

Dynamiken und Praktiken räumlicher Restrukturierung

NGOs und Interessensorganisationen in der Wohn- und Asylpolitik

Johanna Hoerning, Theresa Adenstedt, Paul Welch Guerra

Einleitung

Es ist zu einer alltäglichen Erfahrung geworden, dass die Beziehungen zwischen verschiedenen Orten dieser Welt von einer enormen Komplexität und Dynamik gekennzeichnet sind. Wie offen diese zutage treten, variiert stark; ökonomisch, kulturell und politisch stehen sie im Kontext globaler Ungleichheiten (Weiß 2017; Lessenich 2016). Kolonialismus und Imperialismus können historisch als die größten Unternehmungen gesehen werden, von denen diese komplexen Bezüge in grundlegender Weise vorstrukturiert wurden (Boatcă 2016; vgl. auch Helbrecht/Pohl/Genz/Dobrusskin in diesem Band). Kapitalistische Handels- und Arbeitsbeziehungen haben an diesen Strukturen angesetzt und zu einer ökonomisch stabilen Struktur der ungleich miteinander verschränkten Beziehungen zwischen Menschen und Räumen (Orten, Territorien, Netzwerken, Bahnen u.a., vgl. Knoblauch/Löw 2020 und Löw/Knoblauch in diesem Band) geführt. Diese Strukturen bleiben aber nicht starr bestehen. Weder existieren sie ohne die Praxis des Verknüpfens von individuellen und kollektiven Akteuren, noch fungieren sie als fester »Rahmen« für diese Praxis, sondern werden beständig reproduziert, gleichermaßen infrage gestellt und verändert. Diese zunehmende und

simultan handlungsrelevant werdende Komplexität an räumlichen Bezügen lässt sich mit dem Prozessbegriff der Polykontextualisierung (ebd.) fassen.¹

Unsere Forschung befasst sich mit Interessensorganisationen in der Wohn- und Asylpolitik. Beide Bereiche weisen eine akzentuierte Dynamik räumlicher Restrukturierung auf, insbesondere was das Verhältnis zwischen lokalen, nationalen, regionalen und globalen Strukturen betrifft. Die jeweiligen Dynamiken wirken auf den ersten Blick konträr: Während für die (Migrations- und) Asylpolitik häufig Prozesse der Lokalisierung in den Blick genommen werden, etwa in der Urban Citizenship-Debatte (Hess/Lebuhn 2014), in Bezug auf Sanctuary Cities (vgl. Scherr/Hofmann 2016) oder auf lokale Asylpolitik (vgl. Schammann/Kühn 2016), ist die Wohnungspolitik verstärkt unter dem Gesichtspunkt ihrer Internationalisierung bzw. Herauslösung aus lokalen und nationalen Kontexten besprochen worden (etwa im Rahmen von Finanzialisierung; Aalbers 2016). Erst bei genauerem Hinsehen und mit einem akteurszentrierten Blick wird deutlich, dass die Widersprüche nicht zwischen, sondern auch innerhalb der Politikfelder liegen und sich damit ein genauerer, aber auch komplexerer Blick auf die räumlichen Bedingungen des Sozialen offenbart.

Die von uns dabei untersuchten Akteure sind nicht einheitlich, sondern spiegeln die Pluralität der Akteurslandschaft innerhalb ihrer jeweiligen Felder wider. Ihre Nähe zur Privatwirtschaft, zum Staat oder zu sozialen Bewegungen spannt eine große Bandbreite an Positionierungen auf. Deshalb ermöglicht ihre vergleichende Untersuchung auch eine breite Perspektive auf die Themenfelder. Unser Fokus liegt dabei auf der *advocacy* dieser Organisationen, darauf, wie sie in wohnungs- und asylpolitische Zusammenhänge intervenieren. Grundsätzlich wird für diesen Bereich zwischen *insider* bzw. *policy* und *outsider* bzw. *public advocacy* unterschieden (vgl. Junk 2016). *Policy* bzw. *insider advocacy* meint die gezielte Beeinflussung einzelner Entscheidungsträger und Gesetzgebungsprozesse. *Public advocacy* meint dagegen Kampagnen-Arbeit und Versuche, über die Schaffung von öffentlichem Druck und Skandalisierung das politische Geschehen zu beeinflussen.

1 Die damit verbundenen Dynamiken für zwei Politikfelder (Wohnen und Asyl) nachzuvollziehen, ist Anliegen des Forschungsprojektes, auf dem die folgenden Ausführungen basieren. Wenn hier von Politikfeldern die Rede ist, so ist damit nicht gemeint, dass wir es mit einem fest umrissenen Arrangement von Akteuren und Inhalten zu tun haben. Vielmehr rücken damit unterschiedliche und durchaus variiende Akteure und Politikinhalt in den Blick, die relevant sind für ein bestimmtes Thema (vgl. Heinelt 2014).

Unsere Analyse beruht auf Dokumentenanalysen und Interviews mit NGO-MitarbeiterInnen sowie ExpertInnen aus den entsprechenden Politikfeldern. Unser Sample umfasst kleine, vorrangig lokal verankerte Organisationen (ausgehend von Berlin) ebenso wie deutsche und europäische Dachverbände und global ausgerichtete Organisationen.² Aufgrund der Tatsache, dass die Politikfelder teilweise von sehr konflikthafter politischen Auseinandersetzungen geprägt sind, wurden die Organisationen anonymisiert und im Folgenden auf ihre Benennung verzichtet.

Die Praktiken der Organisationen untersuchen wir auf die darin zum Ausdruck kommenden Raumpolitiken. Diese verstehen wir als das Resultat von Handlungen, mittels derer die vernetzte, die territoriale und die ortsbezogene Logik der räumlichen Organisation sozialer Beziehungen ausgehandelt wird. Wir wollen im Folgenden zeigen, welche räumlichen Restrukturierungen die beiden Politikfelder prägen und wie diese Restrukturierungen von zum Teil widersprüchlichen Raumpolitiken von NGOs und Interessensorganisationen begleitet und gestaltet werden.

Räumliche Restrukturierungen in asylpolitischen Zusammenhängen

Asylpolitik ist ein räumliche Maßstabsebenen transzendierendes Unterfangen, das wesentlich aus dem vermachteten In-Beziehung-Setzen und Abgrenzen verschiedener Räume besteht. Die Regulierung grenzüberschreitender Mobilität setzt am menschlichen *Körper* an, verweist gleichzeitig auf unterschiedliche *Orte* und deren Symbolik, auf nationalstaatlich organisierte *Territorialverhältnisse* (vgl. Mau/Gülzau/Korte in diesem Band) und auf ein potenziell *global* gültiges internationales Recht. Dabei wird beständig und asymmetrisch vermachtet ausgehandelt, in welchem Verhältnis diese Ebenen zueinanderstehen. Nichtregierungsorganisationen sind heute integraler Bestandteil ebendieser Aushandlungsprozesse in modernen Asylregimen

2 Für die wohnungspolitischen Auseinandersetzungen war es notwendig, einen Schwerpunkt auf Mietwohnen zu legen, wodurch die Bereiche Wohnungslosigkeit und »Substandardwohnen« bzw. Slums in der Analyse nicht abgedeckt wurden. Ausgangspunkt ist der europäische Kontext, wo nicht wenige der Akteure einen Schwerpunkt auf Mietwohnen und sozialen Wohnungsbau legen; Interessensorganisationen in diesem Feld finden in der Wohnungsforschung bisher kaum Beachtung.

