he analyzed the monopolization of the means of production by capitalists, and by Weber when he discussed the modern state's expropriation of the legitimate use of violence« (Torpey 2000, p. 167). Rogers Brubaker describes the institution of citizenship as a ›powerful instrument of social closure« (Brubaker 1994,

⁸ For the legal rights of refugees in early modern cities, see the overview at Kaplan (2018), p. 4. See further Schäfer and Ott (2020), p. 674; North (1978), p. 696; Reich (1964), p. 735.

p. 230). Steffen Mau describes the selective function of modern borders as »a generator of inequality like there is probably no other« (Mau 2021, p. 163).⁹

If access to legal migration is the one conceivable surrogate to a lucky strike in the citizenship-lottery, it is also the most important complementary good to human capital (often the only capital that people dispose of). Whether that human capital can be combined with a set of institutions in which it can unfold its potential is decided by immigration law. A property rights approach to immigration law, therefore, not only helps to better understand the historical genesis of immigration law but also its distributional implications. It allocates the closest possible surrogate (legal access to foreign countries [read: sets of institutions]) to the most important predictor of life outcomes (citizenship) and the most important complementary good (access to a well-working set of institutions) to the widest distributed resource (human capital).

3.2 Factors for the Creation of the Property Right over Migration

According to Gary Libecap, »[p]roperty rights exist as a continuum. They range from open-access conditions at one extreme to limited and vague rights definitions, and specific, exclusive property rights at the other extreme« (Libecap 1986, p. 235). When underlying resources gain value over time, this typically also leads to more specific and exclusive property rights over time. Thus, an enclosure develops. Given that it is costly to create, implement, and enforce any kind of property rights regime – including any given form of immigration¹⁰ – there must have been a time when the costs of the specification and enforcement of the property right were higher than their utility (Waldron 1985, p. 319). Because the property right over migration consists of the control over access to public institutions, some sort of statehood must exist to delineate and allocate the control over access to it.

None of the argument so far implies that the process of the specification and allocation of property rights – over a certain good in general or the control over migration specifically – automatically leads to an overall efficient situation. This approach is not an attempt to discover a »rationality of history« (Hesse 1983, p. 84).¹¹ Both the specification and the allocation of the property right are the product of politics. If power is the ability to impose costs on others (Barzel 2012, p. 18; see also Hesse 1983, p. 99), the distribution of the property right over migration is a function of the distribution of economic

⁹ My translation.

¹⁰ One aspect of these costs consists in the considerable effort to be able to identify people. This has been termed the »revolution identificatoire«. See Torpey (2000), p. 121.

¹¹ My translation.

and political power, and its reallocation is likely when power relations shift (Libecap 1986, p. 232; Richter and Furubotn 2010, p. 134). Would-be migrants and their countries of origin are not normally included in the delineation and allocation of property rights over migration. On the other hand, those who potentially lose out from migration, fear they might lose out, or figure they can win elections by demonizing migration tend to be part of the process. In addition, their losses or perceived losses are typically concentrated, while the potential gains are widely dispersed. It would be surprising, therefore, if that process would lead to an efficient allocation (Hatton 2007, p. 364). However, the delineation, allocation, and enforcement of a property right over migration is costly even for the powerful. Not allocating it to those who value it highest comes with opportunity costs even for them. The contingency of the degree of formalization of the property right system upon the value of the property right thus remains, even if there is no natural tendency towards efficiency.

4 Rereading the History of Immigration Laws

4.1 The Regulation of Mobility

This section turns to specifics and reexamines the history of immigration law through the lens of enclosures and property rights in an attempt to enrich our perspectives on this field. James C. Scott noted that »people who move around (...) have always been a thorn in the side of states. Efforts to permanently settle these mobile people (sedentarization) seemed to be a perennial state project – perennial in part, because it so seldom succeeded« (Scott 2008 [1998a], p. 1). With this in mind, this article does not seek to reproduce the overly simplified notion of a »mobility transition« (Lucassen and Lucassen 2009, p. 348; see also de Haas et al. 2020, p. 52), depicting populations in pre-industrial times as sedentary and their mobility therefore as unregulated. Early forms of the control of access to particularly valuable sets of institutions, such as cities, date far back and are an early manifestation of property rights over mobility. As the number of unemployed and mobile »vagrants« increased in the 16th century, the public administration intervened in many European regions to regulate and restrict their mobility, in large part to regulate the price for labor (Ocobock 2008, p. 8). Another aim of these regulations was to ensure that social support could only be obtained from the vagrants' home parishes (Ocobock 2008, p. 11). Such regulations, therefore, enclosed the access to institutions that provided a degree of social security, excluding potential co-users of pool resources. Modern immigration laws allocate

access to nation-states, their markets, and their systems of social welfare.¹² While the regulation of international migration often serves similar regulative goals as the regulation of internal mobility, it relies on the institutional achievement of a nation-state, a set of institutions within which mobility is generally enabled. It is crucial, therefore, to keep in mind that the underlying resource evolved as its enclosure progressed and that its enclosure – to a degree – was a necessary condition for its evolution into a nation-state (Thym 2010, p. 51).

4.2 The Delineation of the Property Right over Migration in the 19th Century

Before immigration laws existed and foreigners could be excluded from institutional sets in a more discriminatory way than locals, national sets of institutions were commons, in the sense that they were »within the reach of members of the relevant community without the permission of anyone else« (Lessig 2002, p. 1788). This was still largely the case in the second half of the 19th century, marked by the phenomenon of massive international migration within Europe and across the Atlantic, as well as by a sharp increase in global inequality driven by soaring inequality *between countries* (since inequality within countries was in decline, O'Rourke 2001, pp. 15–18). The number of people to whom migration was a viable option expanded at the same time as the value (in the form of expected income) that could be accessed through migration, sharply increased. Restrictions were introduced for people of certain origins. For example, in eastern Prussia, Polish rural workers were seen as distorting wages and undermining the local culture. When landlords successfully fought back against these enclosures because they had an interest in cheap labor, early experiments with seasonal migration schemes were conducted. Those schemes gave employers access to cheap labor while denying those laborers access to a labor market. During the season for which they were allowed to work, the Polish workers remained tied to specific employers and farms in eastern Prussia (de Haas et al. 2020, p. 108).

However, the primary preoccupation in the second half of the 19th century was the regulation of *emigration* (Czaika et al. 2018, p. 3; Zolberg 2007, p. 34; Torpey 2000, p. 59). There was a great need for both highly qualified and less qualified laborers. At the same time, social transfers to the poor or unemployed by the nation-state remained practically nonexistent. Industrializing nation-states were therefore a rather typical situation for a stable com-

¹² There are exceptions to this. In China, access to cities remains a precious and scarce right that is often not granted or only partially granted to domestic migrants from rural areas (Gálvez 2016, p. 2).

mon-pool resource: The resource governed as a common is abundant, and very little of its use is rival. It is not surprising, therefore, that the emerging rules of the era tended to reinforce and consolidate the governance of the underlying resources as commons rather than move to an enclosure.

The second half of the 19th century was marked by the increasing number and importance of bilateral treaties that mutually assured migrants equal footing with citizens, except for political rights (Bast 2011, p. 84). The access protected by these treaties was similar to the homesteading of land that marked frontier economies in the American West around the same time. In both cases, a resource would be underused in the hands of the state, and given that the good in question was not scarce at the time, its free allocation distributed wealth in the population without much distortion. The flipside of this high accessibility of the commons was a weak protection of this access. These treaties did not grant individual rights in the contemporary sense that individuals could enforce them with the help of courts. Rather, they were conceptualized as guarantees towards the country of origin (Bast 2011, p. 85; Schlegel 2018a, p. 120; see also von Frisch 1910, p. 91). If anything, the violation of such bilateral treaties amounted to an infringement of the legal position of the country of origin, not of the migrant. This is typical for a pre-enclosure resource: weak delineation of rights paired with weak restriction *and* weak protection of access. An enclosure perspective on the genesis of immigration law helps highlight this interplay between weak restriction of access and weak protection of the possibility to access and the later shift to much stronger restriction and then gradually to better protection of the rights of those who were selected to keep access.

4.3 The Enclosure of Sets of Institutions

The interwar period was marked by the emergence of the first forms of overarching immigration laws in many European countries.¹³ With the outbreak of the war, it was easy for the administrations of these countries to legitimize the need for control of entries, an obligation to hold passports, and the possibility to expel undesired foreigners (Torpey 2000, p. 111–112). The failure to return to a liberal regulation of migration after the end of the war turned war-motivated travel restrictions into increasingly permanent enclosures (Torpey 2000, p. 116). The advent of passport requirements during the war laid the technical foundation for these restrictions. Economic downturns and perceived competition in already strained labor markets by immigrants com-

¹³ In Britain, such a law already passed in 1905 (von Frisch 1910, p. 98). For the so-called ›new world economies‹, see the overview over their tendency towards more restrictive immigration laws in the period from 1870 to 1930 in Timmer and Williamson (1998), p. 743.

pounded the pressure to control access. Trade unions were instrumental in establishing permanent restrictions on immigration. The fact that restrictive immigration laws became widespread led to a type of arms race, wherein remaining an open set of institutions quickly became more expensive when neighboring sets were increasingly sealed off. To the degree that social welfare programs were established in this period, they were sure to exclude immigrants (Goldin et al. 2011, pp. 78–80). Thus, a targeted enclosure of a directly rival resource occurred.

The bulk of the instruments to regulate migration, and thereby enclose sets of institutions, were developed in these years. Germany led the way with »strict state control of labor recruitment, employment preferences for nationals, sanctions against employers of illegal immigrants, and unrestricted police power to deport unwanted foreigners« (de Haas et al. 2020, p. 110). By 1932, France, which had a more urgent demand for labor immediately after the war, followed suit with maximum quotas of foreign workers per employer (de Haas et al. 2020, p. 111). Switzerland amended its constitution in 1925 and created its first legal framework to curb migration in 1931. While on the surface obsessed with ›Überfremdung‹ (the notion of losing one's collective identity because of the presence of too many foreigners), there was also a clear understanding that labor market needs drive immigration. Therefore, the main aim of the newly created legal framework was to allow for some labor mobility while preventing permanent residence as strictly as possible (Schweizerische Eidgenossenschaft 1924, p. 510).

The controllability of inward mobility had become more valuable than the control of outward mobility. The interwar period durably shifted the focus of the regulation of international mobility from emigration to immigration (de Haas et al. 2020, p. 109). Therein lies the key move to an enclosure of sets of institutions.

4.4 The End of the Era of the Guest Worker and the Enclosure of Family and Humanitarian Migration

After WWII, with a very high demand for labor in northern Europe, bilateral treaties between sending and receiving countries enabled and sustained the recruitment of guest workers (de Haas et al. 2016, p. 16; Herbert 2001, p. 232; Rass 2010, pp. 355–357; Schönwälder 2001, p. 251). However, it became clear that the turnover system thus established would not work in practice once economic growth slowed (Farahat 2018, p. 339; Herbert 2001, p. 232; Schönwälder 2001, p. 257, 550). The mere lending of thin bundles of property rights over time, which granted access to labor but to nothing else, turned out to have a series of hidden and unintended costs (e.g., lack of integration, high vulnerability of unemployment, belated family reunification). The oil crisis of

1973 marked the beginning of a rapid enclosure of labor opportunities. With direct access to labor markets increasingly fenced off, other forms of immigration (Hollifield 1992, p. 92) took center stage of the political agenda.¹⁴ Access to family reunification and access to humanitarian migration risked (in the eyes of receiving states) becoming substitute goods in place of access to a labor market. Hence, pressure grew to enclose access to these potential detours to labor opportunities.

Evidence for this growing pressure is the advent of the term »Migrationspolitik« in the German-speaking countries in the second half of the 1980s, beginning to replace the former »Ausländer-« and »Asylpolitik«. The shift in terminology reflected a shift in paradigm. Policymakers understood that their goals for the regulation of the labor market were in peril if they did not take the policies towards refugees into account as well (Espahangizi 2022, p. 279). In Switzerland, a strategic report on the future of immigration policies by an official commission, which was met with great interest in Germany (Espahangizi 2022, p. 293), proposed to fuse the Foreigners Act and the Asylum Act to better be able to take account of the interferences refugees created for the labor market. While the merger of the two acts ultimately failed, there was a consensus on the risk that refugees might disturb the equilibrium aimed for on the labor market. »We observe that the mixture of politics regarding foreigners and the politics regarding refugees is imposed on us by people entering our country. For them, unlike for us, it is of little importance under which title they can obtain some years of residence, even if precarious«, one regional immigration office responded to the report.¹⁵

An enclosure perspective is helpful to highlight this ›backdoor argument‹, which itself makes use of the metaphorical language of fencing and closing. It highlights the extent to which the regulation of family unification and humanitarian migration is shaped by the attempt to avoid backdoor access to a set of institutions, the value of which is determined largely by its labor market.

While immigration laws were rudimentary at first and left a great deal of discretion to the competent authority of the receiving state, the second half of the 20th century is marked by the increasing degree of detail of these laws. This development towards a tighter-knitted net of rules regarding migration, many of which protected migrants' rights and therefore created a more detailed delineation of property rights over migration, can be observed in many countries in the second half of the 20th century (for Germany, see Thym 2010,

¹⁴ For an overview of such policies, see de Haas et al. (2016), pp. 25–27; Freeman (2007), p. 94.

¹⁵ Quoted according to Espahangizi (2022), p. 288. My translation.

p. 59; for Switzerland, see Uebersax 2012, p. 15; for the US, see Hollifield 1992, p. 891). For a long time, German law operated with a general clause as its central device which provided that immigrants could be admitted, as long as their admission was not detrimental to the interests of the German State.¹⁶ However, the number of immigrants living and arriving in Germany made it both impractical and problematic to leave the governance of the immigration system to the broad discretionary powers of the administration. Pressure increased to regulate migration in a more detailed fashion (Schönwälder 2001, p. 247). When a new bill was passed in 1990, its marked difference compared to its predecessor was that under certain conditions, it guaranteed rights, including the right to become a citizen, to migrants (Thym 2010, pp. 61–63; Joppke 1998, p. 287). The selective access rights to a valuable resource became more sharply delineated and better protected.

The treaties negotiated in the second half of the 19th century formally remained in force. However, the treaty parties typically agreed on a subsequent restrictive interpretation.¹⁷ In some cases, treaties were explicitly amended to that effect (Stoffel 1979, pp. 114–132; see also Hollifield 2011, p. 236). Walter Stoffel stresses the revolution in transportation and communication that could not have been foreseen before WWI¹⁸ and the many thousands of individuals that thus could consider migrating. Given these unforeseeable disruptions, he claims that the threshold of a *clausula rebus sic stantibus* would have been fulfilled for a unilateral reduction of the scope of these treaties to reclaim control over migration by the states. In this enclosure, as in others, technological disruption turns out to be a decisive driver.¹⁹ Stoffel also identifies a direct link between the creation of the welfare state and the decline in the number of treaties that enabled migration (Stoffel 1979, pp. 76–77). This is a striking example in which property rights have been delineated and claimed by the states due to the rapidly enhanced value of the underlying resource and the rapidly expanding pool of potential migrants. Both developments led to soaring potential costs for not being able to control migration (Herbert 2001, p. 335).

If the attempt to fence off alternative routes into the labor market was the main project of immigration laws in the last quarter of the 20th century, making the access more tailored to the needs of receiving states is the main project of immigration law in the 21st century. Policies to attract highly skilled

¹⁶ See § 2 Abs. 1 AulsG 1965; Sammlung des Bundesrechts, Bundesgesetzbl. II 2600–1.

¹⁷ For the declining importance and observance of those treaties in Germany, see Bast (2011), p. 87. For Switzerland and its partner countries, see Piguet (2013), p. 14.

¹⁸ A very similar argument was made by von Frisch (1910), p. 94.

¹⁹ Technology (like train travel) also tended to undermine the ability to effectuate border checks; see Torpey (2000), p. 77.

migrants became increasingly common after 2000 (de Haas et al. 2016, p. 24; Meyers 2007, p. 183).²⁰ This effort stems from an increasing awareness of an ongoing ›war for talents‹. European countries feel growing pressure to offer attractive bundles of rights to the internationally sought-after chosen few (for Germany, see Herbert 2001, p. 333). It marks the development from an initially indiscriminate enclosure against foreigners in general to a much more selective allocation of access. The most general large-scale attempt for such an explicit turn to selectiveness is the EU Blue Card Directive. It is designed to help the EU become the most competitive economy worldwide²¹ and at the same time flags awareness of the risk of the brain drain it might trigger.²² Besides, the Blue Card Directive vividly demonstrates how challenging selectiveness in the enclosure of competitive economies can be, how difficult it is to be attractive for some while inaccessible to others. The Directive is by now widely regarded as a failure, including by the European Commission (Lange 2020, p. 276), and subject to a major overhaul and liberalization, which again demonstrates the challenges of selectiveness.

However, the main selective effect of this period was created through an increasingly common set of institutions, the single market and the European institutions to uphold it. Creating a much larger institutional roof makes the fences underneath this roof ever more obsolete. As the pool resource is becoming much larger, the gates are moved outwards and reinforced there (Mau 2021, p. 134; Parusel 2010, p. 26, 231). This development creates a strong distinction between foreigners from Europe and those from outside of it.

4.5 The Role of Courts and International Human Rights Protection

As with the enclosure of land in England, courts played a significant and nuancing role in the enclosure of sets of institutions. Often, courts have a clearer understanding than lawmakers of the value of the property right over migration in specific cases. They therefore tend to grant access in a more nuanced way, protecting the bundle of rights of potential migrants more generously than initially foreseen by the positive law. In some cases, this creates case law that challenges and sometimes frustrates the efforts of the legislature to rearrange property rights over migration. An example of such a

²⁰ In Germany, a shortage of qualified IT workers was an important trigger to consider a new immigration law in early 2000; Bast (2012), p. 64.

²¹ COUNCIL DIRECTIVE 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (Blue Card Directive), recital 3.

²² COUNCIL DIRECTIVE 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (Blue Card Directive), recitals 22-24.

development is that the right to free movement of persons has been interpreted so broadly by the European Court of Justice (ECJ) that it led to a successive emancipation of this right from its initial aim of a free circulation of workers (Wollenschläger 2007, p. 60). Another example is the slow but gradually extended protection of migrants against forced removal and the protection of a right to immigrate on grounds of the protection of the right to family life and private life by the European Court of Human Rights. Particularly, such a perspective is helpful in understanding how a well-working set of institutions that relies on a minimum of coherence (as courts do) *has* to grant rights to migrants that were never designed for them. Once these rights are stated and labeled as fundamental or universal, they cannot entirely be withheld from migrants. Having relatively coherent courts – a necessary precondition of a relatively well-functioning set of institutions – therefore leads to a certain inevitability to better defined, stronger rights of migrants.

4.6 Lobbying for Privileged Access: The Role of Countries of Origin

Another (underestimated) factor in the ever more selective access to the enclosed resource is the importance of the role of the country of origin. The growing competition among potential receiving countries led to improved leverage of countries of origin. Their threat to channel their citizens to destinations that granted better conditions gained credibility (Rass 2010, pp. 384–386). Initially, Italy was »the semi-periphery of a European regional economy dominated by Germany« (Torpey 2000, p. 125). However, it quickly became the most important sending state among the founding members of the European Community and played a decisive role in the establishment of the free movement of persons within the European Union (Schönwälder 2001, p. 278). In this role, Italy had a vital interest in gaining access to attractive labor markets for its citizens. However, Italy failed with its initial demand to assure priority to migrants from EC member states as opposed to third countries (Meyers 2002, p. 32).²³ Germany strongly opposed such a restriction (Schönwälder 2001, p. 280). Italy's demand, however, illustrates that the question of the extent of exclusivity of access to labor markets influences the value of the property right over migration. An Italian official went so far as to

²³ This view is contested. Comte (2018, p. 179) admits that Italy played a certain role in the establishment of free movement in applying pressure to create legal paths of emigration for its citizens. However, he insists that the free movement of people was first and foremost a German project, pressed for by a West Germany anxious for opportunities to export its (at the time) quickly growing workforce, consistently reinforced by immigration from eastern Europe. A second strategic interest of Germany was the prevention of communism in allied countries through opportunities of migration to diminish social tensions. This strategic interest played out mainly concerning Italy.

claim that the right to free movement would remain ›theoretical‹ if access to the labor market of other EC member states would have to be shared with citizens of third countries (Meyers 2002, p. 32). With the expansion of the EU, this question lost relevance since the few countries of recruitment outside of it remained Turkey and Yugoslavia.

