

Sangatte: Umkämpfte Grenzen

Die Kernfrage, wie sich illegalisierte MigrantInnen trotz ihres prekären rechtlichen Status für ihre Rechte und Interessen – durchaus erfolgreich – einsetzen, kann nur dann beantwortet werden, wenn sie sowohl für den irregulären Aufenthalt (vgl. das folgende Kapitel) als auch den irregulären Grenzübertritt gestellt wird. Die Analyse des politischen Ansatzes von in Brüssel angesiedelten *pro-migrant*-Organisationen in Bezug auf irreguläre Migration hat ergeben, dass die meisten Organisationen davon absehen, die Frage des Zugangs zur EU zu thematisieren. Stattdessen thematisieren sie ausschließlich die prekären Lebensbedingungen irregulärer MigrantInnen. Durch die De-Thematisierung werden der erwünschte Grad der Durchlässigkeit der Grenzen der EU sowie die politische und moralische Bewertung von irregulärer Migration bewusst ausgeklammert. Bei einem Konflikt wie dem um das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte ist es hingegen nicht möglich, Zugangsfragen auszuklammern. Der Grad der Offenheit von Grenzen stellt den Kern des Konflikts dar. Da sich an ›Sangatte‹ von sehr unterschiedlichen Akteuren politische Mobilisierungen entzündet haben, lassen sich die Unterschiede in den Thematisierungs- und Legitimationsweisen sowie das Verhältnis der Akteure untereinander herausarbeiten. Dies ist insbesondere relevant, weil aus der Perspektive der irregulären MigrantInnen die anderen Akteure ermöglichende oder behindernde Faktoren darstellen, um ihre Interessen zu artikulieren.

Der in diesem Kapitel zu beantwortende Teil der Fragestellung besteht darin, inwieweit sich durch die Diskrepanz zwischen den erklärten politischen Zielen der Migrationskontrolle und der sozialen Realität irregulärer Migration in Grensräumen Ansatzpunkte für das Agieren von irregulären MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen ergeben. Meine These ist, dass diese Ansatzpunkte insbesondere für den Deu-

tungsrahmen und die politische Praxis der irregulären MigrantInnen bestehen. Diesen *frame* bezeichne ich als (relative) »Autonomie der Migration«, da er sich weitestgehend respektlos gegenüber Versuchen der Migrationskontrolle zeigt. Vier Mobilisierungsbedingungen sind zum Beleg der These sowie für den Konfliktverlauf ausschlaggebend:

Erstens stellte der soziale und territoriale Raum – der Grenzraum um Sangatte und den Ärmelkanal – eine ermöglichende Bedingung für die politische und soziale Praxis der MigrantInnen dar. Den Grenzraum um Sangatte bezeichne ich als »terrain of resistance« (Routledge 1993), in dem hegemoniale und gegenhegemoniale Kräfte und Diskurse aufeinander treffen. Widerstands- oder Konflikträume zeichnen sich durch Konfrontation aus und nicht durch eine Konsensorientierung, die für den in Brüssel lokalisierten Raum der europäischen Lobbypolitik kennzeichnend ist. Daher sind der *frame* und die sozialen Praxen der »Autonomie der Migration« gegenüber anderen Deutungsrahmen im Vorteil, die auf Dialog, Verhandlung und Lobbyarbeit beruhen.

Die zweite entscheidende Mobilisierungsbedingung ist die der Migrationskontrollpolitiken der Regierungen Großbritanniens und Frankreichs sowie der Europäischen Union, in der die Bekämpfung irregulärer Migration oben auf der Agenda steht. Intendiert ist die Unterbindung irregulärer Migrationsbewegungen, jedoch ist die Migrationskontrollpolitik auch die Vorraussetzung für diese Migrationen.

Drittens bestimmt das Changieren zwischen Elitenkonsens und Elitendissens den Konfliktverlauf. Gespaltene Eliten können soziale Bewegungen ermutigen und *windows of opportunities* eröffnen. Der zunächst nicht vorhandene Elitenkonsens zwischen den Regierungen von Großbritannien und Frankreich führte zu der politisch zugespitzten Situation. In Sangatte wussten die irregulären MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen die Zeit des Elitendissens zu nutzen, sowohl politisch wie auch praktisch durch die Realisierung von über 80.000 individuellen irregulären Migrationsprojekten. Allerdings veränderte sich die Situation grundlegend durch den Regierungswechsel in Frankreich. Es wurde schnell ein Konsens zwischen den Regierungen beider Staaten erzielt, der zur Schließung Sangattes führte und damit die räumlichen Bedingungen zum Nachteil der MigrantInnen veränderte.