(Guiraudon 2000; Lester 2005; Georgi 2009; Uçarer 2014). Unzählige Think-Tanks, Unternehmen, internationale Organisationen und Verbände haben das Politikfeld diversifiziert. Neben internationalen humanitären und entwicklungspolitischen NGOs, die Dienstleistungen für UN-Organisationen und staatliche Akteure übernehmen (van Dessel 2019) und finanziell von deren Förderstrukturen abhängen (Banks et al. 2015), finden sich auch NGOs, die feldrelevantes Wissen produzieren, Öffentlichkeitsarbeit und strategische Prozessführung betreiben (Georgi 2009). Der Übergang von staatsnaher Politikberatung hin zu antagonistischer, unabhängiger *advocacy* ist fließend und viele NGOs bewegen sich dynamisch zwischen beiden Polen. Serhat Karakayalı und Sabine Hess sprechen in diesem Kontext von einer »NGOisierung« der Migrationspolitik (Hess/Karakayalı 2007: 54).

Trotz dieser Akteurspluralisierung gilt das globale Asylregime als relativ kompakt und etabliert (Angenendt/Koch 2017: 84). Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) wurde als völkerrechtlich verbindliches Regelwerk in viele nationale Rechtssysteme integriert und der UNHCR ist eine weltweit operierende, einflussreiche UN-Institution, die die Umsetzung dieser Regeln sicherstellen soll. Global abgestimmt werden soll Asylpolitik auch durch den 2018 verabschiedeten UNO-Flüchtlingspakt. Weiter existieren zahlreiche Ansätze von regionaler Zusammenarbeit, von krisenbezogenen Zusammenschlüssen wie dem »3RP Regional Refugee and Resilience Plan« im Kontext des Syrienkriegs bis hin zum hochgradig ausdifferenzierten Asyl- und Grenzregime der EU (Jastram 2015). Gleichwohl gilt Migrations- und Asylpolitik traditionell als eines der Kernelemente staatlicher Souveränität und wird als solches meist von »primär auf das nationale Territorium [...] fokussierten Akteur_innen« (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014: 89) dominiert. Diese befinden sich in einem strukturellen Dilemma: Der Versuch, selbstständig zu steuern, wer Zugang zum Staatsterritorium hat, setzt die enge Kooperation mit anderen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren außerhalb des eigenen Staates voraus (vgl. Angenendt/Koch 2017: 73). Vor diesem Hintergrund treten derzeit drei eng miteinander verknüpfte räumlich-politische Entwicklungstendenzen hervor:

1. Globale und regionale Fragmentierung/Renationalisierung,
2. Externalisierung,
3. Lokalisierung.

Der erste hier hervorgehobene Prozess lässt sich, je nachdem von welcher Maßstabsebene er betrachtet wird, als eine *Fragmentierung* oder aber eine *Renationalisierung* beschreiben. Auf globaler und regionaler Ebene gibt es Hinweise darauf, dass das kompakte internationale Regime der Asylpolitik erodiert (Angenendt/Koch 2017; Betts/Milner 2019). Die systematischen Verstöße vieler Unterzeichnerstaaten gegen die in der Konvention verbrieften Rechte und Pflichten – insbesondere gegen das Nichtzurückweisungsgebot (Art. 33 der GFK) (Canefe 2010: 199; Amnesty International 2019; Lehnert 2020) – verdeutlichen, dass das völkerrechtliche Rückgrat des Regimes sichtbar an Bindungswirkung und Durchsetzungskraft verloren hat. Im Hinblick auf die Entwicklungen innerhalb der EU lässt sich eine ähnliche Krisendynamik beobachten. Nach Jahrzehnten der Europäisierung wichtiger asylpolitischer Instrumente und Gesetzgebungskompetenzen ist das politische Projekt eines europäischen Asylsystems (CEAS) spätestens seit der tiefen politischen Krise 2015 zum Erliegen gekommen (Chetail 2016). Der Rechtsruck in vielen EU-Mitgliedsstaaten hat die Kräfteverhältnisse zugunsten eines asylpolitisch restriktiven *Renationalisierungstrends* verschoben (Pichl 2016; Buckel 2018; Brekke/Staver 2018; Kasperek/Schmidt-Sembdner 2019).

Wenn es den EU-Mitgliedsstaaten gegenwärtig ausnahmsweise gelingt, sich auf gemeinsame Schritte zu einigen, so geht es dabei meist um *Externalisierungspolitiken*, also den Ausbau und die räumliche Verlagerung von Maßnahmen der Migrationskontrolle. Indem EU-Nachbarländer zu sicheren Drittstaaten erklärt, BürgerInnen afrikanischer Staaten mit biometrischen Pässen ausgestattet, bilaterale Abkommen mit Transit- und Herkunftsländern abgeschlossen oder extraterritoriale Migrationskontrollzentren eröffnet werden, entsteht ein komplexes Konstrukt räumlicher Verknüpfungen und Isolierungen, welche die Regulation menschlicher Mobilität nach Europa per »remote control« (FitzGerald 2020) ermöglichen soll (Oliveira Martins/Strange 2019). Ähnliche Externalisierungsprozesse lassen sich in zahlreichen anderen reichen Industrienationen wie den USA oder Australien beobachten (vgl. Frelick et al. 2016).

Ein weiterer Restrukturierungsprozess kann als *Lokalisierung* gefasst werden. Die Einsicht, dass Städte, Gemeinden und andere lokale Strukturen eine Schlüsselrolle darin spielen, Geflüchteten ein leichteres und würdevolles Ankommen zu ermöglichen, und diese Rolle den Kommunen auch politisches Gewicht verleihen kann, führte in den letzten Jahren zu einem *local turn* der Asyl- und Migrationspolitik (Zapata-Barrero et al. 2017; Hackett

2017; Bendel et al. 2019). In der Praxis von NGOs hat dieser *turn* viele Gesichter. Sind es in zahlreichen Städten der USA und Europa translokale Städtetzwerke und Allianzen, die Flucht, Migration und Citizenship als lokale Fragen thematisieren (Darling/Bauder 2019), sind es im globalen Süden die mit dem entwicklungspolitischen Buzzword *localization* gefassten Reformen des humanitären Sektors, die dem Lokalen neue Zuschreibungen und Bedeutungen beimessen (vgl. Emmens/Clayton 2017).³

Die hier skizzierten Restrukturierungsprozesse bedingen und überlagern sich gegenseitig. Sie zeigen auf, wie eng politische Auseinandersetzungen im Feld Migration und Asyl mit räumlichen Umstrukturierungsprozessen verbunden sind. Die Fragmentierung und Renationalisierung des Asylregimes lässt sich als Reskalierung fassen, da es sich maßgeblich um gesellschaftliche Auseinandersetzungen und Machtverschiebung entlang von räumlichen Maßstabsebenen handelt. Der Rechtsruck hat in vielen Kontexten das Kräfteverhältnis zugunsten von Akteuren verschoben, die politische Konzeptionen von homogenen Territorien propagieren. Die nationale Ebene erfährt so einen Bedeutungszuwachs, sowohl symbolisch als auch politisch, insofern als nationale Institutionen, Akteure, Gesetze und Öffentlichkeit die bevorzugten Instanzen sind, um Migrationsbewegungen zu regulieren. Skalen »oberhalb« des Nationalstaats werden von den Akteuren strategisch-selektiv immer dann in Betracht gezogen, wenn sie zur Realisierung der nationalen Ziele beitragen, so etwa im Kontext der Externalisierung, die sich oft als kleinster gemeinsamer Nenner zwischen nationalen Agenden herausstellt. Darin zeigt sich der widersprüchliche Charakter staatlicher Territorialisierungen, deren Realisierungsversuche immer auch auf dynamischen trans- und internationalen Verbindungen und der kontinuierlichen Produktion, Transformationen und Verschiebung von Grenzen und Außenräumen beruhen. Obwohl also die Reskalierungen zugunsten der nationalen Ebene zu einer Betonung von Territorialität führen, beruht die territoriale Ein- und Abschliefung auf höchst ungleicher Vernetzung von Staaten und Orten. Auch die oben beschriebenen Lokalisierungstendenzen lassen sich als Reskalierung im Sinne der Relevanzverschiebung hin zu Städten und die damit verbundene politische und gesellschaftliche Bedeutungszunahme von

3 Asylpolitisch ist letzteres relevant, weil große INGOs zunehmend auf »urban refugees« und die Zusammenarbeit mit Stadtregierungen und lokalen Verwaltungen fokussieren (Martin 2019).