In Switzerland, some trade unions, in which guest workers from southern EC member states were strongly represented, lobbied the governments of Italy, Spain, and Portugal to pressure Switzerland to replace the seasonal-worker status with a scheme of free movement (Espahangizi 2022, p. 295). Eventually, countries associated with the European Single Market (EEA countries) had to concede to the pressure of the European Union to open their labor markets in exchange for (partial) access to its common market. Especially in the case of Switzerland, clear evidence shows that the free movement of persons with the EU/EFTA would have been politically impossible were it not for the ›carrot‹ of access to the single market Switzerland gained in return (Schweizerische Eidgenossenschaft 1999, p. 6156, 6309). Despite a successful referendum to amend the Swiss constitution to reintroduce caps (in February 2014), the threat of losing access to the single market was too great to put this constitutional obligation into practice. The reclamation of the property rights over migration from EU/EFTA failed due to the credible threat to enforce internalization of the damage done to European citizens if they were again enclosed from an attractive set of institutions.

A more recent example of an internalization of the external effects of immigration restrictions is the trade deal the UK hopes to achieve with India, partly to compensate for lost market access after Brexit. It is a widely held consensus that privileged access to the growing Indian market will only be possible in exchange for easier access to the UK for Indian workers (Wilkinson 2022). As long as the UK is unwilling to grant access to its labor market to (some) Indians, it has to bear a part of the negative effects of its exclusionary policies by losing out on trade. India, thereby, is capable of enforcing the internalization of a part of the negative externalities imposed by the UK's restrictive immigration politics.

The concept of internalization, closely related to the concept of property rights, is helpful to underline a mechanism easily overlooked otherwise: the capacity of imposing on states part of the negative effects of their own migration laws and the pressure to avoid these costs by choosing more permissive policies.

4.7 Resources with Decreasing Value

Theory predicts that property rights over resources with decreasing value will overgrow, fall in disrepair, and eventually be abandoned. Maintaining

and enforcing such property rights will become too expensive (Anderson and Hill 1990, pp. 175–176). A formerly enclosed resource will become free-floating again.

An example of a good with declining value is the control over *emigration*. With scarce populations, endowed with scarce skills, and the need to build up armies, the control over emigration once was of great value (Czaika et al. 2018, p. 3). As these factors waned and countries became more concerned with immigration from the interwar period on (Zolberg 2007, p. 33), rules that defined and enforced state-owned property rights over emigration vanished.²⁴ As Aristide Zolberg stated, »[t]he demographic revolution, which originated in Western Europe around the middle of the 18th century and rapidly spread to most of the region, had a fundamentally deflationary effect on the value of population from the perspective of elites concerned with economic production and military power« (Zolberg 2007, p. 53).

Another example of an overgrown property right is the control over earnings and their conversion into the currency of the country of origin. Capital was scarce immediately after WWII, and currencies were volatile. The concern that the income of guest workers might largely drain away to their countries of origin led to detailed rules on the transferability of earned income to home countries. By the 1960s, a drain of currency was a minor concern (yet costly to enforce)²⁵; hence, these rules had vanished (Rass 2010, pp. 476–477).

4.8 Wrap-Up

To wrap up, the approach advocated in this article stresses how little the factual possibility of access was backed up by legal rights at the time when access was widely available, how urgent the delineation of that property right became as the value of the underlying resource grew, and how significantly this enclosure influenced the nature and value of the underlying resource itself. In addition, the approach proposed here is capable of highlighting the role of technology, both for the nature of the underlying resource and the pressure to control access to it. It also stresses the importance of coherence in jurisprudence that led to an allocation of property rights to migrants that was never politically intended. Overall, a property rights approach to the genesis of immigration law can highlight the pressure to *internalize* external effects – not just those of migration, but even more so, those of the restriction of migration.

²⁴ For the decline of exit visas, see Czaika et al. (2018), pp. 27–29.

²⁵ See the examples at Rass (2012), pp. 219–220.

5 Implications of the Property Rights and Enclosure Perspective

In addition to its potential to clarify the past, there is predictive power in an enclosure approach to immigration law. While one may argue that too many factors play into the value of the property right over migration to enable predictions, the analysis nevertheless provides two important insights. First, it can help to predict what will happen if the value of the property right over migration either increases or decreases. Second, it can help to determine the factors that influence its value. These factors can be grouped crudely into the value of moving (which is determined – among other things – by global differences in productivity and stability) and the costs of the transaction of the property right (which are mainly influenced by technological developments).

5.1 On the Value of Moving (and Enabling Movement)

Branko Milanović relies on the concept (Milanović 2016, pp. 128–132) of the world of Fanon, where geographical origin is the most important predictor of life outcomes, and the world of Marx, where class is the most important predictor of life outcomes. We currently live in a world of Fanon. It is unknown if and when we are moving back to a world of Marx (Milanović 2016, p. 148). The effect of either of these scenarios on the value of the property right over migration is also unknown.

It seems a logical conclusion that the value of the property right over migration increases if place of birth becomes an even more important predictor than class in determining life outcomes. In this scenario, access to international mobility means access to an even bigger leap in productivity and security for would-be migrants, and it is likely to be hoarded even more jealously by potential receiving countries. Conversely, the value of the property right may decrease if the difference in income between countries converges. Branko Milanović suggests that the ›citizenship premium‹ he describes could gradually erode if differences in mean income between poor and rich countries diminish, and with it, the importance of the location of birth (Milanović 2016, p. 143). While this may be true for a static reading of a citizenship premium, it fails to account for the premium of legally backed mobility. If market economies with large middle-class populations continue to develop in the global south, this does not imply that the property right over the migration of these new middle-class members (i.e., the right to control their international mobility) loses value. Given their improved education and integration in the formal economy, which enhances their chances to succeed in markets abroad, it might not only become easier for them to migrate but also

more desirable given their enhanced expectations of a good life (Massey 1999, p. 318).²⁶ The prognosis of a decreasing value of the property right over migration may therefore be as misleading as earlier expectations (that also shaped immigration policies) that women will more and more give up paid work and stay at home (again) once household incomes increase (Afonso 2019, p. 264). Even if the leap in income for potential migrants diminishes, the value of the property right over their migration might continue to grow because it allows for more self-fulfillment rather than for more income. The reason is that international mobility (i.e., access to specific sets of institutions) is a *complementary good* to individual skills. It might increase in value when human capital becomes more specialized because it may remain the only means to gain access to a highly specific set of institutions, the one in which specialized human capital can be brought to unfold most of its specific potential. Consider the following example: Someone could have become an engineer of a general formation 30 years ago. The possibility to migrate would have offered that person a multiplication of income while doing more or less the same work as in the country of origin. However, a generation later, thanks to improved circumstances, that same person may have the possibility of becoming a highly specialized engineer capable of performing exciting and fulfilling tasks that can only be undertaken in a handful of laboratories situated in Europe, Japan, and the United States. Having access to these countries may have a greater value now, even if the difference in average incomes for engineers might be smaller. Legal migration grants access to thrilling, if specialized, opportunities.

Unlike in situations of growing global inequalities, however, in this scenario, the leverage of countries of origin to internalize negative externalities of the restriction of migration (the damage of the exclusion of potential migrants) also grows. Notably, they might try to trade access to their own increasingly attractive markets in exchange for access to labor and service markets (Schlegel 2018a, p. 126). It will become increasingly expensive for potential receiving countries to turn such an offer down. The growing internalization of the external effects of migration restrictions is, therefore, a likely future development in immigration law in the case of a closing gap between the economies of the global south and the global north. Growing internalization in this context means that states either allow migration more often (i.e., transfer the property right over migration more often) or they must factor in the cost of forgone benefits from trade and other forms of cooperation with countries of origin.

26 For a review of the evidence of a so-called migration hump, see Clemens (2015), esp. p. 174.

Under an alternative scenario, the value of moving will decrease because work can increasingly be done remotely, and migration is therefore gradually no longer a precondition to access interesting labor. The property right over migration would then undergo a similar trajectory as the property right over emigration. Its enforcement would become lenient, reforms rare, and eventually, it would be abandoned as a general rule and reserved for special cases. However, such a scenario overestimates technology as a surrogate to territorially bound sets of institutions. Even if such technology was readily available, much of it would rely on territorially grounded infrastructure and thereby on the quality of sets of institutions that have to provide these infrastructures. It is likely, therefore, that the tyranny of geography is here to stay (Zahn and Schlegel 2020, p. 67).

5.2 Transaction Costs

The question of transaction costs could only be touched upon in this article and is worthy of further research, given that transactions between states and individuals are less well-theorized than contractual and voluntary transactions among private actors. Default rules of transaction are different in a public-law setting than in a contractual setting, and this has implications for transaction costs. Changing transaction costs may well impose pressure to change transaction rules in a specific context like immigration law. Addressing these questions here is prohibited by space. However, some predictions regarding the development of transaction costs seem straightforward: Technological innovation is poised to bring down transaction costs further, especially search and enforcement costs. Technology that can provide, communicate, and verify information about individuals, their identity, their characteristics, their record, and their financial situation is likely to become increasingly operational across international borders. This will enhance the value of the property right over migration because transferability is one factor for its value.

Transactions (can) lead to the internalization of the costs of the policies of a state or the behavior of individuals. Therefore, falling transaction costs enhance pressure to internalize the external effects of the state activity to restrict migration and of the individual activity to migrate. The closer transaction costs come to zero, the more relevant what otherwise is just a *reductio ad absurdum* (Allen 2015, p. 380) becomes the question of who would eventually obtain the property right over migration in a world of zero transaction costs. In other words, who are the agents that impose smaller negative external effects on the other agents than in all other possible allocations of the property right? Generally, no one values the property right over their migration quite as much as would-be migrants do. They are most directly affected

by the decision over their migration, as they are the only ones having the necessary information and incentives to invest in the value of the property right (Schlegel 2017, p. 167). Therefore, the hypothesis can be extended to predict that the lower the transaction costs and the higher the probability of a transaction that lowers external effects, the likelier the property right will be obtained by migrants rather than receiving states. Thus, an immigration regime in which more people can obtain control over their own international movements – likely on highly selective and not necessarily just criteria – seems plausible.

6 Conclusion

The approach developed here shows that the emergence and evolution of immigration law in European countries of immigration can be explained as a series of reactions by lawmakers to the changing value of the underlying resource (i.e., sets of institutions) and access to this resource. Many factors play into this value, and it may change for just one side, either for potential receiving states or potential migrants. Still, the approach helps explain why immigration laws emerged everywhere at around the same time after there had been next to no use for them in the 19th century (except for rules regarding emigration and the mobility of ›vagrants‹). It illustrates why immigration laws became ever more detailed – especially in some aspects, such as enforcement and the determination of refugee status – more sophisticated, and much more selective. The approach also draws attention to the problem of transaction costs in the field of immigration law and the pressure to internalize the negative effects of the restriction of migration.

Taken together, these observations suggest a trend from an initial enclosure of sets of institutions to a nuanced reallocation of access to those institutions. More detailed, more elaborate, and more socially stratifying (not more restrictive overall) immigration laws are the likely trend detected by a property rights approach. The main driver of the ever more selective nature of the enclosure is the growing pressure to internalize the external effects of either the exclusive or freely accessible use of sets of institutions. *Internalization* is achieved by allowing the transaction of the property right over migration from the once discretionarily deciding states to increasingly autonomous individuals – or at least to those individuals who are lucky enough to have some leverage to impose part of the costs of their exclusion on potential receiving states.

References

- Afonso, Alexandre. 2019. Migrant Workers or Working Women? Comparing Labour Supply Policies in Post-War Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 21 (3): 251–269. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1527584>.
- Alchian, Armen A., and Harold Demsetz. 1973. The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History* 33 (1): 16–27. <https://doi.org/10.1017/S0022050700076403>.
- Allen, Douglas W. 2015. The Coase Theorem. Coherent, Logical, and not Disproved. *Journal of Institutional Economics* 11 (02): 379–390. <https://doi.org/10.1017/S1744137414000083>.
- Anderson, Terry L., and Peter J. Hill. 1975. The Evolution of Property Rights: A Study of the American West. *The Journal of Law and Economics* 18 (1): 163–179.
- Anderson, Terry L., and Peter J. Hill. 1990. The Race for Property Rights. *Journal of Law and Economics* XXXIII: 177–197.
- Barzel, Yoram. 1997. *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barzel, Yoram. 2012. *A Theory of the State. Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bast, Jürgen. 2011. *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bast, Jürgen. 2012. Das neue Aufenthaltsgesetz in Deutschland (2002–2011): Zwischenbilanz und Trends. In *Jahrbuch für Migrationsrecht 2011/2012*, eds. Alberto Achermann, Cesla Amarelle, Martina Caronia, Astrid Epiney, Walter Kälin, and Peter Uebersax, 63–79. Bern: Stämpfli Verlag.
- Boyle, James. 2003. The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain. *Law and Contemporary Problems* 66: 33–74.
- Brown, Eleanor Marie Lawrence. 2011. Visa as Property, Visa as Collateral. *Vanderbilt Law Review* 64 (4): 1047–1105.
- Brubaker, Rogers. 1994. Are Immigration Control Efforts Really Failing? In *Controlling Immigration. A Global Perspective*, eds. Wayne A. Cornelius, James Hollifield, and Philipp Martin, 227–231. Stanford: Stanford University Press.
- Calabresi, Guido. 2016. *The Future of Law and Economics. Essays in Reform and Recollection*. New Haven: Yale University Press.
- Casella, Alessandra, and Adam B. Cox. 2018. A Property Rights Approach to Temporary Work Visas. *The Journal of Legal Studies* 47 (1): 195–227. <https://doi.org/10.1086/694166>.
- Cassee, Andreas. 2016. *Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen*. Berlin: Suhrkamp.
- Clemens, Michael A. 2015. Does Development Reduce Migration? In *International Handbook on Migration and Economic Development*, ed. Robert E. B. Lucas, 152–185. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Comte, Emmanuel. 2018. *The History of the European Migration Regime. Germany's Strategic Hegemony*. London: Routledge.
- Czaika, Matthias, Hein de Haas, and María Villares-Varela. 2018. The Global Evolution of Travel Visa Regimes. An Analysis based on the DEMIG VISA Database. *Population and Development Review* 44 (3): 1–34.
- Demsetz, Harold. 1967. Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review* 57 (2): 347–359.

- Espahangizi, Kijan. 2022. *Der Migration-Integration-Komplex. Wissenschaft und Politik in einem (Nicht-)Einwanderungsland, 1960–2010*. Konstanz: Konstanz University Press.
- Farahat, Anuscheh. 2018. Inklusion in der superdiversen Einwanderungsgesellschaft. Verfassungsrechtliche Eckpunkte. In *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Band 66*, eds. Susanne Baer, Oliver Lepsius, Christoph Schönberger, Christian Waldhoff, and Christian Walter, 337–369. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Freeman, Gary P. 2007. The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States. In *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, ed. Christian Joppke, 86–108. Oxford: Oxford University Press.
- von Frisch, Hans. 1910. *Die Staatsrechtliche Stellung der Fremden*. Berlin: Carl Heymann.
- Gálvez, Liska. 2016. The Hukou System Chinese Modernization Pattern: Tradition and Modernity. In *Observatorio de la Política China*. <https://politica-china.org/areas/sociedad/the-hukou-system-chinese-modernization-pattern-tradition-modernity>. Accessed: 6.9.2022.
- Goldin, Ian, Geoffrey Cameron, and Meera Balarajan. 2011. *Exceptional People. How Migration Shaped our World and will Define our Future*. Princeton: Princeton University Press.
- de Haas, Hein, Katharina Natter, and Simona Vezzoli. 2016. Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies. *International Migration Review* 52 (2): 1–44. DOI: 10.1111/imre.12288.
- de Haas, Hein, Stephen Castles, and Mark J. Miller. 2020. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London: Macmillan International.
- Hatton, Timothy J. 2007. Should we Have a WTO for International Migration? *Economic Policy* 22 (50): 339–383. DOI: 10.1111/j.1468-0327.2007.00178.x.
- Herbert, Ulrich. 2001. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Munich: C.H. Beck.
- Hesse, Günter. 1983. Zur Erklärung der Änderung von Handlungsrechten mit Hilfe ökonomischer Theorie. In *Property Rights und Ökonomische Theorie*, eds. Alfred Schüller and Willi Meyer, 79–109. Munich: Vahlen.
- Hodgson, Geoffrey M. 2006. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues* 40 (1): 1–25. DOI: 10.1080/00213624.2006.11506879.
- Hodgson, Geoffrey M. 2015. Much of the »Economics of Property Rights« Devalues Property and Legal Rights. *Journal of Institutional Economics* 11 (4): 683–709.
- Hohfeld, Wesley N. 1913. Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *Yale Law Journal* 23 (1): 16–59.
- Hollenstein, André, Patrick Kury, and Kristina Schulz. 2018. *Schweizer Migrationsgeschichte*. Baden: Hier und Jetzt Verlag.
- Hollifield, James F. 2011. Migration and the Global Mobility of Labor: A Public Goods Approach. In *Global Mobility Regimes*, ed. Rey Koslowski, 219–240. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hollifield, James F. 2004. The Emerging Migration State. *International Migration Review* 38 (3): 885–912.
- Hollifield, James F. 1992. *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Post-war Europe*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Johnson, Denise R. 2007. Reflections on the Bundle of Rights. *Vermont Law Review* 32: 247–272.

- Joppke, Christian. 1998. Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics* 50 (2): 266–293.
- Kaplan, Benjamin J. 2018. The Legal Rights of Religious Refugees in the ›Refugee-Cities‹ of Early Modern Germany. *Journal of Refugee Studies* 2: 2–20. DOI: 10.1093/jrs/fey010.
- Lange, Tesseltje. 2020. A New Narrative for European Migration Policy: Sustainability and the Blue Card Recast. *European Law Journal* 26 (3–4): 274–282. <https://doi.org/10.1111/eulj.12381>.
- Lessig, Larry. 2002. The Architecture of Innovation. *Duke Law Review* 51: 1783–1801.
- Libecap, Gary D. 1986. Property Rights in Economic History: Implications for Research. *Explorations in Economic History* 23: 227–252.
- Lucassen, Jan, and Leo Lucassen. 2009. The Mobility Transition Revisited, 1500–1900: What the Case of Europe Can Offer to Global History. *Journal of Global History* 4 (3): 347–377. <https://doi.org/10.1017/S174002280999012X>.
- Massey, Douglas S. 1999. International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State. *Population and Development Review* 25 (2): 303–322.
- Massey, Douglas S., Joaquin Arango, Hugo Graeme, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, and Edward J. Taylor. 1993. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review* 19 (3): 431–466.
- Mau, Steffen. 2021. *Sortiermaschinen*. Munich: C.H. Beck.
- Meyers, Eytan. 2002. Multilateral Cooperation in International Labor Migration. UC San Diego Working Paper Series. <https://escholarship.org/uc/item/4zv454f5>. Accessed 6.9.2022.
- Meyers, Eytan. 2007. *International Immigration Policy. A Theoretical and Comparative Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Milanović, Branko. 2016. *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- North, Douglass C. 1993. *The New Institutional Economics and Development*. <https://econpapers.repec.org/paper/wpawuwpeh/9309002.htm>. Accessed 6.9.2022.
- North, Douglass C. 1978. Structure and Performance: The Task of Economic History. *Journal of Economic Literature* 16 (3): 963–978.
- Ocobock, Paul Robert. 2008. Vagrancy and Homelessness in Global and Historical Perspective. In *Cast out...Vagrancy and Homelessness in Global and Historical Perspective*, eds. A. L. Beier and Paul Robert Ocobock, 1–34. Athens: Ohio University Press.
- O'Rourke, Kevin H. 2001. *Globalization and Inequality: Historical Trends* (NBER Working Paper, No. 8339), <https://www.nber.org/papers/w8339>. Accessed 6.9.2022.
- Parusel, Bernd. 2010. *Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pejovich, Svetozar. 1972. Towards an Economic Theory of the Creation and Specification of Property Rights. *Review of Social Economy* 30 (3): 309–325.
- Piguët, Etienne. 2013. *L'immigration en Suisse. Soixante ans d'Entrouverture*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Polanyi, Karl. 2010 [1944]. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Rass, Christoph. 2010. *Institutionalisierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt. Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974*. Paderborn: Schöningh.