Die vierte – und komplexeste – Mobilisierungsbedingung ist die der Allianz- und Bündnisstrukturen. In der Bewegungsforschung wird im Konzept gesellschaftlicher Kontextstrukturen angenommen, dass sich die Existenz zahlreicher und einflussreicher Verbündeter günstig auf die Realisierung der Anliegen einer Bewegung auswirkt. Beim Fall Sangatte gibt es von Seiten der MigrantInnen und der *pro-migrant*-Organisationen die Suche nach BündnispartnerInnen aus der europäischen Indus-

trielobby, in den Institutionen der Europäischen Union, bei Internationalen Organisationen und Intellektuellen. Die Enttäuschung über einige der als klassische BündnispartnerInnen angesehenen Organisationen überwog allerdings. Das »europäische Vokabular der Inklusion« (Eder, Trenz und Hellmann 1998) wurde von den humanitären und antirassistischen Gruppen zwar als diskursiver Ansatzpunkt genutzt, um asyl- und menschenrechtliche Mindeststandards einzufordern, war aber gegenüber den Politiken im Nachteil, die auf der Diskursverschränkung von Sicherheitspolitik und irregulärer Migration beruhen. Trotz der begrenzten Unterstützung verlief die politische Mobilisierung für die betroffenen MigrantInnen weitestgehend positiv. Dies liegt meines Erachtens an der Beschaffenheit des *frames* der »Autonomie der Migration« und den damit verbundenen Zielen der MigrantInnen.

Das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte

Chronologie des Konfliktes¹

Das Dorf Sangatte (Pas-de-Calais) mit rund 850 EinwohnerInnen liegt in der Nähe des Hafens von Calais und in fußläufiger Entfernung zum Eingang des Eurotunnels. Am 24. September 1999 wurde in Sangatte in einer 25.000 m² großen Lagerhalle, ursprünglich für den Tunnelbau errichtet, das Rote-Kreuz-Zentrum für Flüchtlinge und irreguläre MigrantInnen eröffnet. Es stellte die Reaktion auf die Räumung eines Lagerhauses im Juni 1999 dar, in dem kosovarische Flüchtlinge provisorisch wohnten und die nach dessen Räumung obdachlos wurden und sich in den Parks von Calais sowie in der Umgebung niederließen (CCFD et al. 2000b). Die Betriebskosten für Sangatte trug das französische Arbeits- und Sozialministerium, der Träger war das Rote Kreuz.

Von 1999 bis zur Schließung im November 2002 fanden in Sangatte unterschiedliche Gruppen von MigrantInnen Unterkunft, vor allem aus dem Nahen Osten, dem ehemaligen Jugoslawien, Mittel- und Osteuropa und Afrika. Das Lager war für 600 Personen ausgelegt, beherbergte zeitweise jedoch bis zu 1 600 MigrantInnen. Die BewohnerInnen wurden nicht registriert und konnten sich frei bewegen. Das Ziel der in Sangatte beherbergten MigrantInnen bestand in der irregulären Weiterreise nach Großbritannien. In der Zeit seines Bestehens, durchliefen schätzungs-

1 Grundlage ist die mithilfe der Ereignisverlaufsdatenbank durchgeführte Rekonstruktion der politischen Auseinandersetzungen um das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte.

weise über 80.000 Personen das Rote-Kreuz-Zentrum, die fast alle ihren Weg erfolgreich nach Großbritannien fortsetzten. Nur wenige beantragten Asyl in Frankreich.

In der Region Pas-de-Calais gab es zivilgesellschaftliche UnterstützerInnen, KritikerInnen und GegnerInnen des Zentrums. Eine Reihe von christlichen, humanistischen und antirassistischen Organisationen unterstützte die MigrantInnen und setzte sich in der Öffentlichkeit für sie ein. Die politischen Parteien, auch die sozialistische und kommunistische, die in der Region traditionell stark sind, forderten zumeist die Schließung Sangattes. Bereits kurz nach der Eröffnung des Zentrums gründete sich ein fremdenfeindliches Komitee, das politisch gegen das Zentrum mobilisierte, rechtsextreme junge Männer verübten zudem Übergriffe auf in Sangatte beherbergte MigrantInnen.