Kommunen und spezifischen Orten beschreiben. Wie die Territorialität des Nationalstaates wird die Ortslogik von Städten dabei nicht ausschließlich immanent hergestellt, sondern basiert auf Netzwerken, die Orte miteinander in Beziehungen setzen. Diese widersprüchliche Herstellung räumlicher Logiken lässt sich durch den akteurszentrierten Blick in unserer Analyse genauer darstellen.

Räumliche Restrukturierungen in wohnungspolitischen Zusammenhängen

Auch in der Wohnungspolitik zeigen sich tiefgreifende, politisch umkämpfte Restrukturierungen. Räumliche Maßstabebenen werden verschiedentlich relevant und ihr Verhältnis zueinander verschiebt sich. So liegt in der Wohnungsforschung des globalen Nordens die Betonung bislang auf der nationalen Ebene, insbesondere für die Untersucheninstitutionalisierter *housing systems* (vgl. Doling 1999; Elsinga 2015). Geht es aber um die Praxis des Wohnens und sozialräumliche Strukturen (Farwick 2012; Katschnig-Fasch 1998) oder um antagonistische Politiken zwischen Staat, Markt und sozialen Bewegungen (Vollmer 2019; Schönig et al. 2017a; Schönig et al. 2017b), so rückt die Ebene des Lokalen in den Fokus. Die Ebene des Globalen schließlich wird vor allem in Bezug auf die Finanzialisierung und damit die Konvergenz der Wohnsysteme durch diese spezifische Form der Kommodifizierung behandelt (Aalbers 2016; Schwartz/Seabrooke 2008). In unserer Forschung zu NGOs und Interessensorganisationen in der Wohnpolitik begegnen uns insbesondere zwei Tendenzen der räumlichen Restrukturierung:

1. Prozesse der Translokalisierung und
2. Prozesse der Regionalisierung.

(1) Wohnen ist eine sehr lokal verortete Praxis und ein Politikfeld, das sich zuvorderst mit lokal differenzierten Verhältnissen von Angebot und Nachfrage resp. Wohnungsmärkten konfrontiert sieht. Politisch, ökonomisch und sozial sind hier insbesondere die Städte angesprochen. Ein breites Spektrum an unterschiedlichen Akteuren prägt das politische Feld des Wohnens: Von MieterInnen und klassischen MieterInnenorganisationen, über EigentümerInnen und VermieterInnen und deren Verbände, MaklerIn-

nen, VerwalterInnen und deren Interessensorganisationen, die Baubranche, die genossenschaftlichen und privatwirtschaftlichen Immobilienunternehmen, Investmentfonds, Banken und die Verbände im Privatsektor, über öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und Kommunalverwaltungen und die unterschiedlichen Regierungsebenen bis hin zu aktivistischen und forschungsorientierten (Dach-)Organisationen. Lokal agieren diese Akteure deshalb, weil Wohnen selbst und die konkreten Verhandlungen darüber materiell, symbolisch und praktisch immer an Orte mit sehr spezifischen Gegebenheiten geknüpft sind.

Die institutionalisierte Wohnungspolitik dagegen und mehr noch ihre ökonomischen Aspekte können aber längst nicht mehr als lokale Dynamiken betrachtet werden (vgl. MacLennan/O'Sullivan 2013). Das ist einerseits so, weil die lokale Fixierung nicht von ihren Kontexten zu lösen ist, die wir in dauerhaften nationalen Gesetzgebungen und (trans-)nationalen sowie (trans-)regionalen *housing systems*, also dem spezifischen Zusammenspiel zwischen Markt, Staat und Haushalten (Allen 2006; Marcuse 1987), finden können. Andererseits und insbesondere hat aber auch die Restrukturierung der Wohnungsmärkte zu einer verstärkt translokalen Struktur des Feldes beigetragen: Global agierende Unternehmen und Fonds verändern die lokalen Wohnungsmärkte und binden sie (immer mehr) in globale Finanzkreisläufe ein (vgl. Heeg 2013). Diese Veränderungen haben ganz lokale Auswirkungen auf die MieterInnen und damit verbunden oft auch auf MieterInnenorganisationen, gleichzeitig verändern diese neuen Investmentstrategien lokale Wohnungsmärkte nachhaltig. Die wohnpolitischen Akteure reagieren auf die sich wandelnden Strukturen der Wohnungsmärkte ebenfalls mit Translokalisierungsstrategien. Dabei bleibt der Fokus zwar immer noch auf den lokalen Staat gerichtet und die Raumpolitik der Akteure entfaltet ihre materielle und symbolische Wirkung konkret vor Ort, es ist für sie jedoch gleichzeitig von zentraler Bedeutung geworden, Netzwerke und Allianzen zu bilden, die nicht auf den lokalen Kontext beschränkt bleiben.

Neben den genuinen Marktveränderungen sind es aber auch übergreifende politische, ökonomische und soziale Prozesse der Veränderungen von Wohnräumen, welche zu einer translokalen Einbindung des Wohnens und der Wohnungspolitik führen. Prozesse wie Gentrifizierung finden zwar lokal statt, sind aber in generelle Tendenzen eingebettet (Holm 2012): Veränderte Arbeitsverhältnisse (Tertiärisierung, Zunahme innerstädtischer Arbeitsplätze), Haushalte (Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten),

Geschlechterverhältnisse (Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit) und Lebensstile (z.B. innerstädtische Konsum- und Freizeitorientierung) oder die Umkehr der Kapitalströme zurück in die (Innen-)Städte (Smith 2019 [1979]).

Das ist zwar grundsätzlich keine Neuerung, politisch aber wird diese translokale Verknüpfung vermehrt aufgegriffen und betont, etwa wenn die Auseinandersetzung mit der Wohnungsfrage auf die allgemeine »Recht auf Stadt«-Debatte bezogen und die Einbettung lokaler Anliegen in globale Kontexte gesucht werden (vgl. Holm/Gebhardt 2011). Hierfür spielen zivilgesellschaftliche Akteure eine maßgebliche Rolle – es sind die vielen Initiativen von BürgerInnen, Nachbarschaftsorganisationen und MieterInnenvereinigungen, welche sich hierzu positionieren und versuchen, die politischen und ökonomischen Tendenzen der Inwertsetzung insbesondere innerstädtischer Wohnräume zu verändern. Der Blick auf politisch agierende Organisationen, die Interessen bündeln und in die Wohnungspolitik intervenieren, macht auch die Breite des Feldes deutlich. Gerade die Interessensorganisationen der Angebotsseite sind recht erfolgreich darin, *advocacy* zu betreiben. Die Akteurspluralität wird im Politikfeld Wohnen nicht immer offensichtlich, agieren viele dieser Akteure doch sehr klassisch im Rahmen »verborgener« Lobbytätigkeit (*insider advocacy*) und nutzen nicht die Bühne der Öffentlichkeit (*public advocacy*).