- Rass, Christoph. 2012. Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919–1975: A New Migration Regime? *International Review of Social History* 57 (Special Issue 20: Mediating Labour: Worldwide Labour Intermediation in the Nineteenth and Twentieth Centuries): 191–224.
- Reich, Charles A. 1964. The New Property. *The Yale Law Journal* 73 (5): 733–787. DOI: 10.2307/794645.
- Richter, Rudolf, and Furubotn, Eirik G. 2010. *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rifkin, Jeremy. 2000. *The Age of Access. The New Culture of Hypercapitalism, where all of Life is a Paid-for Experience*. New York: Jeremy P. Tarcher/Putnam.
- Schäfer, Hans-Bernd, and Claus Ott. 2020. *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*. Berlin: Springer.
- Schlegel, Stefan. 2017. *Der Entscheid über Migration als Verfügungsrecht. Eine Anwendung der Ökonomischen Analyse des Rechts auf das Migrationsrecht am Beispiel der Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schlegel, Stefan. 2018a. A Bundle of Bundles of Rights – International Treaties Regarding Migration in the Light of the Theory of Property Rights. *Utrecht Journal of International and European Law* 34 (2): 111–129. <http://doi.org/10.5334/ujiel.448>.
- Schlegel, Stefan. 2018b. Move inside the ›Bell Jar‹. A Property Rights Approach to the Skills of Migrants. In *International Migration* 56 (6): 36–51. <https://doi.org/10.1111/imig.12499>.
- Schlegel, Stefan. 2020. Elemente einer institutionenökonomischen Analyse des Migrationsrechts. In *Philosophie des Migrationsrechts*, eds. Jelka Markow and Frederik von Harbou, 113–132. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schönwälder, Karen. 2001. *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*. Essen: Klartext.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. 1924. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die bundesrechtliche Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. *Schweizerisches Bundesblatt*, 1862. https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1924/2_493_511_587/de. Accessed: 6.9.2022.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. 1999. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG (BBl 1999 6128). <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/1999/6128.pdf>. Accessed: 6.9.2022.
- Scott, James C. 2008 [1998]. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sen, Amartya. 2001. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoffel, Walter A. 1979. *Die völkervertraglichen Gleichbehandlungsverpflichtungen der Schweiz gegenüber den Ausländern. Eine Untersuchung über die Bedeutung der Gleichbehandlungsklauseln in den Niederlassungsverträgen*. Zürich: Schulthess.
- Strahm, Hans. 1955. Stadtluft macht frei. Das Problem der Freiheit in der deutschen und schweizerischen Geschichte. In *Mainaувorträge*, ed. Konstanzer Arbeitskreis für mittelalterliche Geschichte, 103–121. Sigmaringen: Jan Thorbecke Verlag.
- Thym, Daniel. 2010. *Migrationsverwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Timmer, Ashley S., and Jeffrey G. Williamson. 1998. Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash. *Population and Development Review* 24 (4): 739–771.

- Torpey, John. 2000. *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uebersax, Peter. 2012. Das AuG von 2005: zwischen Erwartungen und Erfahrungen. In *Jahrbuch für Migrationsrecht 2011/2012*, eds. Alberto Achermann, Cesla Amarelle, Martina Caronia, Astrid Epiney, Walter Kälin, and Peter Uebersax, 3–62. Bern: Stämpfli Verlag.
- Waldron, Jeremy. 1985. What Is Private Property? *Oxford Journal of Legal Studies* 5 (3): 313–349.
- Wilkinson, Tom. 2022. Boris Johnson Wants a Trade Deal with India. But Will the UK Accept Looser Immigration Rules? *The Wire*, 24.1.2022. <https://thewire.in/trade/india-uk-trade-deal-immigration>. Accessed: 6.9.2022.
- Wollenschläger, Ferdinand. 2007. *Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Zolberg, Aristide R. 2007. The Exit Revolution. In *Citizenship and Those who Leave. The Politics of Emigration and Expatriation*, eds. Nancy L. Green and François Weil, 33–60. Urbana: University of Illinois Press.

Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff,
Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner,
and Sarah Spencer

Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe

Abstract

Across Europe, an increasing number of cities have developed strategies to support migrants who are deemed ineligible for social benefits by national policies and thereby effectively deprived of basic social rights. In contrast to such restrictive national policies, cities often provide access to certain key services, such as health care, housing, education, and legal aid, and ensure safe reporting of crime. This paper introduces the concept of ›migrants with precarious legal status‹ to capture their common focal point: the support of persons who lack, or are vulnerable to the loss of, their legal status. Based on this concept, we review existing research on vertical and horizontal networks and governance arrangements that has tried to grasp municipal strategies toward migrants with precarious legal status. We propose to complement these approaches through a perspective that focuses on negotiations over precarity within municipalities and try to reveal the different and at times conflicting approaches of the various service providers toward migrants with

Adrienne Homberger
Centre for Sociology, Faculty of Architecture and Planning, Technical University of Vienna
Dr. Maren Kirchhoff
Department of Social Welfare, Fulda University of Applied Sciences
Dr. Marie Mallet-Garcia
Centre on Migration, Policy, and Society (COMPAS), University of Oxford
Prof. Dr. Ilker Ataç
Department of Social Welfare, Fulda University of Applied Sciences
Prof. Dr. Simon Güntner
Centre for Sociology, Faculty of Architecture and Planning, Technical University Vienna
Dr. Sarah Spencer
Centre on Migration, Policy, and Society (COMPAS), University of Oxford

precarious legal status within a municipal authority. By tying together these concepts, we argue for a deeper and more comprehensive understanding of the different interests and power dynamics at play when creating inclusive local practices for migrants with precarious legal status.

Keywords

Migration, precarity, social inclusion, health care, accommodation, human rights

Lokale Ansätze zur Unterstützung von Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus – Aushandlung inklusiver Praktiken in europäischen Städten

Immer mehr Städte in Europa entwickeln Strategien, um Migrant*innen zu unterstützen, die aufgrund nationaler Regelungen keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben und damit effektiv grundlegender sozialer Rechte beraubt werden. In diesem Beitrag fassen wir verschiedene prekarierte Gruppen – Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsstatus, abgelehnte Asylbewerber*innen, arbeitslose EU Bürger*innen u.a. – als ›Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus‹ zusammen, d.h. als Personen, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben oder vom Verlust dieses Status bedroht sind, wenn sie Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Im Gegensatz zu den restriktiven nationalen Politiken bieten einige Städte diesen Personen z.T. Zugang zu wichtigen Dienstleistungen wie Gesundheitsfürsorge, Wohnraum, Bildung und Rechtsbeistand oder gewährleisten die sichere Anzeige von Straftaten. In unserem Beitrag betrachten wir bestehende Forschungsarbeiten zu kommunalen Strategien gegenüber Migrant*innen und den sie tragenden vertikalen und horizontalen Netzwerken und Governance-Arrangements. Wir schlagen vor, diese Ansätze durch eine Perspektive zu ergänzen, die sich auf die Verhandlungen über Prekarität innerhalb von Kommunen konzentriert und versucht, die unterschiedlichen und manchmal widersprüchlichen Ansätze innerhalb einer Stadt(verwaltung) zu erfassen. Indem wir diese Konzepte miteinander verknüpfen, plädieren wir für ein tieferes und umfassenderes Verständnis der verschiedenen Interessen und Machtdynamiken, die bei der Schaffung inklusiver lokaler Praktiken in Bezug auf Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus im Spiel sind.

Schlagwörter

Migration, Prekarität, Integration, Gesundheit, Unterbringung, Menschenrechte

* * * * *

1 Introduction

In recent years and particularly since 2015, various European cities have begun to develop policies and practices addressing the specific needs of migrants who are deemed ineligible for national support and services and who are thereby effectively deprived of their basic social rights (Delvino and Spencer 2019; Campomori and Ambrosini 2020; Potochnick et al. 2017). Services provided by municipalities range from health care to housing, as well as education, the provision of legal aid, and facilitating access to justice and labor rights. Municipalities may explain and legitimize the provision of such services through a variety of different moral frames and ideas of deservingness but also in more pragmatic terms, such as decreasing street homelessness or improving the city's image for tourism (Delvino and Spencer 2019; Ataç and Rosenberger 2019; Mallet and Delvino 2021). Additionally, many city governments feel the urge to position themselves politically at a distance from the hostile policies that some national governments and EU actors foster (Kaufmann 2019; Ambrosini and Boccagni 2015; Flamant 2020). Not all cities take an inclusive stance toward migrants, however. Besides cities that have refrained from any explicit engagement, other municipalities have explicitly aimed to create hostile environments for migrants (Ambrosini 2013). Furthermore, even within cities that adopt an inclusive approach in relation to one or more services, strategies are rarely aligned and clear-cut. Rather, support for migrants who are precarized by national provisions proves to be a local »battleground« (Campomori and Ambrosini 2020; Ambrosini 2021a, 2021b), in which actors align themselves with conflicting positions regarding deservingness and rights.

Research explaining inclusive municipal strategy has drawn mainly on vertical and horizontal governance approaches that focus on overlapping responsibilities of various levels of government as well as on strategic cooperation between cities. Dynamics *within* municipalities as well as power relations that shape negotiations over inclusion/exclusion have so far been less discussed. In this paper, we underline the importance of looking at how the manifold actors, ranging from different municipal departments to a wide variety of civil society organizations (CSOs), work together, relate to each other, and which conflicts emerge.

We start the paper by introducing the concept of »migrants with precarious legal status«. The precarity framework allows us to go beyond a binary perception of »regular« and »irregular« migrants. It furthermore enables us to understand migrant precarity as a result not only of legal provisions but of

complex negotiations over access to services and basic social rights. Following these conceptual considerations, we first present the state of the art on inclusive municipal approaches to migrants shaped by the perspective of vertical and horizontal governance arrangements. We then turn to negotiations over precarity within municipalities. We suggest that within local governments intricate networks exist of civil society and governmental actors involved in facilitating or denying pathways to key services for migrants with precarious legal status. Our argument is based on collaboration in the research project ›Local responses to precarious migrants: Frames, strategies and evolving practices‹ (LoReMi) and lays the conceptual basis for fieldwork conducted in Frankfurt, Cardiff, and Vienna in late 2021 and early 2022.¹

2 Migrants with Precarious Legal Status

Categorizing people is a powerful and consequential undertaking (Hinger et al. 2018; Raghuram 2021). Against the background of a world system organized into national states, being categorized under such labels as ›citizen‹, ›asylum seeker‹, or ›irregular migrant‹ has profound consequences on people's lives. Being placed in one category or another not only affects one's ability to be physically present in a given territory but also results in differential and stratified access to rights within this territory (Morris 2003; Goldring and Landolt 2013; Mezzadra and Neilson 2013). We use the concept of ›precarity‹ to draw attention to the impact legal status has on living conditions. Since the 1990s, the concept has gained prominence in academia as a lens through which it is possible to analyze social inequalities and to understand the expansion of insecure work and livelihoods in a globalized world (Armano et al. 2017; Schierup et al. 2015). Precarity »was coined to capture the emergence of a new global norm of contingent employment, social risk and fragmented life situations without security, protection, and predictability« (Schierup et al. 2015, p. 2).

›Migrants with precarious legal status‹, in our heuristic, are individuals who lack regular immigration or residence status or, having a conditional or temporary status, are vulnerable to the loss of that status. They are therefore deprived of or run the risk of losing most basic social rights and access to services. Although some basic welfare services are universally accessible, guaranteed through (international and national) human rights, or granted for

¹ For further publications of the empirical findings, see <https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/>. The support of the Federal Ministry of Education and Research (Germany, funding code: 01UV2102), the Economic and Social Research Council (UK), and the Austrian Research Promotion Agency (FFG) under the Joint Programming Initiative (JPI) Urban Europe is gratefully acknowledged.

pragmatic reasons such as the protection of public health, migrants with precarious legal status nevertheless face numerous implementation barriers that hinder their access to many of these services.

The category of migrants with precarious legal status includes a broad range of individuals. An important part of this group is formed by those referred to in academic literature as well as in political discourses as ›irregular migrants‹.² A migrant with irregular status can be defined as »a person who, owing to unauthorized entry, breach of a condition of entry, or the expiry of his or her visa, lacks legal status in a transit or host country« (Douglas et al. 2019). Some of those who fall within this category may be completely below the radar and have never registered with the state they reside in at all, either because they entered undetected, came with forged documents, or have assumed a false identity (Triandafyllidou 2010; Triandafyllidou and Bartolini 2020). Additionally, the category of migrants with precarious legal status also includes individuals who hold temporary authorization to stay and are at risk of losing it. These can be persons who may have entered the country on a tourist, student, or temporary work visa but have breached the visa's conditions by overstaying, by ending their course of study, or by losing their employment, respectively. Others may have a temporary legal status that grants them some access to social rights but who are vulnerable to the loss of that status if their application is denied (e.g., asylum seekers)³ or not prolonged (e.g., unaccompanied children who reach the age of 18) (Triandafyllidou and Bartolini 2020). Simultaneously, migrants whose residential status is tied to employment or migrants who came via their spouse and, due to separation or divorce, lose their right to stay, also fall into the category of migrants with precarious legal status. Among this group, women are at heightened risk of precarity (PICUM 2012). Additionally, third-country nationals who have a residential status in an EU member state other than the one in which they reside may face destitution as they have no entitlements to

2 In the literature we find a variety of terms, ranging from ›irregular‹, ›undocumented‹, ›unauthorized‹, to ›illegal‹ migrants. While the first three terms have sometimes been used interchangeably in academia, the last term has been mostly used in the media – and often derogatively (O'Doherty and Lecouteur 2007). Some scholars such as De Genova work with the term ›illegality‹ but use quotation marks to denaturalize it (De Genova 2002) or speak of ›illegalized‹ migrants to point to social production of illegality (Bauder 2014).

3 Although we consider asylum seekers as having precarious legal status, we are not including them in our own research. In our case studies (in Cardiff, Frankfurt, Vienna), asylum seekers receive basic social services, such as health insurance and housing. In some countries like Germany this also holds for rejected asylum seekers or other migrants who cannot be removed due to legal or factual reasons. The still highly precarious legal status of ›Duldung‹ at least grants them some access to basic social services (Kirchhoff and Lorenz 2018).

welfare services or the regular labor market in the country they live in (Lafleur and Mescoli 2018). Finally, another group of individuals with precarious legal status has gained importance in Europe in the last two decades, these being EU nationals residing in an EU country of which they are not citizens. While EU citizens enjoy freedom of movement within the EU, they are only allowed to reside in another EU country longer than three months if they can demonstrate economic self-sufficiency. Restrictions in welfare policy following the financial and economic crisis have rendered EU citizens prone to become precarious with no access to public funds. Applications for social assistance or unemployment benefits can result in removal orders (*ibid.*).

As these examples show, the distinction between a legal status and the lack thereof is far from straightforward. The diversification of the various policy regimes and the subsequent complexification of the legal status render a strict dichotomy between regular and irregular migrants problematic (Menjívar 2006; Chauvin and Garcés-Mascreñas 2014; Schweitzer 2017; Triandafyllidou and Bartolini 2020). Indeed, in practice, many paths lead to precarious legal status and migrants often shift in and out of as well as between its different forms (Goldring et al. 2009; Goldring and Landolt 2013). Precarious legal status not only results from legal categorization but is »constructed by specific state policies, regulations, practices of policy implementation, activism, discourses, and so forth« (Goldring et al. 2009: 240). In this sense, it is nothing fixed but is permanently challenged and reproduced by a multiplicity of actors. These negotiations and struggles over precarity take place within multifaceted power relations that influence the scope for possible actions.

A recourse to feminist theory on precarity illustrates this point. Butler (2004) and Lorey (2015) have underlined that while every human being is *precarious* as a social being, not everyone is affected by *precarity* in the same way. *Precarity* as a concrete manifestation of inequality and insecurity is heavily interlinked with postcolonial structures and racialization as well as gender and class positions. Not everyone has the same access to security; rather, this access is differentiated through social hierarchies (Butler 2004). In all of the above-mentioned categories of migrants with precarious legal status, women experience particular and heightened precarity due to their positions within gendered hierarchies before, during, and after migration (Jayaweera 2018; Kofman 2019). Being dependent on an employer, sponsor, or spouse makes them particularly vulnerable to violence or exploitation. They may not leave abusive environments – in work or relationships – as they fear the loss of their right to stay or destitution if they do so (PICUM 2012). Besides formal restrictions, it is the internalization of insecurity, which Lorey (2015) calls »governmental precarization«, that manifests precarity. De Genova (2002) has grasped this with the concept of »deportability«. Migrant pre-

carity is established and maintained through the threat of being deported. The fear of deportation often prevents migrants with precarious legal status from accessing basic social services – even from those they are entitled to.

To address such formal and informal barriers to inclusion, several cities across Europe have developed tactics and strategies that they are more or less open about (Spencer 2018). Crucially, they rarely act either independently or purely by themselves. All relevant policy areas transcend the competencies of local authorities and include national and supranational legislation, regulation, and funding. Hence, responses often are shaped by multilevel governance arrangements, as has been argued by various migration scholars (e.g., Caponio and Jones-Correa 2018; Spencer 2018; Campomori and Ambrosini 2020; de Graauw 2021). Furthermore, they are influenced by a broad range of stakeholders cooperating at the local level. Horizontal cooperation between departments or even across organizational boundaries is demanding as it breaches traditional divisions of competence and responsibility. This can lead to uneven local responses – a fact that has been less present in current debates on local responses to restrictive national migration policies. In the following, we will turn to governance theory and discuss how it can shed light on local responses to exclusion from basic social services due to national regulations. We will then point to further aspects worth taking into consideration to analyze the complex negotiations that take place within municipalities and beyond urban settings.

3 Vertical and Horizontal Governance Arrangements in Relation to Migrants with Precarious Legal Status

Governance theory provides concepts and tools for analyzing the overlapping responsibility and interdependencies between tiers of government (local, regional, national, and supra-/transnational levels) and between policies and their institutionalized arenas (ministries, departments) (Hajer and Wagenaar 2003; Stephenson 2013; Spencer 2018). Analytically, vertical and horizontal forms of collaboration can be distinguished. Vertical arrangements regard the interaction between tiers in the policy-making and implementation process, horizontal arrangements concern the cooperation between different local governments. And within a city, horizontal collaboration can mean the cooperation between departments or a partnership between public administration and other organizations.

3.1 Vertical Collaboration

The concept of *vertical* multilevel governance (MLG) has been useful to analyze the role of local authorities in migration policies that support the inclusion of migrants with precarious legal status and to explore the relationship between national and local tiers and processes of consensus or conflict (Caponio and Jones-Correa 2018; Ataç et al. 2020; de Graauw 2021). Municipalities across Europe have differing levels of responsibility for services and differing degrees of autonomy in delivering them; hence the degree of overlap with national government responsibilities for policies relevant to the governance of migration and migrants varies. City-states, such as Berlin, Hamburg, or Vienna, have vastly greater autonomy than cities in a unitary state, where limited powers are devolved, such as in Ireland. Exploring the relations between local and national governments and considering different policy priorities and interests, the MLG approach shows that convergence or divergence between different tiers may appear.

Decoupling between local and national tiers emerges when local governments follow a logic of policy making that is distinct from that of the national level and conflicts subsequently arise (Scholten 2013). Spencer (2018) applied this model to the analysis of municipalities' responses to migrants with irregular status. Intractable policy controversies emerge, especially when differing approaches to irregular migration lead to tensions between the national and local level, whereas elsewhere these are resolved through negotiation. While being constrained to align with national policies, local authorities argue that their responsibilities for economic and social policies mean they must take account of the practical needs of migrants with precarious legal status (Spencer 2018: 2040). Many cities have provided a level of access to services that stretches the limits of their authority, mitigating to a degree the impact of national restrictions (Potochnick et al. 2017; Schweitzer 2017; Doomernik and Ardon 2018; Campomori and Ambrosini 2020). Such practices may increase tensions between governance levels as they encroach on a policy area typically under national purview (Campomori and Ambrosini 2020), leading in some cases to litigation but in others to negotiated solutions (Spencer 2018). A case in point is the way in which the COVID-19 pandemic highlighted the importance of integrating migrants with precarious legal status into public health care, leading national governments to build stronger ties with local authorities on issues such as contact tracing, vaccinations, and shelter for those released from migration detention (Mallet and Delvino 2021). This represents a double innovation – a ›local turn‹ in multilevel migration governance (Zapata-Barrero et al. 2017) and an increased integration between governance levels.

Municipal objectives will not always be in conflict with national government objectives. Rather, their contribution to regularization of status and voluntary return, e.g., through provision of legal advice, contributes to the effective management of migration, while their contribution to the protection of public health and to crime prevention are also in line with national goals (Spencer 2020). Lebuhn (2013) situates these developments within local border management. With the signing of the Schengen Agreement over 35 years ago, external nation-state border enforcement has mostly been eliminated in parts of Europe, while borders are increasingly enforced inside the states, including at the local level. New actors are involved in the process of border and immigration management, including semipublic and private actors. The checking of identity documents and legal status has become a practice that is no longer merely associated with border crossing. They are often checked in cities, for example, by different welfare agencies, municipal administrations, local police, universities, hospitals, and banks, as a prerequisite to the entitlement or denial of services and access to public goods (Ataç 2019; Fauser 2017; Lebuhn 2013; Schilliger 2020).