(2) Der zweite Prozess der *Regionalisierung* ist im europäischen Kontext hochgradig relevant und dynamisch. Bei der Betrachtung der Restrukturierungen auf europäischer Ebene wird zunächst deutlich, dass die Forschung zur europäischen Wohnungspolitik sich weitgehend auf den Vergleich verschiedener europäischer Wohnsysteme konzentriert hat (Doherty 2004) und weniger auf eine genuine europäische Wohnungspolitik (Doling 2006). Dies überrascht nicht, da die EU dafür kein offizielles Mandat besitzt. Seit 2009 weist der europäische Kontext jedoch einige Veränderungen auf. Die Einführung ganz unterschiedlich gelagerter Maßnahmen hat die »verdeckte« EU-Wohnungspolitik (ebd.) in eine De-facto-Wohnungspolitik gewandelt. Zu nennen sind die Wohnbauförderung durch Europäische Strukturfonds, staatliche Beihilfen, Energieeffizienzrichtlinien und die Wohnkostenüberbelastungsquote.

Da Wohnen kein genuines Politikfeld der EU ist, sind die Akteure, die wohnpolitische Maßnahmen vorantreiben, aber nicht zwangsläufig die EU-Institutionen selbst. Im Gegenteil: Die Politik und die Vorschriften für staatliche Beihilfen werden durch Wettbewerbs- und Konkurrenzklagen an-

getrieben, die von Akteuren wie beispielsweise dem niederländischen Verband institutioneller Investoren oder der französischen Organisation privater Bauträger u.a. eingereicht werden. Dies ist eine politische Taktik, die sowohl bei MieterInnenorganisationen als auch bei öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften auf großen Widerstand stößt. Das Hinwirken auf die Förderfähigkeit des Wohnungsbaus durch die Strukturfonds wiederum war das Ziel eines weiten Kooperationsnetzwerkes, da private, öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsanbieter, Gemeinden und Regionen ebenso wie die MieterInnenverbände auf diese Öffnung hinarbeiteten. Die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden hingegen, die sich auf ein echtes EU-Politikfeld (Klima) bezieht, ist ein Beispiel dafür, wie Wohnpolitik über eine EU-Institution geleitet wird.

Die hier skizzierten Restrukturierungsprozesse der Translokalisierung und Regionalisierung lassen sich unter raumtheoretischen Gesichtspunkten ebenfalls auf das Verhältnis von Territorien, Netzwerken, Orten und Skalierungen hin einordnen. Der Prozess der Translokalisierung beruht zunächst vor allem auf einer räumlichen Netzwerklogik. Auch wenn grundsätzlich mit der Herauslösung des Wohnens aus dem Lokalen eine Reskalierung zu beobachten ist, ist damit nicht diestituierung einer (höheren) Ebene verbunden, sondern vor allem die intensiviert Verknüpfung lokaler Gegebenheiten. Die Gleichzeitigkeit, in der die verschiedenen Bezüge hier relevant gemacht werden, kann als Polykontextualisierung gefasst werden.

Der Prozess der Regionalisierung ist ebenfalls als Reskalierung zu verstehen, in dem Maße, in dem sich im europäischen Kontext eine Perspektive einstellt, dass diese Maßstabebene überhaupt relevant sein kann für die Auseinandersetzung mit Wohnen. Die damit instituierte Europäisierung verweist auf eine erweiterte Territorialisierung, insofern als sozial, kulturell, politisch und ökonomisch der »Kontinent« die Nationalstaaten darin als territoriale Bezugsgröße punktuell ablöst.

In beiden Feldern der Asylpolitik und der Wohnungspolitik lässt sich also beobachten, wie Reskalierungen nicht nur zu einer Verschiebung des Verhältnisses von räumlichen Maßstabebenen zueinander führen, sondern wie damit immer auch Transformationen der räumlichen Logiken, die diesen zugrunde liegen, verbunden sind (vgl. Brenner 2001). Der Eindruck, dass die Dynamiken grundsätzlicher Art sind und übergreifend wirken, wird schon in der Widersprüchlichkeit, die in den (reskalierten) Territorialisierungen,

Netzwerkbildungen und Verortungen angelegt sind, gebrochen. Wie, das lässt sich anhand der Praktiken der von uns untersuchten Akteure zeigen.

Praktiken der Reskalierung

Reskalierungen haben generell eine herausragende Bedeutung für die räumlichen Restrukturierungen der beiden Politikfelder, und NGOs tragen auf unterschiedliche Weisen dazu bei. In vielen Fällen finden wir Reskalierungspraktiken auf der Seite der Organisationen *als Reaktionen auf die Veränderung von politischen Kräfteverhältnissen*. So etwa bei einer international agierenden asylopolitischen Organisation im US-amerikanischen Kontext: »With the Trump administration [...] you were no longer dealing with like-minded, sympathetic counterparts.« (Co2.23: 82) Die NGO begegnet dieser für sie problematischen Situation mit einer Diversifizierung ihrer *advocacy* entlang unterschiedlicher Skalen: In tendenziell liberalen Institutionen wie der Europäischen und Afrikanischen Union oder den Vereinten Nationen trifft die Organisation weiterhin auf offene Ohren und kann auf *insider advocacy* setzen. Im US-Kontext wiederum läutete die Organisation angesichts der politischen Entwicklung eine strategische Kehrtwende ein: »So instead of sort of this like private engagement with like-minded policy counterparts, we are taking our arguments to the publics. We are taking our arguments to the state level, the local level where we know we have community support.« (Co2.23: 118)

Dieses *downscaling* der *advocacy*, also die Verlagerung von Ressourcen, Zielgruppen und Aktivitäten auf bundesstaatliche und lokale Zusammenhänge geht gleichzeitig mit einer Veränderung der *advocacy* selbst einher. Während auf regionaler und globaler Ebene technokratische Aushandlungsprozesse mit RegierungsbeamtInnen zentral bleiben, wird »unterhalb« davon in den USA darauf abgezielt, mit Unterschriftenkampagnen, offenen Briefen an Kongressabgeordnete und Social Media Offensiven die öffentliche Wahrnehmung zu beeinflussen und Mehrheiten zu generieren.

Reskalierungen können aber auch *als Reaktion auf ökonomische Dynamiken* relevant werden. So wird etwa die Europäisierung von Wohnungspolitik als eine Reaktion auf ökonomische Veränderungen beschrieben – hier das »[R]einbrechen« (Co2.10: 20) internationaler Investoren in den europäischen Wohnungsmarkt. Im Hinblick auf globale Tendenzen berichtet ein interna-

tionaler wohnpolitischer Dachverband von einer Professionalisierung und einer Zunahme des Interesses und der Beteiligung der (nationalen) Mitglieder, was direkt an generelle Globalisierungstendenzen im Feld selbst geknüpft wird:

»I think what makes housing a global issue for us is that, one, trade has changed a lot of what it takes to build a house, even at the local level. [...] and if you want to be sustainable and you want to be able to ride through any economic challenges that may hit your own country you are looking at how you can partner and be more broadly available to a broader market place.«
(CO2.24: 70)

Dabei geht es allerdings stärker um eine Vernetzung und gegenseitige Unterstützung als um eine global institutionalisierte Wohnungspolitik und eine darauf abzielende *advocacy* (CO2.24: 2), auch deshalb, weil eine »global discussion of housing [...] quite limited« (CO2.08: 55) ist.

Reskalierungen sind in vielen Fällen Herausforderungen. Das kann sich auf die Ebene der Organisation selbst beziehen, etwa, wenn eine unserer InterviewpartnerInnen betont, dass die Vertretung einer Vielzahl europäischer Länder in Brüssel keine leichte Aufgabe sei, da es »sehr schwierig [ist], so einen Verband der eigentlich wie ein großer Tanker ist [lacht] in eine europäische Richtung zu kriegen« (CO2.10: 26). Reskalierungen sind aber auch auf der Basis von tradierten Verständnissen kein Selbstläufer. Selbst wenn die Frage des sozialen Wohnungsbaus zentral für eine europäische Auseinandersetzung mit Wohnungspolitik sein mag, so ist damit keineswegs eine einheitliche Perspektive verbunden: »I think we underestimate maybe the burden of tradition in this field. [...] I think, no one wants to have a European way of defining social housing, funding social housing.« (CO2.08: 40)

Gerade im europäischen Kontext zeigt sich, wie fließend der Übergang zwischen einer Multilevel-Governance und tatsächlichen Reskalierungen sein kann, die nicht nur politisch-institutionelle Veränderungen bedeuten, sondern auch weitläufige Bedeutungsverschiebungen der Maßstabsebenen in politischer, sozialer, kultureller und ökonomischer Hinsicht:

»That's a [...] tricky part. Actually, we're always trying to strike this balance when, for instance, we are not/we don't call for a single, harmonized way of dealing with housing at the EU level. Never. And on the other hand, we are

here also to open funding opportunities from the EIB [European Investment Bank], from structural funds. [...] So, it's so, always a kind of balance that we have to strike between those two different things.» (CO2.08: 38)

Es ist ein Dilemma zwischen der Beeinflussung europäischer Politik, die aber vor dem Hintergrund des Wunsches, gerade keine Harmonisierung in diesem Feld zuzulassen, geschieht.

Praktiken der Territorialisierung

Territorialisierungen werden für die untersuchten Organisationen auf verschiedenen Ebenen relevant. Einerseits fungieren einige als Dachverbände mit nationalstaatlich organisierten Mitgliedern, andererseits sind alle mit spezifischen institutionalisierten Territorialisierungen konfrontiert, entlang derer sie agieren müssen. Darin wird deutlich, dass Territorialisierungen keinen reinen Selbstzweck erfüllen, sondern immer ein räumliches Mittel für die Durchsetzung von Interessen und Macht sind (Belina 2017: 88ff.). Wir sprechen hier von skalierten Territorialisierungen, da die Zuschreibungen auf allen Maßstabsebenen vollzogen werden.

Für den wohnpolitischen Bereich lässt sich zeigen, wie stark die Territorialisierungspraktiken an die Logik von Nationalstaatlichkeit angelehnt sind. So sind Länderprofile, welche die einzelnen nationalen Wohnsysteme miteinander vergleichen, integraler Bestandteil der Arbeit europäisch agierender Organisationen. Über diese Länderprofile werden Bedeutungszuschreibungen und Setzungen vorgenommen, die die Organisationen, der Logik von EU-Institutionen folgend, als Legitimierungsstrategie für die eigene Interessensarbeit nutzen. Auch auf europäischer Ebene wird eine territorialisierte Nationalstaatlichkeit bedient, wie etwa die Relevanz von Eurostat-Daten in den Entscheidungsprozessen der EU-Institutionen zeigt. Eine Interviewpartnerin schildert diese als unzureichendes Instrument zur Messung europäischer Lebensrealitäten, da das Territorium des Nationalstaates in vielen Bereichen einen unzureichenden Bezugsrahmen darstelle und regionale Disparitäten »rausgemittelt« (CO2.10: 27) werden.

Gleichzeitig kann sich die Organisation aufgrund dieser »Eurostat-Hörligkeit« nicht der Verwendung eben dieser Daten und der zugrundeliegenden Territorialisierungspraktik entziehen. Als Konsequenz folgt eine An-

passung der *advocacy*, indem sie gezielt versucht bestimmte Parameter zur Datenerhebung von Eurostat zu beeinflussen (Co2.10: 27).

Auf regionaler Ebene werden Territorialisierungen vorrangig über die Zuschreibungen historischer und kultureller Spezifika sowie Herausforderungen vollzogen, die sich über das nationalstaatliche Territorium hinaus aufspannen:

»I mean, definitely Eastern European countries do not have the same, well they don't face the same challenges and again the political culture is, honestly, probably slightly different from the western part of Europe in terms of the responsibility of the state for social issues.« (Co2.08: 44)

Eine andere Organisation passt dieser Form der regionalen Territorialisierung direkt ihre Kommunikationsstrategie an:

»Sie kennen die osteuropäischen [Wohn-]Blöcke. Das ist wirklich eine Katastrophe. [...] Aber versuchen Sie mal, das Wort Kooperative in Zentraleuropa zu sagen. Da sind sie direkt wieder Kommunist. Das läuft nicht. Also muss man das anders, man muss das anders benennen, aber das Prinzip bleibt ja gleich.« (Co2.10: 47)

Schließlich zeigen sich Territorialisierungspraktiken auch auf städtischer Ebene. Städte stehen als verdichtete und umkämpfte Sozialräume im wohnpolitischen Feld besonders im Fokus. Städte als Territorien werden dann adressiert, wenn es um die Reichweite eines spezifischen Zusammenwirkens räumlicher, sozialer, politischer und ökonomischer Aspekte geht. Lokale Märkte und demografische Tendenzen im Zusammenwirken mit einem lokalen Staat sind hier ausschlaggebend (Co2.08: 40).

Aus dem Material wird deutlich, dass die skalierten Territorialisierungen einerseits eine Reaktion auf die territorialen Logiken von Staaten darstellen und andererseits als eigene Bedeutungszuschreibungen praktiziert werden, um als Legitimierungsstrategien des eigenen Handelns zu fungieren.

Praktiken der Verortung

Unsere Analyse zeigt, dass ein wichtiger Bestandteil der Raumpolitiken von NGOs in beiden Feldern verknüpft ist mit Verortungsstrategien, die kontinuierlich an spezifische Organisationsinteressen sowie politische Gegebenheiten angepasst werden. Dabei lassen sich drei Logiken der Verortung identifizieren: Verortung als *Kontingenz*, als *institutionelle Verdichtung* und an *neuralgischen Punkten*.

In den Kriterien, nach welchen NGOs die Orte ihrer Niederlassung(en) wählen, zeigen sich alle drei Logiken: »Ich brauche nicht die Buchhaltung in Berlin. Ich brauche nicht mal die Europaabteilung in Berlin. Die könnte auch in Thessaloniki sein oder in Brüssel oder sonst wo. Ist doch scheißegal.« (Co2.37: 129) Für diese deutsche NGO, die sich selbst als Menschenrechtsorganisation im asylpolitischen Feld beschreibt, ist der spezifische Ort, an dem der Hauptsitz sich befindet, nicht besonders relevant – ein Mitarbeiter beschreibt die Wahl sogar als historischen »Zufall« (Co2.04: 73). Es handelt sich dabei also um eine Verortung, die auf *Kontingenz* beruht. Die »regierungsferne Einstellung« (Co2.04: 74) der Organisation findet ihre räumliche Entsprechung in der Tatsache, dass physischer Nähe zu EntscheidungsträgerInnen keine große Rolle beigemessen wird. Konkret wird dies damit begründet, dass die Organisation spezialisiert ist auf Öffentlichkeitskampagnen und strategische Prozessführung, wozu »man nicht zwingend ganz nah am Sitz der Regierung sitzen« (ebd.) müsse.