3.2 Horizontal Collaboration Between Cities

While cities engage with various levels of policy making, they also build alliances with other cities to achieve their goals (Caponio 2018). These have been explored under the concept of municipalities' *horizontal* governance relationships (Spencer 2022). Building alliances, networks, and strategic partnerships among municipalities may play an important role when it comes to intractable issues such as services for irregular migrants for strengthening the local position, especially in a top-down vertical setting (Ambrosini and Bocagni 2015; Spencer 2018). Ataç et al. (2020), for instance, found that alliance-building between cities is crucial for strengthening their political standing (as Caponio 2018 and Oomen 2019 found in relation to cities' migration policies more generally). Analyzing Milan and Barcelona, Bazurli (2019) stressed the importance of alliance-building as a strategy to promote inclusive local practices and policies within an otherwise unreceptive, hostile context. However, not all municipalities take an inclusive stance toward precarious migrants. Besides those cities that refrain from any explicit engagement with regard to migrant inclusion and thus implicitly align with restrictive national migration policies, other municipalities have explicitly aimed to create hostile environments for migrants. Ambrosini (2013) found different kinds of exclusionary mechanisms that have been taken on the local level in the Northern Italian province of Lombardy in 2008–09. In many municipalities, city leaders and councils have introduced deterrent measures that go beyond the national ones in attempting to keep migrants out of their municipalities. From this

perspective, not only the alliance politics between cities but also the contradictory approaches of cities and emerging possible conflictual outcomes in this regard would be important factors to analyze the consequences for the design of MLG.

Cities' frustration with national policies that neglect their needs has simultaneously led to a trend toward the internationalization of local politics. One of the tools cities use to advocate for their goals is the participation in transnational city networks (TCNs). Local officials started to organize in TCNs with other municipalities advocating for the same cause. Especially since 2015–16, several municipalities in Europe have been advocating a welcoming approach toward refugees and other migrants in their cities. Some municipalities have adopted official brands, ranging from ›welcoming‹ to ›solidarity‹ or ›open‹, along with ›diverse‹, ›cosmopolitan‹, and ›inclusive cities‹, under which they develop approaches to support and include refugees and migrants in general (Oomen et al. 2018; Oomen 2019). A rather large number of TCNs have also emerged around different issues related to migration. They engage with a variety of topics, ranging from reception on arrival to equal access to education or other municipal services, to integration, and to the safeguarding of basic rights. For instance, networks such as ›Intercultural Cities‹, which is a program that supports over 140 cities across Europe and beyond to devise strategies to reduce conflict and maximize the potential of diversity among their populations, or ›Eurocities‹, which is a network of 190 cities in 39 countries. Its working group on ›Migration and Integration‹ fosters knowledge-exchange and helps cities to promote migrant inclusion (Flamant et al. 2021; Gebhardt and Güntner 2021).

One of the functions of these networks can be to strengthen the position of municipalities internationally and provide them with more leverage in regard to their national governments. These networks also allow municipalities to share information, to showcase their best practices, to create a positive narrative and branding, and to seek international political and financial support (Oomen et al. 2018; Oomen 2019; Spencer 2022).

3.3 Horizontal Collaboration Within Cities

Besides these two forms of cooperation that are important to understand how cities, as collective actors, engage with other institutional bodies, it is just as crucial to look at collaborations within cities to understand how migrant precarity is negotiated at the local level. Collaboration can take many forms such as projects and initiatives that are located between specialized departments of the local administration or pursued in partnership between the local administration and other actors such as businesses or CSOs. Smooth cooperation of such diverse actors and across organizational boundaries cannot be

taken for granted but is rather demanding. Termeer identified barriers such as conflicting views on certain issues or stereotyping the partners (Termeer 2009, p. 311). How local authorities build alliances and institutional capacity to address problems of their concern is a matter of urban governance theory. Following the practice of local officers, it links vertical and horizontal collaboration and sees cities »as entangled in complex contingencies both in a (vertical) relationship with regions, central government, and transnational institutions, such as the EU, as well as in a (horizontal) relationship with private business and organized interests« (Pierre 2014, p. 874). Evidently, the situation of precarious migrants is a »battleground« for urban governance (Ambrosini 2021b), as a multitude of stakeholders and interests are engaged and need to be balanced. In the next section, we will dissect how they meet and confront each other, and what results ensue from their encounters.

4 Negotiating Precarity at the Local Level

To understand the urban governance of migrant precarity, a close look at encounters and negotiations between stakeholders is needed. Focusing on their interaction demands linking up four issues that have been little studied in connection with one another. With this conceptual linkage, we propose a new direction for future research on municipal responses to migrants with a precarious legal status. First, internal relationships within cities need to be identified and understood to show and explain why there may be disparities between approaches of different departments. For this – so we argue secondly – it is crucial to include civil society actors in the analysis, as they take up a crucial role as intermediaries and play an important role in negotiating differing approaches of departments toward precarious migrants. Thirdly, CSOs may put forward different concepts of deservingness, which again may influence the approach of street-level bureaucrats toward precarious migrants as well as how different municipalities may frame their inclusive approach toward precarious migrants. This large variety of actors, levels, and framings, we argue, all play together in the way precarity is negotiated within and among municipal actors and civil society and together shape the various local practices toward migrants with precarious legal status across European cities.

4.1 Varied Positions Within Municipalities

An important aspect that so far has not been sufficiently analyzed is the varying and sometimes even conflicting ways in which different municipal departments act toward migrants with precarious legal status. Municipalities hardly ever act uniformly but consist of different departments that may

develop policies. While the literature has identified many ways in which municipalities take an inclusive approach toward precarious migrants, it is in fact often only one or more of its services that do so rather than a policy adopted by the city council as a whole. Cities such as Barcelona, Zurich, and Utrecht, which take an openly inclusive and encompassing approach regarding their inhabitants regardless of legal status, are the exception, not the rule (Kaufmann and Strebel 2020; Spencer and Delvino 2019).

While one department takes an inclusive approach, another may be noticeably more resistant, as Price and Spencer (2015) found in relation to municipal responses toward destitute migrant families in the UK. Governmental departments are also at the local level functionally differentiated, and their actions are based on different policy problems, priorities, and values. Departments within municipalities that pursue an inclusive attitude toward migrants regardless of legal status use different discursive framings to explain their approach. Authorities that do adopt a cross-municipality approach may set up an interdepartmental committee to facilitate that, whether on a permanent basis (as, e.g., in Ghent) or to address a particular issue (as in Zurich in 2017 under the mayor's department), to review and report on the situation relating to health care, education, access to justice, and provision of legal advice and information to migrants with precarious legal status or to inform its policy development (Spencer and Delvino 2019, p. 17; Patuzzi 2020).

In addition to the functional differentiation of the departments, there might be a straightforward separation between the political, decision-making sphere of the elected representatives and the implementation role of the administration. The dynamic of these relationships, however, is complex (Caponio and Borkert 2010). Politicians set the overarching policy frame, but that may not be consistent between policy arenas. Officials operate within that inconsistent space but also develop policy from the bottom up, in response to the challenges that they face in their jobs, the vision that they bring, and the goals they want to achieve, as well as their own role within their department (Schiller 2016; Hoekstra 2018; Flamant 2020). Flamant (2017, 2020) highlights the importance of scrutinizing the *curricula vitae* and biographical aspects of elected officials, as they might contribute to significant turns in the policy process. Politicians, Caponio and Borkert (2010) find, are more likely to pursue consensus-building measures that are in line with their perception of their electorates' interests and preferences; while officials are more likely to have goals shaped by their particular role and the organizational culture in which they have been socialized in the workplace. Understanding organizational cultures is thus crucial to understanding the approaches that are taken. Understanding a city's immigration and migration

policy history may further contribute to explaining the wide variety of local responses, frames, and discourses (Gebhardt 2016).

4.2 Cooperation with Civil Society Actors

Civil society actors play a crucial role as service providers and intermediaries for migrants with precarious legal status. In the broad network of cities, a wide field of civil society actors are present, including welfare associations, neighborhood and faith-based organizations, labor unions, community organizations, grassroots activists, and migrant-led organizations. As the broad range of forms and purposes of CSOs suggests, they are diverse and by no means uniform, so that tensions and differences between their standpoints are evident. Some CSOs provide services such as health care, accommodation, legal counseling, and language courses to migrants with precarious legal status, as well as advocacy in the political arenas to improve their social rights (Ambrosini 2013). With governmental as well as nongovernmental actors offering welfare services to migrants with precarious legal status, multiple actors in various institutions are endowed with the responsibility of policy implementation.

Municipalities often depend on CSOs to provide services and as sources of information and expertise. The extent to which CSOs are mobilized around precarious migrants depends, in part, on the model of welfare provision in a country and the role that CSOs play in the provision of welfare services in a particular municipality (Caponio and Borkert 2010). It further depends on the bargaining processes between CSOs and governmental bodies. When cities value having active citizens, activist groups play an important role in negotiations with city councils, especially in cities with progressive local governments (Holm and Lebuhn 2020). Civil society actors are in many cases the driving force in organizing and pushing municipalities to ease access to certain services or create more inclusive policies. Activists and social movements further create networks of solidarity by providing support to self-organized movements and facilitating the politicization of precarious migrants' position (Nicholls and Uitermark 2016).

The role played by CSOs as advocates for individual services has been found to be a significant factor by a number of scholars in whether a municipality is responsive to the needs of migrants with precarious legal status (de Graauw 2016; Price and Spencer 2015). They form a vital and multilayered part of the city infrastructure. There is a great diversity of actors, there being CSOs with differing missions, liberties, funds, and relationships to government actors. It is crucial to systematically determine which organizations are activated in regard to precarious migrants and why and how they relate to each other and to different governmental bodies. Nicholls and Uitermark

(2016) critically note that municipalities may be selective in their relations with CSOs and prioritize organizations with whom they can build reliable relations. In an asymmetrical web of relation, CSOs thereby may serve as an extension of the local government and can become part of a web of governance. This may depend on the expertise they have that cities rely on, along with their own organizational structures and on funding that may put certain CSOs in more powerful positions to bargain for their respective approach toward migrants with precarious legal status (Nicholls and Uitermark 2016; Ataç et al. 2020; de Graauw 2016; de Graauw and Vermeulen 2021; Holm and Lebuhn 2020).

Independent CSOs offer important services outside of the governance mechanisms of municipal policies and sometimes counter to the expressed municipal interests. These organizations nevertheless constitute a vital part of the city's support infrastructure for precarious migrants without being commissioned by the municipality (Ataç et al. 2020). Schilliger emphasizes that CSOs also negotiate for migrants, sometimes case by case, sometimes strategically. They know the moral frames (e.g., deservingness) and may anticipate how to persuade officials into expanding access to services. They thereby play a central role in creating pathways for migrants with precarious legal status. They play the role of gatekeepers and intermediaries, raising awareness among migrant communities about their rights as well as services accessible to them. Often, it is only through relationships of trust that migrants with precarious legal status dare to seek support from municipal services. These mediation efforts by civil society actors can be understood as a form of relational work and a form of care work that – as is often the case with care work – remains largely invisible, but it is central to creating an »infrastructure of solidarity« (Schilliger 2019, 2020; Ataç and Schilliger 2022).

Politicians and CSOs – where they share a concern for migrants – can be part of solidarity movements that work together to make the municipal area more inclusive. These movements operate at two levels, aiming to shift the narrative at the EU and national levels as well as within the city itself, in each case acting as »discursive counterweights« to right wing voices promoting a security narrative that can turn the political sphere of the city into a »battlefield« (Wenke and Kron 2019, p. 7; Ambrosini 2021b).

4.3 Street-level Bureaucracy and the Idea of Deservingness

As highlighted above, Schilliger (2019, 2020) explains how civil society actors use their understanding of the moral frames of municipal actors to negotiate access to social services for some migrants with precarious legal status. This moral register is widely discussed in the literature on deservingness. Willen defines deservingness as articulated in a moral register that relates to specific

situations and to presumed characteristics and behavior of the individual concerned (Willen 2011, in Spencer 2016, p. 1615). It plays a role in determining national and local policies and their implementation toward different categories of migrants. Children, for instance, may be seen by policy makers as more deserving than their parents, because of their greater need and because they are not considered responsible for their irregular situation, and hence should be granted greater access in law to welfare services (Spencer 2016).

Chauvin and Garcés-Mascreñas (2014) further highlighted the gradational character of illegality by comparing migrants' level of deservingness. On the one hand, deservingness may result from a perceived vulnerability due perhaps to persecution in their home country, being minors, or being in need of medical assistance (see also Ataç 2019). Through their presumed vulnerability, some groups are seen to ›deserve‹ social care and support for better societal inclusion. CSOs may also use these moral perceptions to lobby for precarious groups that are perceived as especially vulnerable. The debates in the context of human trafficking show in a similar way the production of ›deserving and undeserving‹ victims, which is also highly gendered. Gender plays a decisive role in being perceived as ›deserving‹. Ambrosini (2015) explains how irregular women working in domestic care in Italy are perceived as useful and necessary workers and therefore separated from the otherwise imagined vision of male migrants as threatening. This allows women specific access and agency, despite their insecure and possibly exploitative circumstances (Ambrosini 2015). On the other hand, other groups are deemed ›deserving‹ by demonstrating their willingness to contribute either as good citizens, through their ›integration level‹ or by demonstrating cooperation, as in the case of rejected asylum seekers. This is discussed as ›performance-based deservingness‹ which works as a tool to enable access to welfare services (Ataç 2019). Chauvin and Garcés-Mascreñas (2014) therein also identify a discrepancy, as migrants with precarious legal status need to simultaneously be perceived as victims and show agency and collaboration.

The distinction between deserving and undeserving migrants is also to be found in their interaction with service providers. Lipsky (1980) coined the term ›street-level bureaucrat‹ to show how institutional gatekeepers decide case by case and impact the policy outcome (see also Ambrosini 2013). The street-level application of immigration policies leads to diverging outcomes across welfare services (Spencer 2018). Decisions by sympathetic service providers may thus run counter to, rather than in line with, official policies (Van der Leun 2006). Agency and discretion also play crucial roles in the organization and negotiation of access to welfare services. Landolt and Goldring (2015) show that local access to welfare services for migrants with precarious

legal status is not only defined through formal regulations but effectively also through the discretionary power of street-level bureaucrats (Landolt and Goldring 2015; Chauvin and Garcés-Mascreñas 2012). The organizational culture – as well as whether a migrant is perceived as threatening or deserving – may impact the scope of services and who gets what under which conditions. »In this respect, social recognition also affects the work of public institutions and their staff, influencing the effective application of rules« (Ambrosini 2017). Who is deemed ›deserving‹ and receives access to public services is, however, not only based on the choices of individual decision makers but is also the result of organizational and contextual factors (Van der Leun 2003).

4.4 Inclusive Frames

Spencer and Delvino (2019) investigate the different reasons given by local policy makers regarding service provision for precarious migrants. Drawing on research on the ›local turn‹ which addresses the rationales that cities adopt to provide services to regular migrants, they addressed a gap in the literature regarding local policy makers' reasons to adopt an inclusive approach toward migrants in precarious situations. They build on the work of Caponio (2014), who identified four policy frames that shape cities' approaches to service provision relating to legal advice on regularization: the security, humanitarian, human rights, and deserving workers frames. Her work shows that many frames rely on different ideas of deservingness, such as the ›deserving workers‹ frame, whereby municipal officials acknowledge the economic contribution of precarious migrant laborers and therefore grant them some access to basic rights and services. Similarly, the ›inclusive security frame‹ as well as the ›humanitarian frame‹ argue for the protection of all local residents and find migrants with precarious legal status to be a particularly vulnerable group, especially children (Caponio 2014; Spencer and Delvino 2019). However, Spencer and Delvino further found that a significant number of the reasons provided for services »fall outside of these Caponio identified in relation to legal advice« (Spencer and Delvino 2019, p. 39). Their work »identified a wide range of services provided, from health care and preschool education to legal advice, shelter, and language tuition« (ibid.), and led them to subsequently add two additional frames: the socioeconomic frame and the efficiency frame (Spencer and Delvino 2019). Indeed, in their analysis, they found that the exclusion of irregular migrants poses »an economic or social threat, undermining the municipality's economic and social policy goals« (ibid, p. 39) and that it »undermines the efficiency of the city administration and its service provision« (ibid.). While some local policy makers justify inclusion on the grounds that it may benefit the local popula-

tion as a whole, others argue that it was mainly for the benefits of the migrants.

Overall, these frames identify different rationales, arguments, and narratives deployed by municipal actors to legitimize action and mobilize resources to provide different services for migrants with precarious legal status. With the broad scope of local actors involved in the provision of services within a municipality, it is evident that not all officials will follow the same (inclusive) approach. These divergences call for more research on this topic, and comparative studies are needed to further develop our knowledge of the reasons why cities adopt different frames to justify their approach. Additionally, as various actors within the same city may also adopt differing approaches, it is essential to better understand the reasons why they frame their rationale in a particular way. This further raises the question of how local authorities see their role in relation to precarious migrants, whether an overall perspective exists or whether practices are developed based on a bottom-up approach with each department having its own rationale.

5 Conclusion

The aim of this article was to outline a concept that helps to better understand the varying ways in which cities and different city departments react to the presence of a heterogeneous group of migrants, including migrants with irregular status as well as third-country nationals and EU citizens with no recourse to public funds. We have suggested ›precarity‹ as an analytical lens to go beyond the state-defined categorization of legal status and focus on its impact for migrants' ability to access basic social rights. This perspective enables us to examine the nuances within the varying responses and framings put forward by local policy makers to justify the inclusion/exclusion of migrants with precarious legal status. While the rationale regarding inclusion varies considerably for migrants with regular status and those without, this approach allows us to develop a more holistic understanding as it reflects the fluidity that often exists between legal statuses. We seek to understand how precarity is negotiated, challenged, and co-produced at the local level.

To grasp the complex arrangement within which negotiations over precarity take place and to explore the ›local dimension of migration policy making‹, we refer to the well-developed concepts of vertical and horizontal modes of governance that focus on the overlapping of responsibilities between national and local tiers and the external relationships of the municipalities. The strength of this approach lies in its thorough consideration of institutional arrangements and processes of consensus or conflict. It hardly takes into account, however, the diverging practices within municipalities. Munic-

ipalities do not act coherently toward migrants with precarious legal status across departments or toward different groups of precarious migrants. One category of migrants may enjoy services offered by the municipality, while other groups may not. And whereas one department might be in favor of supporting a certain group, another may not. We therefore suggest focusing on how precarity is negotiated within municipalities and shaped by a variety of local practices of different actors.

This implies looking at the manifold actors, their relations, and the power dynamics at play at the local level, revealing the processes and negotiations that create a complex and dynamic web of negotiated pathways to services for migrants with precarious legal status. On a local governmental level, the inclusive approach of one municipal department in contrast to other more exclusive departments can be explained as the result of different responsibilities, policy problems, priorities, and values. Additionally, the complex setting of the wide variety of civil society actors in cities and their relations with the various departments offers additional insight into the negotiation processes across European cities. As civil society actors offer services (be it as commissioned by the municipality or as an independent organization), they may set up parallel structures to provide migrants with access to welfare services outside the institutions of the welfare state. By doing so, they relieve the mainstream social system and contribute to the upholding of a precarious parallel system, which may hinder the efforts of some civil society actors to create universal and inclusive services. Local actors also use different moral registers to negotiate access for certain groups of migrants with precarious legal status, which may divide them into deserving and undeserving groups or individuals. Street-level bureaucrats additionally may have a significant impact on granting or denying pathways to services. This nonuniform action leads to a fragmented and more fragile precarity.

Any attempt to understand and explain practices of local actors needs to be aware that their purpose and their activities are not necessarily locally bound but may be shaped by many and complex influences. This is particularly evident in the field of migration and integration policies and services. For this reason, critical scholars reject the assumption that there can be clear-cut levels and institutional boundaries (Çağlar and Glick Schiller 2018, p. 7). Instead, they propose the concept of multiscalarity, which considers practices as »constituted in relationship to each other and within various hierarchies of networks of power« (ibid., p. 8). The emphasis on frames such as deservingness, which we propose to understand the emergence and contours of a field, reflects this caution and views levels and boundaries as social constructs created through practices. Additionally, deeper scrutiny of the varying power relations at play may add further insight into the analysis and should be

taken into consideration in future research. To fully grasp the situation of migrants with precarious legal status, processes of governmental precarization resulting from deportability need to be given greater attention in future work. Finally, it needs to be emphasized that the literature, empirical developments, and theoretical reflections of local policies toward migrants with precarious legal status that we build on is limited to Western and Southern European contexts. Comprehending power structures within policy practices and discursive frames will certainly benefit from further, non-European perspectives. Nonetheless, we hope that our conceptual considerations may prove instructive for further research within the European context and beyond.

References

- Ambrosini, Maurizio. 2013. »We Are against a Multi-Ethnic Society«: Policies of Exclusion at the Urban Level in Italy. *Ethnic and Racial Studies* 36 (1): 136–155.
- Ambrosini, Maurizio. 2015. Irregular but Tolerated: Unauthorized Immigration, Elderly Care and Invisible Welfare. *Migration Studies* 3 (2): 199–216.
- Ambrosini, Maurizio. 2017. Why Irregular Migrants Arrive and Remain: the Role of Intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (11): 1813–1830.
- Ambrosini, Maurizio. 2021a. The Battleground of Asylum and Immigration Policies: a Conceptual Inquiry. *Ethnic and Racial Studies* 44 (3): 374–395, DOI: 10.1080/01419870.2020.1836380
- Ambrosini, Maurizio. 2021b. The Urban Governance of Asylum as a »Battleground«: Policies of Exclusion and Efforts of Inclusion in Italian Towns, *Geographical Review* 111 (2): 187–205.
- Ambrosini, Maurizio, and Paolo Boccagni. 2015. Urban Multiculturalism beyond the »Backlash«: New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities. *Journal of Intercultural Studies* 36 (1): 35–53.
- Armano, Emiliana, Arianna Bove, and Annalisa Murgia, eds. 2017. *Mapping Precariousness, Labour Insecurity and Uncertain Livelihoods: Subjectivities and Resistance*. London: Routledge.
- Ataç, Ilker. 2019. Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1): 44–60.
- Ataç Ilker, and Sieglinde Rosenberger. 2019. Social Policies as a Tool of Migration Control. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1): 1–10.
- Ataç, Ilker, Theresa Schütze, and Victoria Reitter. 2020. Local Responses in Restrictive National Policy Contexts: Welfare Provisions for Non-removed Rejected Asylum Seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. *Ethnic and Racial Studies* 43 (16): 115–134.
- Ataç, Ilker, and Sarah Schilliger. 2022. Civil Society Organisations Engaged with Illegalised Migrants in Bern and Vienna: Co-production of Urban Citizenship. In *Contending Global Apartheid: Transversal Solidarities and Politics of Possibility*, eds. Martin Bak Jørgensen and Carl-Ulrik Schierup, 324–353. Leiden: Brill.

- Bauder, Harald. 2014. Why We Should Use the Term Illegalized Immigrant. *International Journal of Refugee Law* 26 (3): 327–332.
- Bazurli, Raffaele. 2019. Local Governments and Social Movements in the ›Refugee Crisis‹: Milan and Barcelona as ›Cities of Welcome‹. *South European Society and Politics*, 24 (3): 343–370.
- Butler, Judith. 2004. *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. London/New York: Verso.
- Campomori, Francesca, and Maurizio Ambrosini. 2020. Multilevel Governance in Trouble: The Implementation of Asylum Seekers' Reception in Italy as a Battleground. *Comparative Migration Studies* 8 (22). <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>.
- Çağlar, Ayse, and Nina Glick Schiller. 2018. *Migrants and City-Making: Dispossession, Displacement and Urban Regeneration*. Durham: Duke University Press.
- Caponio, Tiziana. 2014. *The Legal and Political Dimension of Local Integration Policy – KING Project – Social Science Unit Desk Research Paper*, Nr. 9/July 2014. Milan: Fondazione ISMU.
- Caponio, Tiziana. 2018. Immigrant Integration beyond National Policies? Italian Cities' Participation in European City Networks. *Journal of Ethnic and Minority Studies* 44 (12): 2053–2069.
- Caponio, Tiziana, and Maren Borkert, eds. 2010. *The Local Dimension of Migration Policy Making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Caponio, Tiziana, and Michael Jones-Correa. 2018. Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (12): 1995–2010.
- Chauvin, Sébastien, and Blanca Garcés-Mascareñas. 2012. Beyond Informal Citizenship: The Moral Economy of Migrant Illegality. *International Political Sociology* 6 (3): 241–259.
- Chauvin, Sébastien, and Blanca Garcés-Mascareñas. 2014. Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation. *Sociology Compass* 8 (4): 422–432.
- De Genova, Nicholas. 2002. Migrant ›Illegality‹ and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology* 31 (1): 419–447.
- Delvino, Nicola, and Sarah Spencer. 2019. Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities. Oxford: COMPAS. <https://www.compas.ox.ac.uk/2019/migrants-with-irregular-status-in-europe-guidance-for-municipalities/>. Accessed: 21.2.2022.
- Doomernik, Jeroen, and Djoeke Ardon. 2018. The City as an Agent of Refugee Integration. *Urban Planning* 3 (4): 91–100.
- Douglas, Paul, Martin Cetron, and Paul Spiegel. 2019. Definitions Matter: Migrants, Immigrants, Asylum Seekers and Refugees. *Journal of Travel Medicine* 26 (2): 1–3.
- Flamant, Anouk. 2017. City Officers Dedicated to Migration Issues: An Action between European City Networks and National Policies. *Politique européenne* 57 (3): 84–115.
- Flamant, Anouk. 2020. The Local Turn in Integration Policies: Why French Cities Differ. *Ethnic and Racial Studies* 43 (11): 1981–2000.
- Flamant, Anouk, Aude-Claire Fourot, and Aisling Healy. 2022. *Local Government Studies, Special issue: City Network Activism and the Governance of Migration*, DOI: 10.1080/03003930.2022.2045277.

- Fausser, Margit. 2017. The Emergence of Urban Border Spaces in Europe. *Journal of Borderlands Studies* 34 (4): 605–622.
- Gebhardt, Dirk. 2016. Re-thinking Urban Citizenship for Immigrants from a Policy Perspective: the Case of Barcelona. *Citizenship Studies* 20 (6–7): 846–866.
- Gebhardt, Dirk, and Simon Güntner. 2021. ›We as Leaders of Major European Cities‹ – How Eurocities Works to Influence EU Migration and Integration Policies, *Local Government Studies*, DOI:10.1080/03003930.2021.1938552
- Goldring, Luin, Carolina Berinstein, and Judith Bernhard. 2009. Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada. *Citizenship Studies* 13 (3): 239–265.
- Goldring, Luin, and Patricia Landolt, eds. 2013. *Producing and Negotiating Non-Citizenship. Precarious Legal Status in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- de Graauw, Els. 2016. *Making Immigrant Rights Real: Nonprofits and the Politics of Integration in San Francisco*. Ithaca: Cornell University Press.
- de Graauw, Els. 2021. City Government Activists and the Rights of Undocumented Immigrants: Fostering Urban Citizenship within the Confines of US Federalism. *Antipode* 53 (2): 379–398.
- de Graauw, Els, and Floris Vermeulen. 2016. Cities and the Politics of Immigrant Integration: a Comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (6): 989–1012.
- de Graauw, Els, and Floris Vermeulen. 2021. Local Context and Immigrant Bureaucratic Incorporation: Insights from Amsterdam and New York City. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47 (1): 1–21.
- Hajer, Maarten, and Hendrik Wagenaar, eds. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinger, Sophie, Maren Kirchhoff, and Ricarda Wiese. 2018. »We belong together!« Collective Anti-Deportation Protests in Osnabrück. In *Protest Movements in Asylum and Deportation*, eds. Sieglinde Rosenberger, Verena Stern, and Nina Merhaut, 163–184. Cham: Springer.
- Hoekstra, Myrthe S. 2018. Governing Difference in the City: Urban Imaginaries and the Policy Practice of Migrant Incorporation. *Territory, Politics, Governance* 6 (3): 362–380.
- Holm, Andrej, and Henrik Lebuhn. 2020. Strengthening Citizenship in Berlin. Three Modes of Claiming and Expanding Rights and Resources at the Local Level. In *Urban Change and Citizenship in Times of Crisis*. Vol. 3: Figurations of Conflict and Resistance, eds. Bryan S. Turner, Hannah Wolf, Gregor Fitzl, and Jürgen Mackert, 81–101. New York: Routledge.
- Jayaweera, Hintha. 2018. Access to Healthcare for Vulnerable Migrant Women in England: A Human Security Approach. *Current Sociology* 66 (2): 273–285.
- Kaufmann, David. 2019. Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations. *Public Administration Review* 79 (3): 443–446.
- Kaufmann, David, and Dominique Strebel. 2020. Urbanising Migration Policy-making: Urban Policies in Support of Irregular Migrants in Geneva and Zürich. *Urban Studies* 58 (14): 2991–3008.
- Kirchhoff, Maren, and David Lorenz. 2018. Between Illegalization, Toleration, and Recognition: Contested Asylum and Deportation Policies in Germany. In *Protest Movements in Asylum and Deportation*, eds. Sieglinde Rosenberger, Verena Stern, and Nina Merhaut, 49–68. Cham: Springer.

- Kofman, Eleonore. 2019. Gendered Mobilities and Vulnerabilities: Refugee Journeys to and in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (12): 2185–2199.
- Lafleur, Jean-Marie, and Elsa Mescoli. 2018. Creating Undocumented EU Migrants through Welfare: A Conceptualization of Undeserving and Precarious Citizenship. *Sociology* 52 (3): 480–496.
- Landolt, Patricia, and Luin Goldring. 2015. Assembling Noncitizenship through the Work of Conditionality. *Citizenship Studies* 19 (8): 853–869.
- Lebuhn, Henrik. 2013. Local Border Practices and Urban Citizenship in Europe. Exploring Urban Borderlands. *CITY. Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action* 17 (1): 37–51.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorey, Isabelle. 2015. *State of Insecurity. Government of the Precarious*. London: Verso.
- Mallet, Marie, and Nicola Delvino. 2021. Re-thinking Exclusionary Policies: the Case of Irregular Migrants during the COVID-19 Pandemic in Europe. In *Social Policy Review 33: Analysis and Debate in Social Policy*, eds. Andy Jolly, Marco Pomati, and James Rees, 243–246. Bristol: Bristol University Press.
- Menjívar, Cecilia. 2006. Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States. *American Journal of Sociology* 111 (4): 999–1037.
- Mezzadra, Sandro, and Brett Neilson. 2013. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press.
- Morris, Lydia. 2003. Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review* 37 (1): 74–100.
- Nicholls, Walter J., and Justus Uitermark. 2016. *Cities and Social Movements: Immigrant Rights Activism in the US, France, and the Netherlands, 1970–2015*. Chichester: Wiley Blackwell.
- O'Doherty, Kieran, and Amanda Lecouteur. 2007. ›Asylum Seekers‹, ›Boat People‹ and ›Illegal Immigrants‹: Social Categorisation in the Media. *Australian Journal of Psychology* 59 (1): 1–12.
- Oomen, Barbara, Moritz Baumgärtel, and Elif Durmus. 2018. *Transnational City Networks and Migration Policy*. Report by Cities of Refuge Research. Cities of Refuge.
- Oomen, Barbara. 2019. Decoupling and Teaming up: The Rise and Proliferation of Transnational Municipal Networks in the Field of Migration. *International Migration Review* 54 (3): 913–939.
- Patuzzi, Liam. 2020. European Cities on the Front Line: New and Emerging Governance Models for Migrant Inclusion. International Organization for Migration/Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-LocalGovernance-FINAL.pdf>
- PICUM. 2012. Strategies to End Double Violence Against Undocumented Women. PICUM Report. https://picum.org/Documents/Publi/2012/Strategies_to_End_Double_Violence_Against_Undocumented_Women-Protecting_Rights_and_Ensuring_Justice.pdf
- Pierre, Jon. 2014. Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review* 50 (6): 864–889.
- Price, Jonathan, and Sarah Spencer. 2015. *Safeguarding Children from Destitution: Local Authority Responses to Families with »no Recourse to Public Funds«*. Oxford: COMPAS Report.

- Potochnik, Stephanie, Jen-Hao Chen, and Krista Perreira. 2017. Local-Level Immigration Enforcement and Food Insecurity Risk among Hispanic Immigrant Families with Children: National-Level Evidence. *Journal of Immigrant Minority Health* 19: 1042–1049.
- Raghuram, Parvati. 2021. Democratizing, Stretching, Entangling, Transversing: Four Moves for Reshaping Migration Categories. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 19 (1): 9–24.
- Schierup, Carl-Ulrik, Ronaldo Munck, Branka Likić Brborić, and Anders Neergaard, eds. 2015. *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*. Oxford: Oxford University Press.
- Schiller, Maria. 2016. *European Cities, Municipal Organisations and Diversity: the New Politics of Difference*. London: Palgrave Macmillan.
- Schilliger, Sarah. 2019. Charity or Pathways to Citizenship: A New Urban Policy Approach. In: *Solidarity Cities in Europe: Charity or Pathways to Citizenship: A New Urban Policy Approach*, eds. Christoph Wenke and Stefanie Kron, 95–110. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Schilliger, Sarah. 2020. Challenging Who Counts as a Citizen. The Infrastructure of Solidarity Contesting Racial Profiling in Switzerland. *Citizenship Studies* 24 (4): 530–547.
- Scholten, Peter. 2013. Agenda Dynamics and the Multi-level Governance of Intractable Policy Controversies: The Case of Migrant Integration Policies in the Netherlands. *Policy Sciences* 46 (3): 217–236.
- Schweitzer, Reinhard. 2017. Integration against the State: Irregular Migrants' Agency between Deportation and Regularisation in the United Kingdom. *Politics* 37 (3): 317–331.
- Spencer, Sarah. 2016. Postcode Lottery for Europe's Undocumented Children: Unravelling an Uneven Geography of Entitlements in the European Union. *American Behavioral Scientist* 60 (13): 1613–1628.
- Spencer, Sarah. 2018. Multi-level Governance of an Intractable Policy Problem: Migrants with Irregular Status in Europe. *Journal of Ethnic and Minority Studies* 44 (12): 2034–2052.
- Spencer, Sarah. 2020. Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe. In *Migrants with Irregular Status in Europe*, eds. Sarah Spencer, and Anna Triandafyllidou, 187–205. Cham: Springer.
- Spencer, Sarah. 2022. European City Network on Migrants with Irregular Status: Exploring Functions and Outcomes on a Sensitive Policy Issue. *Global Networks* 22 (3): 5413–429.
- Spencer, Sarah, and Nicola Delvino. 2019. Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1): 27–43. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1519867>
- Stephenson, Paul. 2013. Twenty Years of Multi-level Governance: ›Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?‹. *Journal of European Public Policy* 20 (6): 817–837.
- Termeer, Catrien J. A. M. 2009. Barriers to New Modes of Horizontal Governance. *Public Management Review* 11 (3): 299–316.
- Triandafyllidou, Anna. 2010. Irregular Migration in Europe in the Early 21st Century. In *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, ed. Anna Triandafyllidou, Farnham, Surrey/Burlington, VT: Ashgate Pub Co.

- Triandafyllidou, Anna, and Laura Bartolini. 2020. Understanding Irregularity. In *Migrants with Irregular Status in Europe*, eds. Sarah Spencer, and Anna Triandafyllidou, 11–32. Cham: Springer.
- Van der Leun, Joane. 2003. *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Leun, Joane. 2006. Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation. *West European Politics* 29: 310–326.
- Wenke, Christoph, and Stefanie Kron. 2019. Introduction: Solidarity Cities in Europe. In *Solidarity Cities in Europe: Charity or Pathways to Citizenship: A New Urban Policy Approach*, eds. Christoph Wenke and Stefanie Kron, 5–15. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Willen, Sarah. 2011. How is Health-related ›Deservingness‹ Reckoned? Perspectives from Unauthorized Im/Migrants in Tel Aviv. *Social Science & Medicine* 74 (2012): 812–821. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.06.033>
- Zapata-Barrero, Ricard, Tiziana Caponio, and Peter Scholten. 2017. Theorizing the ›Local Turn‹ in a Multi-level Governance Framework of Analysis: a Case Study in Immigrant Policies. *International Review of Administrative Sciences* 83 (2): 241–246.

Els de Graauw

Advancing Our Understanding of Local Responses to Precaritized Migrants

Comment on Homberger et al. (2022)

The Homberger et al. (2022) article (in this issue) offers a useful roadmap to scholars researching municipal responses to migrants with precarious legal status. First, they urge scholars to conceptualize and operationalize migrant precarity not as a dichotomous or categorical status (e.g., legal vs. illegal), but rather as a polychotomous and contingent one (also see Jones-Correa and de Graauw 2013). Second, they underscore the importance of approaching municipalities not as monoliths, but rather as ecologies of different governmental and nongovernmental actors that work with each other – in collaborative and confrontational ways – to support (or not) ›precaritized‹ migrants residing in their jurisdictions. While important and timely, there are three ways in which scholars can build out the conceptual approach offered in this article.

First, scholars will want to take an even wider and more nuanced view of who or what constitutes the horizontal dimension of the multi-actor governance framework discussed in the article. For example, it is not sufficient to differentiate locally elected from administrative government actors. Here, it is equally important to distinguish different types of elected officials (e.g., those in the legislative vs. executive vs. perhaps even the judicial arm of local government) and different types of local administrative officials (e.g., those working in service vs. regulatory municipal agencies) (see de Graauw 2016; Marrow 2009). These different local governmental actors each have their own goals, missions, cultures, and accountability mechanisms that influence how they frame and act on issues affecting migrants with precarious legal status.

Similarly, it is important to study and analyze a multiplicity of civil society actors active at the local level. These include immigrant-led organizations, labor unions, neighborhood associations, chambers of commerce and other

Els de Graauw

Associate Professor of Political Science, Baruch College, the City University of New York

business organizations, philanthropic funders, faith-based institutions, and (ethnic) media outlets. These different civil society actors also have different goals, missions, cultures, funding sources, accountability mechanisms, and liberties to engage in advocacy affecting precaritized migrants depending on their incorporation status (see de Graauw 2016). Not all these civil society actors are necessarily activated on precarious migrant issues, which makes it all the more important to study when, why, how, and to what effect they are engaged, whether it is within the context of one city or across the different contexts of multiple cities.

Second, to deepen our understanding of how cities negotiate inclusive practices, it is important to consider not only municipal service provision – the article’s focus – but also how the cities address formal rights protections and modes of democratic participation vis-à-vis migrants with precarious legal status (see de Graauw 2021). Indeed, municipalities can create an inclusive environment through the provision of basic services, such as by improving migrants’ access to existing city services, restoring services to migrants that have been limited or taken away by other government levels, or developing new services for migrants in response to national immigration policy changes. However, municipalities can also create more inclusive environments by developing new rights protections policies. These can address *negative rights*, where city officials cannot govern in a way that harms precaritized migrants (as in the case of city sanctuary policies), and *positive rights*, where city officials need to govern to secure rights for precaritized migrants (as in the case of local workplace rights). Additionally, municipalities can create more inclusive environments by developing new modes of democratic participation, such as by allowing precaritized migrants to vote in local elections, serve on municipal boards and commissions, and participate in local budgeting decisions.

Third, I invite scholars to reconsider the use of the concept of ›deservingness‹ for understanding municipal approaches to migrant inclusion. In my own research (e.g., de Graauw 2016), I have found Schneider and Ingram’s (1993) notion of the »social construction of target populations« helpful in analyzing different municipal actors’ responses to migrant issues. The concept of ›socially constructed target populations‹ underscores not only the plight and normative need of precaritized migrants that shape municipal policies and practices (as emphasized in this article’s use of ›deservingness‹), but also a host of political motivations, powers, opportunities, and resources on the part of different governmental and nongovernmental municipal actors that are active in a particular policy domain. In other words, the idea of ›socially constructed target populations‹ urges scholars to consider how the

moral considerations of ›deservingness‹ are mediated by myriad political ones that different municipal actors also need to respond to.

References

- de Graauw, Els. 2016. *Making Immigrant Rights Real: Nonprofits and the Politics of Integration in San Francisco*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- de Graauw, Els. 2021. City Government Activists and the Rights of Undocumented Immigrants: Fostering Urban Citizenship within the Confines of US Federalism. *Antipode* 53 (2): 379–398.
- Homburger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner, and Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 93–116, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.179>.
- Jones-Correa, Michael, and Els de Graauw. 2013. The Illegality Trap: The Politics of Immigration and the Lens of Illegality. *Dædalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences* 142 (3): 185–198.
- Marrow, Helen B. 2009. Immigrant Bureaucratic Incorporation: The Dual Roles of Professional Missions and Government Policies. *American Sociological Review* 74 (5): 756–776.
- Schneider, Anne, and Helen Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review* 87 (2): 334–347.

Anouk Flamant

Inside Municipalities: Considering Politicians as Significant Actors of Local Practices on Migration

Comment on Homberger et al. (2022)

In their article, Homberger et al. (2022) propose an analysis of dynamics *within* municipalities, municipal departments, and civil society organizations (CSOs), leading to an understanding of the complex negotiations around migrants with precarious legal status in cities. This exciting perspective goes beyond the vertical and horizontal migration-management dimension that has been at the heart of the recent literature (e.g., de Graauw and Vermeulen 2016; Caponio and Jones-Correa 2018; Ataç et al. 2020). They focus on negotiations within municipalities and raise the question of how local authorities perceive their role concerning precarious migrants. This stimulating article appeals to comments linked with my perspective on migration governance centered on the French case (e.g., Flamant 2020). I argue the necessity to focus on politicians that can play a significant role in the negotiations around vulnerable migrants.