Diese Kontingenz spiegelt sich jedoch nur in der Wahl des Hauptniederlassungsortes der Organisation wider. Um mit der Europäisierung der Asylpolitik Schritt zu halten, hat die Organisation seit Mitte der 2000er-Jahre ihre Organisationsstruktur dezentralisiert und einige Aktivitäten an Orte außerhalb Deutschlands verlagert. Das Vorgehen bei der Auswahl dieser Orte lässt sich in erster Linie als *Verortung an neuralgischen Punkten* interpretieren, die symbolisch für die Verwerfungen und Missstände einer europäischen Abschottungs- und Externalisierungspolitik stehen. An diesen Orten, die alle in unmittelbarer Nähe zur EU-Außengrenze liegen, ist die Organisation einerseits praktisch-humanitär und rechtsberatend tätig, andererseits spielen diese Orte eine zentrale Rolle in der Öffentlichkeitsarbeit der Organisation: Regelmäßig werden sie als Schauplätze von Menschenrechtsverletzungen und Exklusion sprachlich und visuell durch den Einsatz von Fotos als Symbolorte markiert, an denen die Werte Europas infrage gestellt wer-

den, beispielsweise das »Elendslager Moria«, das »Massengrab Mittelmeer« oder »Orte des Grauens« in Libyen. Mit dieser Kommunikationsstrategie begegnen sie dem Vermittlungsproblem zwischen einem europäisierten Politikfeld und einer noch immer national konstituierten Öffentlichkeit und eigenen Basis (Co2.04: 44).

Dieser Diagnose in Teilen widersprechend deutet ein weiterer Gesprächspartner darauf hin, dass gerade die große Aufmerksamkeit für Symbolorte die territorial verfasste Struktur von Öffentlichkeiten aufzulösen scheint: »Vielleicht [ist] das Lager in Moria vielen Menschen näher als das beschissene Lager um die Ecke [...] Moria als Symbol hat eine ganz andere Öffentlichkeit.« (Co2.37: 77-79)

Spezifischen Vorfällen und damit verknüpften Orten, wie der Bootsuntergang vor Lampedusa im Oktober 2013, so der Interviewte, sei es letztlich zuzurechnen, dass auch in Deutschland eine »starke Debatte über das Sterben [...] an den Außengrenzen« (ebd.) begonnen habe. Die beschriebene Verortungslogik steht im Kontrast zu der Praxis einer europäischen NGO, die ihren Sitz in Brüssel hat. Anders als im ersten Beispiel, präsentiert sich die Organisation nicht als regierungs- oder staatsfern, sondern als professioneller Partner der EU-Institutionen. Der Hauptsitz in Brüssel ist Ergebnis einer strategischen Entscheidung. Im Verlauf der zunehmenden Europäisierung legislativer Kompetenzen in der Asylpolitik schien der bis dahin gewählte Standort in einer anderen europäischen Hauptstadt zunehmend ungeeignet, um die asylpolitische Gesetzgebung der EU direkt zu beeinflussen. Wir sprechen in diesem Fall von einer *Verortung an institutionellen Verdichtungen*: Die Organisation setzt neben der systematischen Produktion von relevantem Feldwissen in erster Linie auf *insider advocacy*. Diese basiert auf räumlicher Nähe, da der Austausch von sensiblen Informationen hier persönliche Face-to-Face-Kommunikation und Vertrauensverhältnisse voraussetze (»du [musst] in der Lage sein, wirklich enge persönliche Beziehungen aufzubauen [...] Das ist [...] meiner Meinung nach fast unmöglich, [...] wenn man nicht physisch präsent ist.«; Co2.36: 25) Dies wird auch als eine Ortslogik von Brüssel charakterisiert (»it is an essential element of the way EU function here in Brussels«; Co2.11: 25), auf die sich die Organisation eingestellt habe. Analog dazu begründet die Leiterin der *advocacy*-Abteilung einer global agierenden Organisation aus der Asylpolitik ihre Niederlassung in Washington wie folgt: »Every country has an embassy here, every country,

you know what I mean, like this is the place where many of those centres of power are located or convene.« (Co2.23: 58)

In der Wohnungspolitik finden sich für alle beschriebenen Logiken ähnliche Beispiele. Quer zu den Feldern der Asyl- und Wohnpolitik fällt auf, dass die *Verortung an institutionellen Verdichtungen* gerade für die NGOs von Relevanz ist, die auf *insider advocacy* setzen, während die Arbeit an neuralgischen Orten ein strategisches Instrument für Organisationen zu sein scheint, die versuchen öffentlichen Druck zu generieren.

Praktiken der translokalen Vernetzung

Wie bereits in der Beschreibung der allgemeinen Restrukturierungen deutlich geworden ist, sind weder Territorialisierung noch Verortungen etwa in Nationalstaaten und Städten ohne deren Beziehungen zu anderen Territorien und Orten denkbar. Insofern überlappen sich die Phänomene, analytisch lassen sich aber Praktiken und Prozesse unterscheiden. In unseren Daten sehen wir, dass translokale Vernetzungen eine strategische Rolle in der *advocacy* vieler NGOs spielen. Konkret erfüllen sie unterschiedliche Funktionen, sie dienen insbesondere der *Informationsbeschaffung* und *Generierung von Ressourcen*. Dabei können sie eine Reaktion auf staatliche Politik, aber auch auf den wachsenden Einfluss global agierender Unternehmen sein.

Beide Funktionen erfüllen Vernetzungspraktiken etwa im Fall einer deutschen asylpolitischen Organisation. Seit Mitte der 2000er-Jahre hat die NGO begonnen an strategischen Orten nahe der EU-Außengrenze projektformige Zusammenarbeiten mit lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu initiieren, die heute zu gefestigten translokalen Verbindungen gewachsen sind. So investiert die Organisation in die Förderung einer griechischen Partnerorganisation. Konkret werden auf mehreren griechischen Inseln humanitäre Hilfe und soziale Arbeit geleistet sowie Geflüchtete vor griechischen und europäischen Gerichten juristisch beraten und vertreten. Ein wichtiger Bestandteil der Zusammenarbeit ist darüber hinaus eine gemeinsam betriebene »grenzüberschreitende Kooperation« (Co2.37: 61) mit türkischen NGOs, die jenseits der EU-Grenzen ähnliche politische Ziele verfolgen.

Die strategischen Gründe für die engen translokalen Austauschbeziehungen zwischen dem Hauptstandort der Organisation, mehreren griechischen

Inseln und türkischen Städten sind verknüpft mit den Externalisierungspolitiken. Griechenland gilt als »Labor der europäischen Flüchtlingspolitik« (Co2.37: 49), in dem immer wieder neue Instrumente der Externalisierung wie »Hotspot-Zentren« oder der sogenannte EU-Türkei-Deal erprobt werden, um sie dann auf andere Kontexte zu übertragen. Ähnliches gilt für die Türkei, welche schon aufgrund der hohen Anzahl an syrischen Geflüchteten, die in dem Land leben, eine Schlüsselrolle in der EU-Asylpolitik innehat.

Alle untersuchten NGOs beklagen, dass die Informationsbeschaffung und Beweisführung bezüglich der Verletzung von Flüchtlingsrechten eines der Hauptprobleme für die eigene *advocacy* darstellt, die mit der Externalisierungspolitik einhergehen. Die Etablierung von stabilen translokalen Partnerschaften ist vor diesem Hintergrund als eine Bewältigungsstrategie zu verstehen, die eine präzise und aktuelle *Informationsbeschaffung* über die unmittelbaren Folgen der EU-Asylpolitik an Transitorten außerhalb und innerhalb Europas erlaubt – eine wertvolle Ressource für ihre Lobby- und Kampagnenarbeit im Hinterland.