First, my research reveals the importance of political conflicts in the municipalities to understand some municipal choices and the endorsement of migration policy by some political figures (Flamant and Lacroix 2021). In fact, in the case of an inclusive approach, municipal councilors of the same political coalition can conflict over which policies to adopt. In municipal alliances formed by two or three parties, the dialogue over migration often differs between municipal councilors. It is often the case that the question under discussion regards which kind of migrants should be supported. On that point, it echoes what the authors of the article point out concerning the idea of ›deservingness‹ and the role of street bureaucrats. In my research, ›deservingness‹ is a debate between municipal councilors. There is the case of one

Anouk Flamant

Inshea Université Paris Lumière, EA Grhapes, Triangle, Fellow at IC Migrations

deputy mayor in Nantes who prefers not to mention «unconditional welcome» to migrants. The deputy mayor is willing to maintain good relations with national authorities and remind all of the absence of legislative competencies for cities. In the same Nantes municipal majority, another deputy mayor refers to «exile» in his speeches, stressing his disagreement with selecting migrants to support.

These political conflicts are rarely open-air confrontations. Nevertheless, a close look at the discourse and the actions adopted reveals different positions on answering the needs of migrants with precarious legal status. It has significant consequences over implementing local policies in favor of migrants. First, it takes longer than expected to adopt local policies in favor of migrants with precarious legal status. As Homberger et al. (2022) pinpoint, one department can take a more inclusive approach than others, and this is also the case of municipal elected representatives. In the case of Lyon, the deputy mayor took two years to build a municipal action plan. That was the time needed to exchange views with civil society organizations and convince her colleagues of the new municipal strategy, a broader inclusive and visible strategy. Besides, it leads some political leaders to adopt nonvisible and covert policies for migrants with precarious legal status. According to these leaders, this strategy allows them more capacity to design a broader approach. In the case of Lyon, municipal and metropolitan actions target homeless people without mentioning explicitly their migrant background. In Nantes, one vice-president of the metropolitan authority fought to get a dedicated budget for the right to shelters without mentioning the migrant experience of most potential beneficiaries. On top of that, some local activists are reluctant to allow policies toward vulnerable migrants weaken their case-by-case discussion with the *Préfecture* (the national administration at the local level) to regularize migrants. As in the city of Nantes, these local activists remind us that the management of migration policies is a national issue and do not question the role of cities in this process.

Secondly, local authorities can debate when they share competencies over migrants with precarious legal status. Thus, we can draw a parallel on the different inclusive frames that officials may follow, as Homberger et al. (2022) remind us. In France, this is the case for unaccompanied minors who should benefit from child protection legislation even if the migration legislation reduces their children's rights. Consequently, some cities offer protection to these unrecognized minors. At the same time, other local authorities – the *départements* or county authorities – neglect their specific child protection and leave them in a precarious situation or even ask for their deportation. The plurality of local authorities dealing with migrants with precarious legal

status contributes to the blurring of the rights of all migrants and the development of ›welcoming‹ policies for all.

Thirdly, in the article of Homberger et al. (2022), the authors plead for a focus on CSOs and their relations with local authorities. I share this perspective while being attentive to the high degree of plurality between CSOs and citizens' organizations. In some cities, coalitions of CSOs have been set up to be heard by municipal authorities, as in Nantes with ›Collectif nantais pour les migrants‹. Some refer to ›migrants‹ in this collective organization, while others evoke the ›unconditional right of sheltering‹. Nevertheless, the CSOs endorse different views on the degree of collaboration they want to promote with public authorities, as in Nantes or Strasbourg. Some of them, mainly CSOs close to churches or political parties and partners of social policies, accept with acknowledging its limits the various administrative categories of migrants. They are keen to work with all the public authorities and benefit from national or municipal public funding. Other CSOs, mainly small organizations with activities in only one municipality, clearly distinguish between local and national authorities and support the municipal strategy. Some CSOs or citizens' movements, claiming their proximity with leftists' movements, endorse a more critical stance that considers public authorities as actors of harsh migration policies. Consequently, this view can provoke tensions between CSOs at the local level, weakening their capacities to be taken into consideration by municipalities, especially the more critical ones.

Beyond the factors of urban diversity, political orientations, or urban economy, analysis of migration management necessitates looking after relations within the municipal majority and between municipalities and urban local actors. In that sense, Homberger et al.'s article offers a first theoretical perspective to systematize local practices' analysis in an empirically and compared perspective. It will help us to understand better the diversity of policies adopted and the consequences on municipal actors, CSO actors, and migrants themselves.

References

- Ataç, Ilker, Theresa Schütze, and Victoria Reitter. 2020. Local Responses in Restrictive National Policy Contexts: Welfare Provisions for Non-removed Rejected Asylum Seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. *Ethnic and Racial Studies* 43 (16): 115–134.
- Caponio, Tiziana, and Michael Jones-Correa. 2018. Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (12): 1995–2010.

- de Graauw, Els, and Floris Vermeulen. 2016. Cities and the Politics of Immigrant Integration: a Comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (6): 989–1012.
- Flamant, Anouk. 2020. The Local Turn in Integration Policies: Why French Cities Differ. *Ethnic and Racial Studies* 43 (11): 1981–2000.
- Flamant, Anouk, and Thomas Lacroix. 2021. La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités. *Migrations Société* 185: 15–29.
- Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner, and Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 93–116, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.179>.

Dirk Gebhardt

Local Policies of Recognition

Comment on Homberger et al. (2022)

I would like to pick up four particular aspects of the excellent overview article on local responses to migrants with a precarious legal status by Homberger et al. (2022).

It strikes me that the concept proposed by the authors is very helpful in that it captures the different legal and personal realities faced by migrants who are at risk of losing their status and access to basic rights and starts from needs and risks rather than just reproducing legal status categories.

Secondly, I would like to join the authors in highlighting the multilevel governance and multiscalar context of local responses, and the potential trap of misconceiving cities as local island-states with more inclusive rules. Here, beyond the different legal competencies held by cities, I consider it important to stress the obvious, that is, that cities operate within different national policy and discursive contexts that exert normative power over the local responses: the scope for local action will depend strongly on whether they operate in a super-exclusionary context, as in the case of the UK government's policy of ›hostile‹ or ›compliant‹ environments, or whether they provide a minimum of recognition, such as the Spanish policy of nearly universal access to local registers (Fanjul and Gálvez-Iniesta 2020). At the very least, all cities in the EU must deal with the concrete consequences (e.g., in using EU funds for migrant integration) that arise from the EU's conception of integration policies targeting ›legally residing third-country nationals‹ exclusively¹, thereby delegitimizing cities' acts of recognition, although many of

¹ This restrictive lens on integration policies exclusively targeting ›legally residing third-country nationals‹ is perhaps not as present as it used to be in EU communication and policy making. But it is still codified in the Lisbon Treaty's mandate for the Parliament and Council ›to provide incentives and support for the action of Member States with a view to promoting *the integration of third-country nationals residing legally in their territories*« (Euro-

Dirk Gebhardt
GRITIM-Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

today's migrants with a precarious legal status are known to end up as regular residents.²

Thirdly, given, then, that local policies of recognition often have to operate more or less ›decoupled‹ from other administrations, it is important that the authors look at the potential of city networks. I would argue that such networks (which in this area often include civil society actors in their work) have at least three functions: They provide opportunities for exchanging and coordinating different practices of recognition at a technical level; they offer a platform where cities can symbolically legitimize each other and ›come out‹; and they serve, potentially, as a political instrument for attempting to change national and European frameworks. Initiatives such as C-MISE for European cities (Spencer 2022; Delvino and Spencer 2019) or the Catholic ›Forum Illegality‹ in Germany (Laubenthal and Pielage 2011, p. 18) illustrate this triple role and probably deserve more attention, in particular with regard to their political impact.

Finally, I would like to comment on the identification of foundations (›frames‹) of local policies of recognition with local actors from a methodological perspective. At least where more comprehensive policies of recognition exist, asking city representatives for the concrete rationales behind such policies might hide something bigger, namely the existence of more wide-reaching implicit or explicit ideas of local/urban citizenship qua inhabitation. Exploring the degree to which such more wide-ranging concepts exist, how they developed historically, and who promoted them would be a valuable next step, I believe, when it comes to understanding the emergence of local recognition policies for people with a precarious legal status.

References

- Delvino, Nicola, and Sarah Spencer. 2019. *Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities. City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE)*, Oxford: COMPAS.

pean Parliament and Council of the European Union 2007, Art 63a, 4.). It is also reflected in the EC-President's introductory quote to the Action Plan on integration (European Commission 2020), which says ›We will make sure that people who have the right to stay are integrated and made to feel welcome‹; and in the regulation of the Asylum and Migration Fund which defines as its objective that ›The Fund should support Member States in setting up [...] policies and measures for *legally staying third-country nationals*‹ (European Parliament and Council of the European Union 2021; all italics DG).

2 According to a personal communication from Ramon Sanahuja of Barcelona City Council, 60 % of migrants who received legal advice from the city council since 2000 eventually regularized their residency status.

- European Commission. 2020. *Action Plan on Integration and Inclusion 2021–2027*. COM (2020) 758 final.
- European Parliament and Council of the European Union 2021. *Regulation (EU) 2021/1147 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund*. PE/56/2021/INIT.
- European Parliament and Council of the European Union. 2007. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*.
- Fanjul, Gonzalo, and Ismail Gálvez-Iniesta. 2020. Extranjeros, sin papeles e impre-
scindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España. Investigación por
causa. [https://porcausa.org/wpcontent/uploads/2020/07/Retratodelairregularidad
porCausa.pdf](https://porcausa.org/wpcontent/uploads/2020/07/RetratodelairregularidadporCausa.pdf). Accessed: 23.2.2022.
- Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Günt-
ner, and Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal
Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift für Migra-
tionsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 93–116, DOI: [https://doi.org/
10.48439/zmf.179](https://doi.org/10.48439/zmf.179).
- Laubenthal, Barbara, and Patricia Pielage. 2011. European Task Force on Irregular
Migration: Country Report Germany. [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms
/files/migrationseftimgermany.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/migrationseftimgermany.pdf). Accessed: 23.2.2022.
- Spencer, Sarah. 2022. European City Network on Migrants with Irregular Status: Ex-
ploring Functions and Outcomes on a Sensitive Policy Issue. Global Networks.
<https://doi.org/10.1111/glob.12354>

Henrik Lebuhn

Local Responses to Migrants: Rights, Resources, and Resilience

Comment on Homberger et al. (2022)

In 2016, the city government of Berlin decided to establish a Clearing Office for residents without health insurance and offer anonymous access to free medical treatment. The new program caters to a wide range of marginalized groups residing in Germany's capital, including undocumented refugees, temporary labor migrants, and the homeless population. Medical and immigrant rights activism in this field began in the 1990s, and the implementation of the new health care program was preceded by several years of roundtable negotiations, most importantly between civil society groups and Berlin's Department of Health (Holm and Lebuhn 2020). But how can we make sense of the sudden breakthrough in 2016? Was it simply a window of opportunity that emerged from the electoral victory of a left-leaning coalition of Social Democrats, Green Party, and Socialists in the same year?

The framework developed by Adrienne Homberger et al. (2022) offers a nuanced approach to better understand such ›local responses to migrants with precarious legal status‹. The Berlin case helps to illustrate the three interlocking dynamics their article focuses on. First, against the background of the ›long summer of migration in 2015‹ and the countless ›welcome initiatives‹ that emerged from it, the framework allows for an analysis of the changing relationship between Berlin's newly elected, progressive city government and the conservative national government (vertical multilevel governance). Second, it takes into account the strengthening of Berlin's position as a solidarity city and the exchange of best practice policies through European networks such as Eurocities (horizontal multilevel governance). Third, rather than taking the city as a unified actor, the framework sheds light on processes of cross-actor alliance building and conflicts within the city at large

PD Dr. Henrik Lebuhn

Institut für Sozialwissenschaften, Stadt- und Regionalsoziologie, Humboldt-Universität zu Berlin

and the local administration in particular (governance and contestations inside municipalities); in this case, the frictions between the Department of the Interior (law and order) versus the Department of Health (provision of services for marginalized populations) and the role of NGOs and medical activists exerting political pressure but also providing citizen expertise.

But the article by Homberger et al. (2022) not only offers a valuable framework for the analysis of urban policies; it also avoids an ethnic-lens perspective still dominating much of urban and migration studies (Çağlar and Glick-Schiller 2018). Rather than looking at migrants as being ›deficient‹ or as ›ethnic groups‹ that need to be ›integrated‹ through special policies, it centers on the question of how actors and institutions respond to migrants' needs. Hence, implicitly it recognizes the co-constitutive relationship between migration and urbanization and establishes a conceptual connection to the most recent debates around urban citizenship, emplacement, and city-making (Cohen et al. 2022).

However, some aspects come to mind that may need further attention at the intersection of urban and migration studies. Even if we make a strong case for the notion of precarity, the connection to exclusion, borders, and labor needs more emphasis. The question of labor is crucial in migration studies, but in urban studies, scholars often lack attention to it (but see, e.g., Golash-Boza 2015). Much urban literature focuses on topics such as segregation, neighborhood effects, social networks, gentrification, and public space, while leaving issues around labor (markets) to other disciplines. Trade unions, for example, seldomly appear as actors on our horizon as urbanists, even though they play an important role in shaping local and regional labor regulations, are active players when it comes to local anti-racism campaigns, and run urban-based social services like legal advice for undocumented immigrants.

Also, during the Covid-19 crisis, many national governments monopolized pandemic-related policy making, while local-level actors were almost entirely excluded, especially during the beginning of the pandemic. This has prevented local organizations from gaining access to health decision-making processes and, consequently, voicing the distinct needs of those who rely upon them at the national as well the local level, especially migrants with weak or no access to public resources. Hence, for scholars interested in local responses to migration, an important lesson to learn from the Covid-19 crisis concerns questions how to strengthen the role of local public agencies and urban civil society actors with regard to crisis prevention and mitigation. Rather than national one-size-fits-all-solutions at the expense of marginalized communities, we need to develop a more holistic perspective of resilience that prioritizes access to local-level resources, is sensitive to place- and

group-specific needs, and supports bottom-up community organizing (Krüger and Lebuhn 2021).

References

- Çağlar, Ayse, and Nina Glick-Schiller. 2018. *Migrants and City-Making: Dispossession, Displacement and Urban Renewal*, Duke University Press.
- Cohen, Nir, Tatiana Fogelman, and Henrik Lebuhn. eds. 2022. *Urban Studies. Special Issue: Making Cities through Migration Industries*.
- Golash-Boza, Tanya. 2015. *Deported. Immigrant Policing, Disposable Labor, and Global Capitalism*, New York University Press.
- Holm, Andrej, and Henrik Lebuhn. 2020. Strengthening Citizenship in Berlin. Three Modes of Claiming and Expanding Rights and Resources at the Local Level. In *Urban Change and Citizenship in Times of Crisis. Vol. 3: Figurations of Conflict and Resistance*, eds. Bryan S. Turner, Hannah Wolf, Gregor Fitzl, and Jürgen Mackert, 81–101. London: Routledge.
- Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner, and Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 93–116, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.179>.
- Krüger, Daniela, and Henrik Lebuhn. 2021. Urban Citizenship-Making at Times of Crisis, Paper presented at the DGS Urban and Regional Sociology Section Conference, Weimar, October 7th, 2021.

Barbara Oomen

The Legal Battlefield

Comment on Homberger et al. (2022)

Local authorities are of increasing importance to migration governance. The Homberger et al. (2022) article forms an important theorization of whom these authorities protect, why they do so (motivations), who exactly are involved (actors), and how they go about this (in terms of strategies and frames). Out of the many elements to engage with, I would like to use some of the findings of the Cities of Refuge research team to highlight the legal dimension of these negotiations. This team worked specifically on the relevance of rights to refugee reception in Europe, offering insights on how and when rights can make up part of the motivation for inclusive practices, the consequences of such a rights-based approach (in terms of the promise of protection for the precarious migrants), and the interplay between actors in these particular negotiations.

The authors set out a number of factors motivating local authorities to diverge from national policies, including moral frames, ideas of deservingness, and pragmatic considerations. An additional motivation for many local authorities, such as human rights cities, is a local commitment to respect, protect, and fulfill the universal, indivisible, and inalienable human rights of every human being (Grigolo 2019; Oomen et al. 2016). The city of Utrecht, for instance, first developed a local human rights policy and subsequently invoked these human rights, with the support of UN and European (quasi-) legal bodies, to justify offering shelter to undocumented migrants (Baumgärtel and Oomen 2019). In Spain, a number of cities invoked the international right to health to support access to health care for irregular migrants, getting support from UN bodies but running into difficulties in front of the Constitutional Court (Peralta-Gallego et al. 2018). In Turkey, a local authority invoked the right to water with regards to precarious migrants, in France another municipality invoked human rights to be allowed to provide water and sani-

Prof. Dr. Barbara Oomen
Sociology of Human Rights, University College Roosevelt, Utrecht University

tation, and municipalities in Italy and Switzerland are involved in similar multilevel legal battles (Oomen et al. 2021).

Just as the categorization of migrants has consequences, so does the choice of frame. Miellel, for instance, shows how the framing of asylum as either »burden, benefit, gift or duty« opens up different forms of action and modes of protection (Miellel 2021). Sabchev, in a case study of the human rights city of Bologna, concludes that strategic mobilization of human rights in the field of migration governance can help local authorities to challenge restrictive national policies in front of courts, remedy the negative local effect of these policies, and provide justification for support to all migrants (Sabchev 2021a, p. 180). All this is related to the essential characteristics of rights-based discourse: that it establishes formal accountability for the protection of every human being in domains reaching from health care to participation with state actors.

One question that follows from the observation concerning the rise of rights-based frames is when local actors opt for this particular frame, with the consequences attached. In analyzing strategies of divergence as observed throughout Europe, we distinguished strategies that are either within or outside of the boundaries of national law, and either implicit or explicit. This resulted in the fourfold division into strategies of defiance (explicit and extra-legal), dodging (implicit and extra-legal), deviation (explicit and within the law), and dilution (implicit and within the law) (Oomen et al. 2021). Recognizing that law is indeterminate, constitutive, fragmented, and has important communicative potential explains why it plays such an important role in the efforts of local authorities to shape migration policies. What this role is differs, for instance, with city size: even if small municipalities can also develop rights-based policies (Miellel 2019), larger cities, with sufficient resources, political clout, and strong legal departments will be more likely to take an openly defiant position vis-à-vis national governance.

How does not only the desire to diverge but also the choice, for instance, of a rights-based frame get formed in negotiations between different actors? Here, the authors of this article do important work in setting out the vertical and horizontal aspects of the multilevel governance of inclusive policies. In terms of key actors, one element that we found over and over again is the crucial role of city leadership, in particular mayors (Sabchev 2021b; Sabchev et al. 2021). Also, there is the degree to which the negotiations are conducted by an amalgam of actors best labelled ›city society‹, as it transgresses the classic state/civil society divide and is more of a coalition of actors from inside and outside of government.

In the choice of strategies by these actors the legal battlefield, in which rights-based strategies get invoked and contested, is by far not the only one.

Nevertheless, given the potential of this frame in terms of inclusiveness and formal accountability, it, too, calls for further research and theorization.

References

- Baumgärtel, Moritz, and Barbara Oomen. 2019. Pulling Human Rights Back in? Local Authorities, International Law and the Reception of Undocumented Migrants. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 51 (2): 172–191.
- Grigolo, Michele. 2019. *The Human Rights City: New York, San Francisco, Barcelona*. New York: Routledge.
- Homburger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner, and Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 93–116, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.179>.
- Miellet, Sara. 2019. Human Rights Encounters in Small Places: the Contestation of Human Rights Responsibilities in three Dutch Municipalities. *Journal of Legal Pluralism* 51 (2): 213–232.
- Miellet, Sara. 2021. Burden, Benefit, Gift or Duty? Dutch Mayors Framing of the Multi-Level Governance of Asylum. *Territory, Politics, Governance*. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1999314>
- Oomen, Barbara, Moritz Baumgärtel, and Elif Durmuş. 2021. Accelerating Cities, Constitutional Brakes? Local Authorities Between Global Challenges and Domestic Law. In *European Yearbook of Constitutional Law 2020: The City in Constitutional Law*, eds. Ernst Hirsch Ballin, Gerhard van der Schyff, Maarten Stremmer, and Maartje De Visser, 247–270. Den Haag: T.M.C. Asser Press.
- Oomen, Barbara, Moritz Baumgärtel, Sara Miellet, Elif Durmuş, and Tihomir Sabchev. 2021. Strategies of Divergence: Local Authorities, Law, and Discretionary Spaces in Migration Governance. *Journal of Refugee Studies* 34 (4): 3608–3628.
- Oomen, Barbara, Martha Davis, and Michele Grigolo, 2016. *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peralta-Gallego, Lea, Joan Gené-Badia, and Pedro Gallo. 2018. Effects of Undocumented Immigrants Exclusion from Health Care Coverage in Spain. *Health Policy* 122 (11): 1155–1160.
- Sabchev, Tihomir. 2021a. Local Authorities, Human Rights and the Reception and Integration of Forced Migrants in Greece and Italy. PhD-thesis. Utrecht University.
- Sabchev, Tihomir. 2021b. The Role of Local Political Leadership in the Reception of Forced Migrants: Evidence from Greece. *Territory, Politics, Governance*, <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1927815>.
- Sabchev, Tihomir, Sara Miellet, and Elif Durmuş. 2021. Human Rights Localisation and Individual Agency: From ›Hobby of the Few‹ to the Few Behind the Hobby. In *Myth or Lived Reality: On the (In)Effectiveness of Human Rights*, eds. Claire Boost, Andrea Broderick, Fons Coomans, and Roland Moerland, 183–211. Berlin: Springer.

Sarah Schilliger

Co-producing Urban Infrastructures of Solidarity

Comment on Homberger et al. (2022)

The study of local border regimes and inclusive practices toward migrants with precarious legal status is often examined from a single perspective. While some studies mainly investigate (and compare) varying municipal policies and the role of local governments toward irregular migrants (»municipal activism«, see Spencer and Delvino 2019), others emphasize the role of non-governmental actors and (urban) social movements. However, so far, researchers have paid little attention to the multiplicity of state/municipal and civil society actors who are co-producing and negotiating local welfare arrangements for irregular migrants within urban settings. To obtain a nuanced understanding, a more process-oriented and relational perspective is required in which the different solidarity practices and actors are not analysed in isolation but rather in their complex interplay. Inspired by Bourdieu's (1989) relational field approach, which avoids a dichotomous distinction of the state and civil society, we can consider urban migrant politics as a localized social field in which various state and non-state actors (each with specific resources and differing power) are involved (Ataç and Schilliger 2022).

The paper of Homberger et al. (2022) is highly illuminating in this respect. The authors develop a multifaceted framework for examining the inclusion of migrants with precarious legal status at the urban level by taking a closer look at the »negotiations over precarity within municipalities« and by capturing the complex dynamics at play.

Firstly, the paper makes a significant contribution by highlighting the complexity inside municipalities. When analysing inclusive urban policies toward migrants with precarious legal status, it is an oversimplification to view »the city« as a uniform actor. Within the municipal administration, very

Dr. Sarah Schilliger
Interdisciplinary Centre for Gender Studies, University of Bern

different ways can be present for taking and implementing an inclusive approach toward migrants with precarious legal status. They may well contradict each other, so that in fact only some municipal offices and service providers are open to migrants with precarious legal status, while others are less committed in this regard. Furthermore, mayors and city councils may declare it to be a ›sanctuary city‹, but this does not mean that inclusive policies are actually implemented appropriately within municipal administrations. As the example of Toronto (Schilliger 2019, p. 105–107) shows, adopting inclusive policies requires sufficient budget funds, public awareness campaigns, and education measures for officials and employees of public institutions if the inclusive practices toward migrants with precarious legal status are to remain more than just an empty promise. To grasp the implications of inclusive policies ›on the ground‹, more in-depth (ethnographic) research on urban ›street-level bureaucracies‹ would be highly desirable.

Second, Homberger et al. emphasize that it is crucial to include the practices of the variety of civil society organizations in the analysis of cities' inclusive approaches. The solidarity practices of CSOs are often less spectacular and far more invisible than city officials' public declarations of inclusive migration policies or political claims by social movements. While some CSOs provide services on their own (commissioned by municipalities or as independent organizations), others help migrants with precarious legal status to navigate the tricky terrain of bureaucracy (which consists not only of public officials and service providers but also of private companies and welfare institutions). In this context, it is important not to view CSOs from an overly narrow perspective of urban governance by evaluating just their role in the provision of certain municipal social services but to broaden the focus. CSOs can be seen as (co-)producers of an urban »infrastructure of solidarity«. This encompasses »solidarity work and alliance-building, the creation of (counter-)spaces on different scales, the production and sharing of (counter-)knowledge, and the formation of social relations of solidarity and mutual care« (Schilliger 2020, p. 532). For example, it is usually only through civil society actors and their outreach activities that migrants with precarious legal status can even be made aware of the rights to which they are entitled within the city. And it is only thanks to the long-established relationship of trust between migrants and certain activists or volunteers that migrants with precarious legal status can actualize their rights and dare to go to a hospital or to enroll a child in school. Facilitating pathways to social services thus also builds on less visible aspects such as safe spaces, sharing knowledge, and the creation of affective and caring relationships (Atac and Schilliger 2022).

My *third* and final comment is a call to examine the negotiations over precarity inside municipalities from an intersectional perspective and thereby

to acknowledge multiple and overlapping vulnerabilities and different axes of discrimination along categories such as gender, class, and race. So far, only a few studies address how bordering practices within cities are experienced differently among migrants with precarious legal status according to their social positioning and situatedness within society. When analysing inclusive frames of local decision makers, as well as practices within local bureaucracies, future research could have a stronger focus on how certain groups are granted or denied access to urban resources according to logics of »everyday intersectional bordering« (Yuval-Davis et al. 2019).

References

- Ataç, Ilker, and Sarah Schilliger. 2022. Civil Society Organisations Engaged with Illegalised Migrants in Bern and Vienna: Co-production of Urban Citizenship. In *Contending Global Apartheid: Transversal Solidarities and Politics of Possibility*, eds. Martin Bak Jørgensen and Carl-Ulrik Schierup, 324–353. Leiden: Brill.
- Bourdieu, Pierre. 1989. Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory* 7 (1): 12–25.
- Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner, and Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 93–116, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.179>.
- Schilliger, Sarah 2019. Ambivalences of a Sanctuary City. In *Solidarity Cities in Europe*, eds. Christoph Wenke and Stefanie Kron, 95–110. Berlin: Rosa Luxemburg Foundation.
- Schilliger, Sarah. 2020. Challenging who Counts as a Citizen. The Infrastructure of Solidarity Contesting Racial Profiling in Switzerland. *Citizenship Studies* 24 (4): 530–547.
- Spencer, Sarah, and Nicola Delvino. 2019. Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1): 27–43.
- Yuval-Davis, Nira, Georgie Wemyss, and Kathryn Cassidy. 2019. *Bordering*. Cambridge: Polity Press.

Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff,
Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner,
and Sarah Spencer

Responding to the Respondents: Taking the Research Agenda Forward

Response to the Comments on Homberger et al. (2022)

The comments on our paper (Homberger et al. 2022) highlight the value of mutual exchange and feedback. They add emphasis but also take forward some aspects of our analysis.

In our paper we argued that to understand municipal responses to migrants with precarious legal status, it is necessary to explore the relational dynamics within municipalities and their relationships with civil society organizations (CSOs). While vertical and horizontal governance arrangements have been studied, the differing responses within a municipality between departments and between politicians and administrators can only be understood by revealing the differing interests and power dynamics within and between them that lead to their framing of their roles and perceptions of the deservingness and rights of the migrants concerned. Moreover, CSOs are themselves diverse in their interests and perspectives, shaping their negotiations with municipal actors on local practices and on their roles within them. Beyond the role of service provider, CSOs can be gatekeepers to municipal

Adrienne Homberger
Centre for Sociology, Faculty of Architecture and Planning, Technical University of Vienna
Dr. Maren Kirchhoff
Department of Social Welfare, Fulda University of Applied Sciences
Dr. Marie Mallet-Garcia
Centre on Migration, Policy, and Society (COMPAS), University of Oxford
Prof. Dr. Ilker Ataç
Department of Social Welfare, Fulda University of Applied Sciences
Prof. Dr. Simon Güntner
Centre for Sociology, Faculty of Architecture and Planning, Technical University Vienna
Dr. Sarah Spencer
Centre on Migration, Policy, and Society (COMPAS), University of Oxford

services and, together with some municipal actors, central to an »infrastructure of solidarity«. Through this relational lens, we argued, we can throw light on the complex and dynamic web of negotiated pathways to inclusion or exclusion of migrants with precarious legal status at the local level.

A core theme that emerges from these six responses is support for disentangling the collective agency of and within a city, while developing in a number of important respects the approach that we proposed.

First, based on their own empirical work, Flamant (2022), de Graauw (2022), Lebuhn (2022) and Schilliger (2022) endorse the importance of understanding differing and conflicting rationales *within* public administrations – between departments, between political proponents and administrative units. Flamant reminds us also to recognize conflicts between politicians, and to look for the low-visibility policies that can be one outcome of those tensions; while Schilliger notes that a gap between a policy and its implementation can be another. De Graauw similarly points to differences between administrators with differing roles, who thus have differing goals, missions, cultures, and accountability mechanisms that influence their perspectives and responses. She also reminds us to consider not only municipal responses that protect rights but how they can address negative rights, ensuring that administrators do not act in a way that harms rights (such as transferring personal data to enforcement authorities); and how municipalities can develop new modes of democratic participation. Oomen (2022) reminds us how significant the framing of an issue is in terms of the consequences that follow from it. We must, finally, not look for responses to precarious migrants as if that were a single group but acknowledge, as Schilliger emphasizes, the likely impacts of multiple and overlapping vulnerabilities and different axes of discrimination, not least those of gender, class, and race.

Second, Oomen speaks of a »city society« that »transgresses the classic state/civil society divide«. If critically examined, the boundaries between public bodies and civil society organizations, she argues, are blurred and permeable. Flamant and de Graauw further emphasize how diverse civil society organizations are and that not all are in agreement on cooperation with municipalities. Even without a specific brief in support of precarious migrants, CSOs can nevertheless be a crucial part of the infrastructure of solidarity. Within this range, Lebuhn rightly underlines the importance of trade unions and, more broadly, local labor markets.

Third, as emphasized by Gebhardt (2022), Flamant, Lebuhn, and de Graauw, city networks have to be factored into an analysis of local outcomes, fulfilling a number of technical and political roles. The emerging literature on these networks has important insights for a focus on precarious migrants, as for migration studies on a broader scale.

Fourth, the complex relation between cities and national governments is in itself a force that shapes local approaches – as argued by Gebhardt and illustrated by Oomen – and deserves more attention. Lebuhn encourages us to examine closely, in particular, how the pandemic-related policies have been used to allocate power at one level or another as well as to recognize how relationships between and within tiers are not static but evolving over time.

An additional point that is raised in the responses and that takes our thinking further relates to the »indeterminate, constitutive, fragmented« nature of law (Oomen). In our analysis we emphasized a dominance of residential legal status over various social rights and a de facto hierarchy of rights that is reinforced in local discourses and practices. Yet rights defined in national laws are not so clearly delimited as it might seem, leaving, as Flamant emphasizes, scope for municipalities to interpret them in different ways. Oomen and Lebuhn both give examples of how cities acted creatively to provide access to health and shelter for persons without secured residence and hence pragmatically widened the scope of eligibility. Managing conflicts and contradictions between relevant areas of legislation thus emerges as a key municipal competence in effective support or exclusion of precarious migrants.

Finally, Gebhardt rightly suggests that a focus on the concrete rationales behind local policies toward precarious migrants might lead us to overlook the existence of more wide-reaching implicit or explicit ideas of urban citizenship for all residents. Exploring whether and, if so, the degree to which such ideas exist at municipal level, how they developed historically, and why would be a valuable and highly relevant context in which to understand the more focused framing of our target group.

We are very grateful for these comments and hope that this ongoing discussion turns out to be fruitful not only for our own research but for the wider research agenda on migrant precarity.

References

- de Graauw, Els. 2022. Advancing Our Understanding of Local Responses to Precaritized Migrants. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 117–119, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.172>.
- Flamant, Anouk. 2022. Inside Municipalities: Considering Politicians as Significant Actors of Local Practices on Migration. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 121–124, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.173>.
- Gebhardt, Dirk. 2022. Local Policies of Recognition. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 125–127, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.174>.

- Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner, and Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 93–116, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.179>.
- Lebuhn, Henrik. 2022. Local Responses to Migrants: Rights, Resources, and Resilience. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 129–131, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.175>.
- Oomen, Barbara. 2022. The Legal Battlefield. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 133–135, <https://doi.org/10.48439/zmf.176>.
- Schilliger, Sarah. 2022. Co-producing Urban Infrastructures of Solidarity. *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies* 2 (2): 137–139, <https://doi.org/10.48439/zmf.177>.

Burcu Dogramaci

Close to the Field: The Artistic Portrayal of Seasonal Workers in Germany

Abstract

This article examines contemporary artistic engagement with the theme of Eastern European seasonal migration in German agriculture. Seasonal labor of Eastern European workers in agriculture has been an integral part of German history since at least the 19th century. Migrant workers from what is now Poland in particular have provided seasonal help during harvest times. The advantage for the farms was (and remains today) that the workers did not have to be employed permanently, especially not in winter, but were hired and paid specifically for the harvest season. It was not until the current pandemic that the public became aware of the situation of temporarily migrating harvest workers, due to the high numbers of infections on asparagus farms, for example. This article enquires into art's specific approaches to the subject: recent works by the artist Andrea Büttner and the photographer Irina Ruppert, who have dealt with harvest workers and their work in recent years, were selected. In this essay, the social and historical contexts are put into perspective as are the artistic and photographic traditions within which Büttner and Ruppert operate. The guiding question is how artistic means are used to make visible a practice that is socially invisible or marginalized, such as seasonal labor migration.

Keywords

harvest, seasonal work, migration, art, photography

Prof. Dr. Burcu Dogramaci
Institut für Kunstgeschichte, Ludwig-Maximilians-Universität München

Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies (ZMF) 2022 2 (2): 145–162, DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.165>

Dicht am Feld: Saisonarbeiter*innen in Deutschland im Blick zeitgenössischer Kunst und Fotografie

Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht zeitgenössische künstlerische Auseinandersetzungen mit dem Thema der osteuropäischen saisonalen Migration in der deutschen Landwirtschaft. Die Saisonarbeit osteuropäischer Arbeitskräfte ist mindestens seit dem 19. Jahrhundert ein fester Bestandteil der deutschen Geschichte. Vor allem Arbeitsmigrant*innen aus dem heutigen Polen halfen in der Erntezeit aus. Der Vorteil für die Betriebe war (und ist auch heute noch), dass die Arbeiter*innen nicht dauerhaft, vor allem nicht im Winter, beschäftigt werden mussten, sondern gezielt für die Erntezeit eingestellt und bezahlt wurden. Erst im Zuge der aktuellen Pandemie wurde die Öffentlichkeit durch die hohen Infektionszahlen, z.B. auf Spargelhöfen, auf die Situation der temporär migrierenden Erntehelfer*innen aufmerksam. Der Beitrag fragt nach den spezifischen Zugängen der Kunst zu diesem Thema: Ausgewählt wurden aktuelle Arbeiten der Künstlerin Andrea Büttner und der Fotografin Irina Ruppert, die sich in den letzten Jahren mit Erntehelfer*innen und ihrer Arbeit auseinandersetzen. In diesem Essay werden die sozialen und historischen Kontexte ebenso diskutiert wie die künstlerischen und fotografischen Traditionen, in denen sich Büttner und Ruppert bewegen. Zentral ist dabei die Frage, wie mit künstlerischen Mitteln eine gesellschaftlich unsichtbare oder marginalisierte Praxis wie die saisonale Arbeitsmigration sichtbar gemacht wird.

Schlagwörter

Ernte, Erntehelfer*innen, Saisonarbeit, Migration, Kunst, Fotografie

* * * * *

On 3 May 2021, the portal *agrار.heute* reported a COVID-19 outbreak on an asparagus farm in the state of Lower Saxony, Germany, with over 100 employees testing positive. This led to a tightening of the protection regulations and further testing among the 1,200 employees on the farm (Krenn 2021).¹

¹ This contribution was written as part of the academic project ›The Borderland as Transition Space. Artistic and curatorial strategies on the Polish-German border in the context of foreign cultural policies and border art (1989–2019)‹, financed by the National Science Center Poland (OPUS 2018/31/B/HS2/00553) and conducted with Prof. Dr. Marta Smolińska (The University of the Arts, Poznań) in the time period 2019–2022.

Since the outbreak of the COVID-19 pandemic in Germany in March 2020, similar massive infection situations have repeatedly occurred on asparagus farms and in slaughterhouses. In this context, the precarious living and working conditions of Eastern European seasonal workers – here mainly Polish and Romanian – who have been working in agriculture and meat-processing plants (as well as in construction) for decades, have become visible: the high infection rates and, on the asparagus farms, the threat of harvest losses have led to media attention. In March 2020, the weekly newspaper *Die Zeit* published an article on the COVID-19 policy of the German government. Although contact restrictions to control the pandemic would be maintained until May 2020, the Ministry of the Interior and the Ministry of Agriculture approved the entry of 80,000 Romanian harvest workers by special permit to secure the asparagus harvest. The article mentioned the unhygienic accommodations in mass shelters and the poor sanitary facilities (Jacobs 2020).

As if under a microscope, COVID-19 has revealed substandard living and working conditions worldwide, particularly among the most vulnerable, the low-income workers who cannot work in a home office and who live in cramped conditions. Research from the pandemic period has confirmed this inequality. In February 2021, the Robert Koch Institute published a report on *Social differences in COVID-19 mortality during the second wave of infection in Germany*, stating that mortality in socially highly disadvantaged regions was 50–70% higher than in regions with low social disadvantages. The basis for the analysis was the reporting data of the German Index of Socioeconomic Deprivation (GISD) for 401 districts and cities (Robert Koch Institut 2021). Although this study cannot be directly correlated with seasonal work, the ›Corona Special Instructions for Farms with Seasonal Workers‹ distributed on the pages of German agricultural associations, with reference to the entry and quarantine obligation of Polish seasonal workers, points to a correlation between the work situation and the infection situation.²

These observations of the media, social, and political attention paid to seasonal workers during the COVID-19 pandemic are a starting point for me to reflect on the visibility and invisibility of agricultural workers and temporary labor migrants in German agriculture – the majority of whom come from Poland, with a smaller number from Romania and Bulgaria (Wagner et al. 2013, pp. 10–11). Although art and photography have engaged for some time with seasonal work, this congruence only recently came into the public eye in

² See, for example, the information provided by the Rheinischer Landwirtschafts-Verband (RLV), <https://www.rlv.de/der-rlv/corona-aktuell/saison-aks/> (accessed 8.5.2021), or by the website of Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG), <https://www.svlfg.de/corona-saisonarbeit> (accessed 8.3.2022).

a dramatic way as a result of the pandemic. Media reports rarely look at the actual people who become infected, criticizing only the companies, the subcontracting practices, and the collective accommodations (Verschwele and Wernicke 2020).

I am interested in the artistic and photographic perspectives on the topic of seasonal work and seasonal workers, their working and living conditions, and how these debates are formulated in media-specific terms. What are the approaches and methods chosen, and what is the relationship between artists/photographers and the observed actors?

Image History of Bending Down: Andrea Büttner on Harvesting

In the first year of the COVID-19 pandemic, the artist Andrea Büttner traveled from Berlin to various asparagus farms in Beelitz in Brandenburg, where mainly harvest workers from Poland (but also from Romania and Spain) are employed. Beelitz is about 125 kilometers and 75 minutes by car from the Polish border near Frankfurt/Oder, making it a popular destination for seasonal migration.

Seasonal labor involving Eastern European agricultural workers has been an integral part of German history since at least the 19th century (Weber-Kellermann 1988, p. 317). Migrant workers from what is now Poland in particular used to help out seasonally during harvest times. The advantage for the farms was that the workers did not have to be employed permanently, particularly not in winter, but were hired and paid specifically for the harvest season (Weber-Kellermann 1988, p. 377). As early as the 19th century, the placement of seasonal workers was carried out professionally by agents, most of whom came from the harvest workers' home countries. Having a go-between also increased the depersonalization of the employment relationship between employer and employee. A relationship could hardly be built up since the contact person was primarily the agent, the intermediary to the landowner, who at the same time served as the workers' foreman. The seasonal workers often had to sign strict contracts, and the agents sometimes enriched themselves with supplies and food, while the conditions in the accommodations provided were pitiful (Weber-Kellermann 1988, pp. 377–379; Herbert 2003, p. 38). This history of foreign labor and its consequences up to the present is not actively negotiated by the artist Andrea Büttner, but it forms an invisible context for her examination of the asparagus harvest in Beelitz.



Fig. 1: Andrea Büttner, *Skizzenbuch Spargelernte in Beelitz* (sketchbook asparagus harvest in Beelitz), 2020, pencil on paper, 30.2 x 21.5 x 2.3 cm, Photo: Roman März, © Andrea Büttner / VG Bild-Kunst, Bonn 2022.