Durch ihren direkten »Draht« zum lokalen Geschehen an der Grenze und der daraus erwachsenden Ortskenntnis kann die NGO außerdem politische Legitimität und Glaubwürdigkeit gewinnen, was sich positiv auf die Akquise von Spenden auswirkt (Co2.37: 35). Auch gegenüber anderen NGOs und staatlichen Institutionen erlaubt die lokale Praxis eine Profilierung, die der eigenen Position Gewicht verleiht. Translokale und transnationale Vernetzungen werden für viele der Organisationen so als *Ressourcenstrategie* wirksam. Während die staatlichen Externalisierungspolitiken weiter oben bereits als widersprüchliche Territorialisierungen beschrieben wurden, scheinen NGOs dem mit einer Logik der Netzwerkbildung zu begegnen.

Im wohnungspolitischen Feld wiederum finden sich zahlreiche Beispiele für translokale Vernetzungen von NGOs, die eine Bewältigungsstrategie darstellen, um mit den Effekten von transnationalem unternehmerischem Handeln auf lokale Wohnungsmärkte umzugehen. Dies lässt sich auf europäischer Ebene exemplarisch anhand der politischen Auseinandersetzung um die Wohnungsvermietungsplattform Airbnb aufzeigen:

»Und die Osloer, die waren die ersten, die sagten: Die entziehen uns Wohnraum, derart strukturell, das geht nicht, da müssen wir was machen. Und dann kam das auf einmal, dann kam auf einmal Paris, dann kamen die Berliner, dann kamen die Kopenhagener und dann ging das auf einmal los. Die

Römer bei uns haben auch das Problem und Stockholm auch. Ja und dann waren wir auf einmal auf dieser Airbnb-Problematik. Das heißt aus den Städten kommt ganz viel, wo dann national, weil Mietrecht ist ja nationale Gesetzgebung, wo dann Anregungen kommen, um Änderungen zu machen.« (C02.10: 55)

Die NGO fungiert hier als Vehikel für die europaweite Vernetzung lokaler Akteure. Das Beispiel zeigt, dass Vernetzungen die Basis für *upscaling*-Strategien darstellen können, mithilfe derer mehr Druck auf übergeordnete EntscheidungsträgerInnen ausgeübt werden soll. Ähnliche Zusammenhänge zwischen Skalierungs- und Vernetzungspraktiken finden sich in der Asylpolitik, wo NGOs eng mit translokalen Städtenetzwerken wie »Seebrücke« oder »Solidarity Cities« kooperieren.

Fazit

Die geschilderten Praktiken sind einerseits Reaktionen auf und Begleiterscheinungen zu räumlichen Restrukturierungen innerhalb der Politikfelder, andererseits gestalten und bringen sie diese auch (mit) hervor. Praktiken des Skalierens verlaufen quer zu den räumlichen Logiken der Territorialisierung, der Verortung und der Netzworkebildung und auch quer zu den inhaltlichen Politiken. Die Skalenebenen mögen zwar sozial konstruiert sein, sie sind aber machtvoll konstruiert, die hochgradig relevante Bezüge für soziale und politische Verhältnisse darstellen. Sie wirken trotz aller Überlappungen und Durchdringungen weiter. Gleichzeitig ist die Bedeutung einzelner Maßstabsreferenzen nicht einhellig oder eindeutig. Jede Bezugnahme ist in sich mehrdeutig und verweist auf unterschiedliche Reichweiten, Inhalte, Symbolgehalte, Kontexte, Akteurskonstellationen, Handlungsspielräume usw. So kann »lokal« unter verschiedenen Umständen kommunal/städtisch, ebenso wie Community-basiert, national- und/oder bundesstaatlich heißen, oder ein ganzes Krisengebiet ausweisen; und als Ort kann eine konkrete Lokalität auch für eine ganz andere Skalenebene stehen (etwa eine griechische Insel als Grenzort und Symbol für Europa). Unser Akteursblick verweist auf das noch wenig erschöpfte Forschungsfeld einer soziologischen Skalenforschung. Skalen sind in sich inkongruent, die Abgrenzungen zwischen ihnen uneindeutig. Sie werden gesetzt und suggerieren damit eine gewisse Ein-

deutigkeit, fungieren aber auch als uneinheitliches Bedeutungsgefüge. Die hier untersuchten Organisationen sind Produzenten von skalaren Bedeutungsgefügen. Gleichzeitig wird deutlich, dass allein über Skalenebenen (und deren kontingentes Verhältnis zu Governance-Ebenen) ein Verständnis der Raumpolitiken und der politischen Relevanz räumlicher Konstruktionen nur sehr beschränkt bleiben muss. Vernetzungen, Territorialisierungen und Verortungen zeigen, wie heterogen nicht nur die Funktionen dieser unterschiedlichen räumlichen Logiken in der Praxis der Akteure sind, sondern wie diese durchaus im Widerspruch zueinanderstehen können.

In diesem Sinne sprechen wir nicht einfach von Reskalierungen, um die heutigen räumlichen Veränderungen sozialer, politischer und ökonomischer Verhältnisse zu adressieren, sondern von Refiguration (Knoblauch/Löw 2020). Analytisch besteht diese Refiguration darin, dass die Akteure in hohem Maße gleichzeitig verschiedene räumliche Bezüge adressieren und in ihren politischen Strategien umsetzen; diese (zunehmende) Gleichzeitigkeit verschiedener räumlicher Handlungsbezüge fassen wir als Polykontextualisierung. Andererseits lässt sich die Refiguration qualifizieren als spezifisches Verhältnis von Reskalierungen, Territorialisierungen, Verortungen und Translokalisierungen. Globales und Globalisierungen sind darin nur ein Baustein einer Vielzahl räumlicher Verschiebungen.

Literatur

- Aalbers, Manuel (2016): *The Financialization of Housing. A Political Economy Approach*. London/New York: Routledge.
- Allen, Judith (2006): Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe. In: *European Journal of Housing Policy*, Jg. 6, Nr. 3, S. 251-277.
- Amnesty International (2019): *Positionspapier: Menschenrechtsrisiken und Menschenrechtsstandards bei Migrationskooperationen der EU mit afrikanischen Staaten*.
- Angenendt, Stefan/Koch, Anne (2017): Die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik: Fragmentierte Teilordnungen unter Veränderungsdruck. In: Maull, Hanns (Hg.): *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch*. Berlin: SWP, S. 73-90.

- Banks, Nicola/Hulme, David/Edwards, Michael (2015): NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? In: *World Development*, Jg. 66, S. 707-718.
- Belina, Bernd (2017): *Raum. Zu den Grundlagen eines historisch-geographischen Materialismus*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bendel, Petra/Schammann, Hannes/Heimann, Christiane/Stürner, Janina (2019): *A Local Turn for European Refugee Politics*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Betts, Alexander/Milner, James (2019): *Governance of the Global Refugee Regime*, WRC Research Paper Nr. 13. Online unter: <https://www.cigionline.org/publications/governance-global-refugee-regime> (zuletzt aufgerufen: 6. August 2020).
- Boatcă, Manuela (2016): *Global Inequalities Beyond Occidentalism*. London/ New York: Routledge.
- Brekke, Jan-Paul/Staver, Anne (2018): The Renationalisation of Migration Policies in Times of Crisis: The Case of Norway. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 44, Nr. 13, S. 2163-2181.
- Brenner, Neil (2001): The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration. In: *Progress in Human Geography*, Jg. 25, Nr. 4, S. 591-614.
- Buckel, Sonja (2018): Winter is Coming: Der Wiederaufbau des europäischen Grenzregimes nach dem »Sommer der Migration«. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Jg. 48, Nr. 192, S. 437-457.
- Canefe, Nergis (2010): The Fragmented Nature of the International Refugee Regime and its Consequences. In: James C. Simeon (Hg.): *Critical Issues in International Refugee Law*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 174-210.
- Chetail, Vincent (2016): Looking Beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System. In: *European Journal of Human Rights*, Nr. 5, S. 584-602.
- Darling, Jonathan/Bauder, Harald (2019): *Sanctuary Cities and Urban Struggles. Rescaling Migration, Citizenship*. Manchester: Manchester University Press.
- Doherty, Joe (2004): European Housing Policies: Bringing the State Back In? In: *European Journal of Housing Policy*, Jg. 4, Nr. 3, S. 253-260.
- Doling, John (1999): De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems. In: *Housing, Theory and Society*, Jg. 16, Nr. 4, S. 156-164.