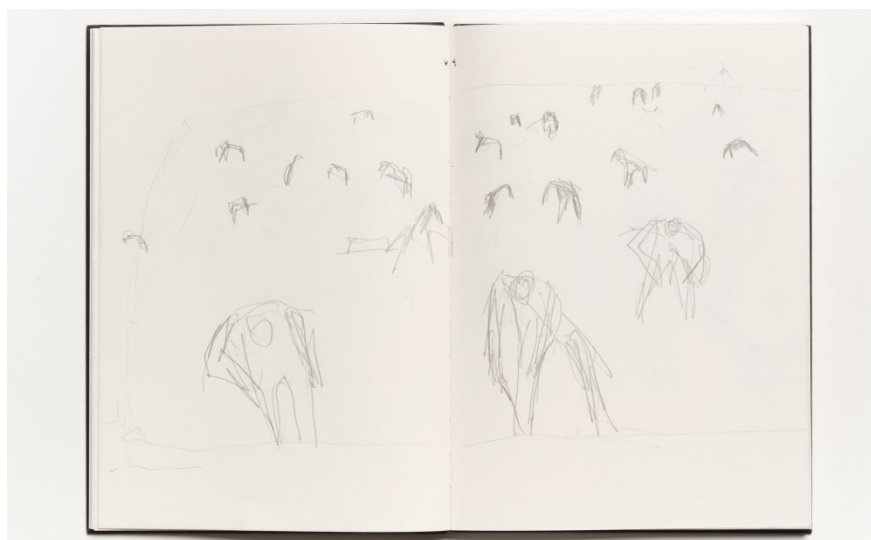


Fig. 2: Andrea Büttner, *Skizzenbuch Spargelernte in Beelitz* (sketchbook asparagus harvest in Beelitz), 2020, pencil on paper, 30.2 x 21.5 x 2.3 cm, Photo: Roman März, © Andrea Büttner / VG Bild-Kunst, Bonn 2022.

In her sketchbook, Büttner drew contour lines with a pencil (Fig. 1) of the harvesters bending down to pick asparagus. Sometimes only the rear of the head and the rounded back can be seen, sometimes the outstretched arms or hands are visible. The drawing, reduced to a few lines, accentuates the posture, which is a condition for harvesting. In her sketchbook, the perspective opens up on two double pages and reveals the view of the field. Here, the seasonal workers each work separately, their bodies distributed across the field at regular intervals, forming a pattern (Fig. 2).



Fig. 3: Andrea Büttner, *Erntende* (harvester), 2021, woodcut, 188 x 113 cm, Photo: Andy Keate, © Andrea Büttner / VG Bild-Kunst, Bonn 2022.

Andrea Büttner translates the act of harvesting by drawing the seasonal workers without markings of individuality, reducing them only to body outlines and gestures. In her drawings, the artist explores the essence of physical labor, which is a prerequisite for the consumption of asparagus. While the drawings stand at the beginning of the work, Büttner continues in different techniques: in red, blue or green woodcuts (Fig. 3), the pencil strokes become white contours that stand out against the colored background. The large format – 188 x 113 cm – lifts the harvesters life-size into the picture, and yet they remain flat, faceless bodies. In her etchings (Fig. 4), Andrea Büttner isolates the hands, which stretch out towards the asparagus. The content of the picture shows a symbiotic relationship between hands and working tools, between tools and asparagus. The woodcut and etching are, as David Khalat writes, »craft printmaking techniques that are often considered inferior art forms in contemporary art« (Khalat 2021). This alludes to the value of what is produced, that of the art as well as the value of the vegetables. What is the relationship between the physical labor of harvesting and the economic return on the sale of asparagus? How does the value of the harvested produce relate to that of the physical labor?



Fig. 4: Andrea Büttner, *Asparagus Harvest*, 2021, etching, 70 x 100 cm, Photo: Eva Herzog, © Andrea Büttner / VG Bild-Kunst, Bonn 2022.

For the 2020 *Studio Berlin* exhibition at Berlin's Club Berghain, Büttner contributed the double projection *Kunstgeschichte des Bückens* (Art History of Bending), which also derived from her artistic exploration of seasonal agricultural work and had its point of departure in the images of asparagus harvesting. The history of bending down juxtaposes each of two images from art history that show activities for which bending down is a prerequisite – harvesting, gathering wood – activities that are formulated, for example, in works by the Impressionists. Work in the fields and the physical labor connected with it are thus important points of reference for premodern and modern art and a focal point of artistic seeing and working *en plein air*.

Andrea Büttner writes:

»But I was also confronted with the question – and I tried to pursue this in the historical work – of how we at the contemporary time look differently at graphic representations of the harvest, at representations of the work of others, of the bending down of others, as portrayed by artists who do not proceed in a documentary or activist way. And I wanted to look at and cross-check my own approach, so to speak, within the horizon of historical representations, also to reflect or critique current representational regimes« (Büttner 2022; author's translation of German original).

In Büttner's work, the spheres of the drawing and the drawn remain separate, referring to the practice of those artists in history who drew on location but lived at a (social) distance from their models.

Bending down is an ambiguous posture; it can be read as a moment of submission or subordination, but it is also a typical bodily movement of gathering. Here and in her interest in art historical iconography, parallels can be found between Andrea Büttner's work and *Les glaneurs et la glaneuse* (2000) by director Agnès Varda. This film is dedicated to the agricultural tradition of allowing strangers to pick up fruits and vegetables left over from the harvest (Fig. 5). The filmmaker closely follows the movements of gleaners – both in the countryside and at food-and-vegetable markets and at supermarket dump sites – who pick up what has been discarded. In an almost ethnographical style, the film also addresses the legal aspects of these forms of collecting leftovers. While traditionally this practice is tacitly tolerated and legalized in the countryside (Bonner 2013, p. 494), gleaners in the cities can be prosecuted if they pick up vegetables that have been left lying around in dismantled markets or search through bins for expired and discarded food. Varda's film repeatedly brings the posture and gestures of the pickers into the picture: the stooped posture when something is picked up from the ground with outstretched arms. Varda also finds this body language in 19th-century paintings by Jean-François Millet and Jules Breton dedicated to agricultural harvesters (Cruikshank 2007).



Fig. 5: *Les glaneurs et la glaneuse* (F 2000), 82 min., director: Agnès Varda, still, <https://www.filmwerkstatt-duesseldorf.de/les-glaneurs-et-la-glaneuse/>. Accessed 10.3.2022.

Varda refers to an art history of the harvest, which is often also a history of stooping. In her film, the images and sounds have an equal relationship. The cinematic gaze is mitigated by the intimacy she achieves by putting herself and her interaction with gleaners into the frame, becoming a gleaner («la glaneuse» in the title) herself of images, food and objects, listening very carefully to what her subjects have to say. The soundtrack in particular gives the visited collectors an opportunity to speak about their backgrounds and motivations (need, hunger, rebellion, activism) for collecting (cf. Bonner 2013, p. 494). The sound overcomes the limits imposed by the camera as a detached observer. As for the gleaners Varda encounters in the course of her journey through France, they cannot film back as they have no cameras, but they respond and interact with their words. At the same time, the visual argumentation creates the possibility to understand gleaning not only as a peripheral activity of the marginalized, but against a larger (art) historical and social context.

Photographic practice in the field: Irina Ruppert's *Erz. 7139*

Erz. 7139 is a photographic project featuring seasonal farm workers in Dannstadt-Schauernheim (Rhineland-Palatinate) by photographer Irina Ruppert. A six-month stay in this rural region as part of the itinerant art and culture project *Matchbox* raised Ruppert's awareness of the question of who harvests the vegetables for the supermarkets and of the links that can be established between consumers and harvest workers who are otherwise little discussed and hardly visible in public. For her project, Ruppert sought contact with

seasonal workers who had come from Poland, Romania, and Bulgaria to do physically demanding work for which it is almost impossible to find domestic harvest workers. Ruppert herself took a job as a harvest helper for one of the local farming families and was thus able to make contact with other farmers, from whom she asked permission to take photographs.

Ruppert's models pose directly at the edge of the field in their work clothes (Fig. 6). A woman stands upright with her head turned to the side in front of the photographer. There is soil on the tanned arms and hands, the trousers and the rubber boots, and thus the traces of the work just done. Another harvester (Fig. 7) has bared his upper body; he, too, is looking out of the picture. Another is holding a knife. She is looking into the camera. Those photographed pose in front of cloths showing various rural and nature motifs in black and white and fastened with clips.

For her project, Ruppert worked with historical photographs from the region that she found through appeals to the local population and that show a time when the farmers still worked in the fields themselves. She enlarged these photographs and printed them on fabric to use as backgrounds for her *Erz. 7139* series. In this way, Ruppert works in the tradition of historical studio and itinerant photographers who isolated their models from their respective everyday context and captured them against an imagined, often idealized, backdrop. This historical practice was continued from the middle of the 20th century by the German photographer Stefan Moses, who placed his models for his photo series in front of a monochrome/gray cloth and thus created a neutral background that was always the same, whether he was, for example, portraying dying professions or an entire nation (for his series dedicated to the neighbors/Germans, see Dogramaci 2016, pp. 47–60).

Ruppert's reference to a wandering historical photography connects the migratory practice of camera art with the status of those photographed as temporary migrants. The theme of mobility and migration has been inherent in photography from the time of its introduction in 1839. Travel photography, even with cameras that were heavy at the time, was one of the popular genres of early photography. The mobile, portable studio expanded the professional field of the photographer by making portrait photography possible even where no photographic studios existed, for example, in rural areas or on the war front. By locating herself in the history of photography, Ruppert makes it clear that mobility is not a special case in history, but a widespread phenomenon that affects people as well as professions, practices, and objects.



Fig. 6: Irina Ruppert, *Erz.* 7139, 2018.



Fig. 7: Irina Ruppert, *Erz.* 7139, 2018.

The choice of historical backgrounds from local photographic history for the contemporary portraits of the seasonal workers also creates an embeddedness in the region. The interrelationships between historical image production and agricultural work, contemporary work and photography are revealed. This approach works with the foreignness of the local workers: acculturation of the seasonal workers can rarely take place, as they live in their own domestic communities and their everyday life is determined by work in the fields and residence in collective accommodations. Participation in local everyday life can hardly take place due to the regular exchange of workers, who therefore almost never live on-site for an extended period.

Irina Ruppert overcomes this isolation, at least iconographically, by integrating the workers into a history of agricultural work in the Dannstadt-Schauernheim region. Incidentally, the title of the series *Erz. 7139* refers to the number of a local producer (thus, *Erz.* for *Erzeuger*, meaning ›producer‹), the Jotterts family, where Ruppert herself first worked as a harvest worker (Gerschwitz 2018). The photographer set up the background for the photographs at the edge of the fields she herself worked in. Any of the seasonal workers who were interested could come to the setup and have their picture taken. Ruppert's language skills – she speaks a little Romanian, Bulgarian, Russian and Polish – helped her to make contact with the workers.



Fig. 8: Irina Ruppert, *Erz. 7139*, field exhibition, Dannstadt-Schauernheim 2018.

The local embedding is once again the background for the special exhibition of the portraits created, which took place in situ, on site, in the field (Fig. 8).³ The larger-than-life prints were exhibited at the place where they were taken, on a field in Dannstadt-Schauernheim, and were thus accessible to the local population. The large format of the photographs emphasized the heroic appearance of the models, their self-confidence and presence in ›their‹ fields, and drew attention through their size for those who are otherwise hardly noticed, or who are only looked at in problem-laden contexts (for example, in connection with a virus and its spread).

This exhibition in the field also addresses a problem related to the social orientation of photography: what happens to the photographs of seasonal workers when they are transferred to the art context and shown in the museum or gallery? Who then looks at these people, and to what extent do they become objects that are seen by an audience that possibly or probably comes from other social contexts?

With this exhibition practice, Irina Ruppert takes into account the boundary lines between photographer, photographed, and audience that are inscribed in photography in the field. The exhibition at the field does not abolish this boundary, but it creates a different accessibility outside the art institution. Ruppert says: »The seasonal workers were very proud and took a lot of selfies. I don't think they would have come to a gallery« (Ruppert 2021; author's translation of the German original).

The (Artistic) Yield of the Harvest

In a subsequent series, *Vegetabilien Fotogramme* (Vegetable Photograms), Ruppert worked with the vegetables harvested in the fields. When she worked in the fields herself during her project *Erz. 7139*, Ruppert was told that the outer leaves of the lettuce, herbs and cabbage had to be removed so that the vegetables would sell better in the supermarket (Zimmermann 2020). Ruppert collected about 100 of these leaves, which were considered unappealing, dried them and then exposed them on photographic paper in the darkroom. The results show finely branched herb and vegetable leaves whose outlines and shape stand out in their difference in an extremely artistic way (Fig. 9). The photographs, produced solely by the special shape and impression of the leaves, the incidence of light, and the light-sensitive paper, lend their subject a special presence. The waste product is loaded with an aura, appearing special and precious.

³ <https://www.matchbox-rhein-neckar.de/vergangene-projekte/detail/veranstaltung/feld-ausstellung-erz-7139/>. Accessed 10.3.2022.



Fig. 9: Irina Ruppert, *Vegetabilien Fotogramme*, Lollo Rosso, 2020.

The photogram as a camera-less image production was a technique already widespread in the 19th century, when the vegetable was also a valued subject (Steidl 2019, pp. 189–259). Just as photography was read as a »pencil of nature«⁴ – that is, as painting with light – the photogrammed natural object can also be interpreted as ›made‹ by nature. The artistic production is thus attributed to nature.

⁴ See the book *The Pencil of Nature* by William Fox Talbot, published in 1844, which introduced his photographic process called calotype.

In *Vegetabilien Fotogramme* and the *Erz. 7139* series, in particular, it becomes clear that marginalized labor, marginalized bodies and actors, as well as what is declared to be waste and rejected, experience a different visibility and ennoblement in photographic form. The vegetable photograms, which show the harvested vegetables as precious, also lead to a revaluation of the work done in the field, which produces something valuable.

Büttner's artistic practice is the result of her on-site visits to the Brandenburg asparagus farms frequented by Polish harvest workers. She drew what she saw at the fields. Irina Ruppert could presumably develop a different proximity through her own labor in the fields. Perhaps Ruppert's work could also be described as ethnographic research or fieldwork in the broadest sense, as it is less a matter of covert participant observation, i.e. working undercover (Wagner et al. 2013, pp. 12–13), but rather of a clear positioning as an external photographer who observes the work in the fields for a limited period of time and with a concept, photographs it and communicates with the actors in the form of conversations and interviews. Ruppert's series *Erz. 7139* also refers to the tradition of traveling photography – that is, to a migrant or mobile medium itself, designed for exposure and exhibition. In other words, the exhibition in the field is a genuine component of the project, and the showing of the resulting images is conceptually planned from the outset in Ruppert's work.

Andrea Büttner's work is in turn closely linked to an art or pictorial history of agriculture and field work, to which Jean-François Millet's farmers belong, much as Agnès Varda's film *Les glaneurs et la glaneuse*, which in turn locates itself within French painting. In his essay ›Millet and the Peasant‹, the art theorist and philosopher John Berger describes what motivated the French painter to create his images of agricultural labor, a central theme of his work. Millet introduced the peasant in the mid-19th century as an individual subject and a new object in the tradition of oil painting, ›to introduce previously unpainted experience‹ (Berger 2009, p. 77) and to paint for urban viewers in particular the hardships of everyday peasant labor: ›Most of the public who went to look at paintings in the Salon were ignorant of the penury which existed in the countryside, and one of Millet's conscious aims was ›to disturb them in their contentment and leisure‹‹ (Berger 2009, p. 78).

Millet's pictorial repertoire also includes potato harvesting, another one of those activities that require a stooped posture. So when Andrea Büttner works in awareness of this art history – and this is how the double projection of the art history of bending down that she has put together can be understood – she locates herself in a history of drawn or painted work. Her drawings and prints condense what numerous artists before her also practiced: the transfer of the observed work, for which the eye scanned not only landscapes

but also movements and had to find a form for them, onto paper or canvas, with one's own hand. This is how John Berger describes Millet's search for new artistic formulas and attempted solutions for his new subject of hard peasant work in the fields (Berger 2009, p. 83–84). In Andrea Büttner's work, the subject is greatly reduced, landscape or narrative approaches are eliminated, so that only artistically translated physical labor is present – as if a substrate of a visual history of farm labor were being formulated here.

In the art context, Andrea Büttner and Irina Ruppert have contributed significantly to the visibility of marginalized work that is neither socially acceptable nor visible; that is, the conditions of this value creation are hardly thematized, and in the process the economically positive contribution of seasonal workers is not appreciated.

At the same time, the dividing line between the models and their photographer or artist seems to remain intact. I formulate this with a view to the question of agency that should be posed, especially in the context of marginalized actors: How clearly can the seasonal workers formulate their concerns? Can the medium of photography or drawing succeed at all in actually making them visible? Unlike audiovisual, or even purely auditory projects, in which the voices of the actors become audible, or participatory projects, which could give the participants themselves the opportunity to express themselves artistically or photographically, the objectification of the subjects is not suspended in the works presented. Nevertheless, an analogy is formulated. For example, in the practice of drawing and the practice of harvesting, both are manual labor, both require a tool that is directly connected to the hand. These parallels between the handwork of artists and the handwork of harvesters also lead to questions of material and nonmaterial value and of appreciation.

Andrea Büttner and Irina Ruppert do not show the social conditions and living conditions of the workers, nor do they explore their poorly equipped accommodations. In their artistic and photographic practices, there is no focus on a specific (for example, Polish or Romanian) ethnic or cultural origin. Rather, the focus is on the physical labor in the field and those who perform it. While Irina Ruppert photographs her actors as individuals in front of a historical backdrop during a break from work, Andrea Büttner distills the typical gestures and postures from what she sees. Both artistic processes of appropriation allow a story to emerge behind the vegetables, one that is inherent in every product but remains invisible to the consumer. In their artistic production, they refer to the processes that turn harvested produce into consumable food. Consumption is therefore revealed to be conditional upon the back-bending labor of the unseen harvesters.

References

- Berger, John. 2009. Millet and the Peasant (1976). In *About Looking*, John Berger, 76–85. London: Bloomsbury Publishing.
- Bonner, Virginia. 2013. The Gleaners and »Us«. The Radical Modesty of Agnès Varda's Les glaneurs et la glaneuse. In *Documenting the Documentary: Close Readings of Documentary Film*, eds. Barry Keith Grant et al., 494–506. Detroit, MI: Wayne State University Press.
- Büttner, Andrea. Email to Burcu Dogramaci, 5.1.2022.
- Cruickshank, Ruth. 2007. The Work of Art in the Age of Global Consumption. Agnès Varda's Les glaneurs et la glaneuse, *L'Esprit Créateur* 47 (3): 119–132.
- Dogramaci, Burcu. 2016. *Heimat. Eine künstlerische Spurensuche*, Cologne: Böhlau.
- Gerschwitz, L., Erz. 7139, 2018, <http://www.irinaruppert.de/en/serien/serie17/0/>. Accessed 10.3.2022.
- Herbert, Ulrich. 2003. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Jacobs, Luisa. 2020. Das ist der Spargel nicht wert. *Zeitonline*, 16.4.2020, https://www.zeit.de/arbeit/2020-04/erntehelfer-coronavirus-infektion-rumaenien-deutschland?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com. Accessed 8.3.2022.
- Khalat, David. 2021. Kunst über Spargel. Sich krumm machen fürs Lieblingsgemüse. *Monopol*, 13.8.2021, <https://www.monopol-magazin.de/andrea-buettner-spargel-galerie-tschudi-zuoz>. Accessed 10.3.2022.
- Krenn, Katharina. 2021. Corona-Ausbruch: Über 100 Covid-19-Fälle auf Spargelbetrieb, 3.5.2021, in: <https://www.agrarheute.com/land-leben/corona-ausbruch-ueber-100-covid-19-faelle-spargelbetrieb-580861>. Accessed 10.3.2022.
- Robert Koch Institut, Soziale Unterschiede in der COVID-19-Sterblichkeit während der zweiten Infektionswelle in Deutschland, 29.10.2021, in: https://www.rki.de/DE/Content/GesundAZ/S/Sozialer_Status_Ungleichheit/Faktenblatt_COVID-19-Sterblichkeit.html. Accessed 10.3.2022.
- Ruppert, Irina. Email to Burcu Dogramaci, 10.5.2021.
- Steidl, Katharina. 2019. *Am Rande der Fotografie: Eine Mentalitätsgeschichte des Fotogramms im 19. Jahrhundert*, Berlin/Munich: De Gruyter.
- Verschwele, Lina, and Christian Wernicke. 2020. Neuer Anstrich, alte Schweinerei. *Süddeutsche Zeitung*, 25.12.2020, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fleisch-fabrik-toennies-neuer-anstrich-alte-schweinereien-1.5157227>. Accessed 10.3.2022.
- Wagner, Mathias, et al. 2013. Feldforschung im strikten Sinne des Wortes. In *Deutsches Waschpulver und polnische Wirtschaft. Die Lebenswelt polnischer Saisonarbeiter. Ethnographische Beobachtungen*, eds. Mathias Wagner et al., 9–20. Bielefeld: transcript.
- Weber-Kellermann, Ingeborg. 1988. *Landleben im 19. Jahrhundert*, Munich: C.H. Beck (2nd edition).
- Zimmermann, D., Vegetabilien Fotogramme. 2020. <http://www.irinaruppert.de/en/serien/serie21/0/>. Accessed 10.3.2022.

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 Schmiz, Institut für Geographische Wissenschaften, Freie Universität Berlin

Kyoko Shinozaki, Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Salzburg

Haci-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