- Doling, John (2006): A European Housing Policy? In: *European Journal of Housing Policy*, Jg. 6, Nr. 3, S. 335-349.
- Elsinga, Marja (2015): Changing Housing Systems and their Potential Impacts on Homelessness. In: *European Journal of Homelessness*, Jg. 9, Nr. 1, S. 15-35.
- Emmens, Ben/Clayton, Maxine (2017): *Localisation of Aid: Are INGOS Walking the Talk?* Online unter: <https://start-network.app.box.com/s/10va6blkv-9vwkwq8o6xbdf6o5ig9rkp1> (zuletzt aufgerufen: 21. November 2018).
- Farwick, Andreas (2012): Segregation. In: Frank Eckardt (Hg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 381-419.
- FitzGerald, David S. (2020): Remote Control of Migration: Theorising Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 46, Nr. 1, S. 4-22.
- Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) (2014): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript.
- Frelick, Bill/Kysel, Ian M./Podkul, Jennifer (2016): The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. In: *Journal on Migration and Human Security*, Jg. 4, Nr. 4, S. 190-220.
- Georgi, Fabian (2009): Handlanger und Störenfriede – NGOs und internationale Organisationen im europäischen Migrationsregime. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): *Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik*. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 76-88.
- Guiraudon, Virginie (2000): European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Jg. 38, Nr. 2, S. 251-271.
- Hackett, Sarah E. (2017): The »Local Turn« in Historical Perspective: Two City Case Studies in Britain and Germany. In: *International Review of Administrative Sciences*, Jg. 83, Nr. 2, S. 340-357.
- Heeg, Susanne (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. In: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, Jg. 1, Nr. 1, S. 75-99.
- Heinelt, Hubert (2014): Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Berlin: De Gruyter, S. 133-148.

- Hess, Sabine/Karakayalı, Serhat (2007): New Governance oder Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: transcript, S. 39-56.
- Hess, Sabine/Lebuhn, Henrik (2014): Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und Citizenship. In: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, Jg. 2, Nr. 3, S. 11-34.
- Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk (Hg.) (2011): *Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen*. Hamburg: VSA.
- Holm, Andrej (2012): Gentrification. In: Frank Eckardt (Hg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 661-687.
- Jastram, Kate (2015): *Regional Refugee Protection in Comparative Perspective. Lessons Learned from the Asia-Pacific, the Americas, Africa, and Europe*. Policy Brief Series Nr. 2, The Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law. Online unter: https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/Policy_Brief_2_Regional_refugee_protection_in_comparative_perspective.pdf (zuletzt aufgerufen: 6. August 2020).
- Junk, Wiebke M. (2016): Two Logics of NGO Advocacy: Understanding Inside and Outside Lobbying on EU Environmental Policies. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 23, Nr. 2, S. 236-254.
- Kasperek, Bernd/Schmidt-Sembdner, Matthias (2019): Renationalization and spaces of migration: the European border regime after 2015. In: Mitchell, Katharyne/Jones, Reece/Fluri, Jennifer L. (Hg.): *Handbook on Critical Geographies of Migration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, S. 206-218.
- Katschnig-Fasch, Elisabeth (1998): *Möblierter Sinn. Städtische Wohn- und Lebensstile*. Wien: Böhlau.
- Knoblauch, Hubert/Löw, Martina (2020): The Re-Figuration of Spaces and Refigured Modernity – Concept and Diagnosis. In: *Historical Social Research*, Jg. 45, Nr. 2, S. 263-292.
- Lehnert, Matthias (2020): *Die Herrschaft des Rechts an der EU-Außengrenze?* Verfassungsblog. Online unter: <https://verfassungsblog.de/die-herrschaft-des-rechts-an-der-eu-aussengrenze/> (zuletzt aufgerufen: 9. September 2020).
- Lessenich, Stephan (2016): *Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis*. München: Hanser Berlin.

- Lester, Eve (2005): A Place at the Table: The Role of NGOs in Refugee Protection: International Advocacy and Policy-Making. In: *Refugee Survey Quarterly*, Jg. 24, Nr. 2, S. 125-142.
- MacLennan, Duncan/O'Sullivan, Anthony (2013): Localism, Devolution and Housing Policies. In: *Housing Studies*, Jg. 28, Nr. 4, S. 599-615.
- Marcuse, Peter (1987): The Other Side of Housing: Oppression and Liberation. In: *Scandinavian Housing and Planning Research*, Jg. 4, Nr. sup1, S. 232-270.
- Martin, Boris (2019): Cities: a New Humanitarian Field. In: *Humanitarian Alternatives*, Nr. 10, S. 1-5.
- Oliveira Martins, Bruno/Strange, Michael (2019): Rethinking EU External Migration Policy: Contestation and Critique. In: *Global Affairs*, Jg. 5, Nr. 3, S. 195-202.
- Pichl, Maximilian (2016): Dublin IV: Europäischer Asylausstieg. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 10, S. 9-12.
- Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2016): *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf> (zuletzt aufgerufen: 9. September 2020).
- Scherr, Albert/Hofmann, Rebecca (2016): Sanctuary Cities: Eine Perspektive für deutsche Kommunalpolitik? In: *Kritische Justiz*, Jg. 49, Nr. 1, S. 86-97.
- Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.) (2017a): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript.
- Schönig, Barbara/Rink, Dieter/Gardemin, Daniel/Holm, Andrej (2017b): Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In: Marlon Barbehön/Sybille Münch (Hg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 25-62.
- Schwartz, Herman/Seabrooke, Leonard (2008): Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing. In: *Comparative European Politics*, Jg. 6, Nr. 3, S. 237-261.
- Smith, Neil (2019 [1979]): Für eine Theorie der Gentrifizierung. In: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, Jg. 7, Nr. 3, S. 65-86.
- Uçarer, Emek M. (2014): Tempering the EU? NGO Advocacy in the Area of Freedom, Security, and Justice. In: *Cambridge Review of International Affairs*, Jg. 27, Nr. 1, S. 127-146.

- van Dessel, Julia (2019): International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy: The Role of the IOM and the UNHCR in Niger. In: *European Journal of Migration and Law*, Jg. 21, Nr. 4, S. 435-458.
- Vollmer, Lisa (2019): *Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Weiß, Anja (2017): *Soziologie globaler Ungleichheiten*. Berlin: Suhrkamp.
- Zapata-Barrero, Ricard/Caponio, Tiziana/Scholten, Peter (2017): Theorizing the ›Local Turn‹ in a Multi-level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies. In: *International Review of Administrative Sciences*, Jg. 83, Nr. 2, S. 241-246.