Nach zwei Jahren der Existenz des Zentrums in Sangatte intensivierte die britische Regierung die Aufforderungen zur Schließung. Die französische Regierung lehnte dies ab und verwies auf die Notwendigkeit einer europäischen Harmonisierung der Asylpolitik, an der sich Großbritannien beteiligen solle. Im Arbeits- und Sozialministerium Frankreichs wurden zu diesem Zeitpunkt Überlegungen für weitere Flüchtlingslager an der Kanalküste angestellt, auf Intervention der britischen Regierung und des französischen Innenministers wurde davon jedoch Abstand genommen.

Ende 2001 und im Frühjahr 2002 wurde das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte zu einem wichtigen Wahlkampfthema der bürgerlichen Rechten und der extremen Rechten. Gefordert wurde die Schließung und von einigen die Abschiebung aller ›Illegalen‹. Weihnachten 2001 verursachten die MigrantInnen in Sangatte weltweit Medienschlagzeilen als Hunderte von ihnen kollektiv in den Eurotunnel eindringen. Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Frühjahr 2002 wurden von der bürgerlichen Rechten gewonnen, Le Pen vom *Front National* fand überraschend viele WählerInnen.

Nach der Regierungsübernahme durch die bürgerliche Rechte strebte Innenminister Nicolas Sarkozy schnellstmöglich die im Regierungsprogramm stehende Schließung des Zentrums in Sangatte an. Dazu kooperierte er eng mit der britischen Regierung. Die MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen mobilisierten für den Erhalt des Zentrums. Das UN-Flüchtlingshilfswerk bot seine Hilfe bei den Schließungsbestrebungen an, alle MigrantInnen sollten registriert werden, um festzustellen, wie viel originäre Flüchtlinge unter ihnen seien. Zwischen den Regierungen von Afghanistan und Frankreich sowie dem UNHCR wurde ein Vertrag über die zunächst freiwillige, später erzwungene Rückkehr von Flüchtlingen abgeschlossen. Die Regierungen Großbritanniens und

Frankreichs erließen restriktivere Asyl- und Einwanderungsgesetze. Anfang November 2002 wurden in Sangatte keine neuen MigrantInnen aufgenommen. Zweihundert abgewiesene Personen besetzen daraufhin verschiedene öffentliche und kirchliche Einrichtungen, nach einigen Tagen der Konflikteskalation wurde eine Kirche gewaltsam geräumt. Die britische und französische Regierung vereinbarten einen Schließungsmodus, nach dem Großbritannien 1 000 irakische KurdInnen und 200 AfghanInnen mit Familienbindung aufnehmen und ihnen einen befristeten Arbeits- und Aufenthaltsstatus (kein Asyl) anbieten sollte. Frankreich übernahm rund 400 verbleibende MigrantInnen. Am 14. Dezember 2002 verließ der letzte Migrant Sangatte in Richtung Großbritannien.

Für beide Regierungen galt das Problem mit dem Abriss der Lagerhalle am 31.12.2002 als gelöst. Die Hilfsorganisationen vor Ort versorgen jedoch auch noch über zwei Jahre nach der Schließung Sangattes mehrere Hundert irreguläre MigrantInnen täglich mit warmen Mahlzeiten, Unterkunft und Kleidung. In den Wäldern um Calais herum richteten sich die MigrantInnen in provisorischen Unterkünften ein. Polizeirazzien, Festnahmen, das Verbringen an entlegene Orte sowie Abschiebungen werden regelmäßig durchgeführt. Humanitären HelferInnen wurde die Unterstützung zum illegalen Aufenthalt vorgeworfen und zwei von ihnen wurden juristisch verfolgt. An anderen Orten, vor allem Paris und der belgischen Kanalküste, wurde eine relevante Zunahme an irregulären MigrantInnen mit dem Ziel Großbritannien festgestellt.

Sozio-demografische Daten der MigrantInnen in Sangatte

Die Herkunft der in Sangatte beherbergten Personen war zum Zeitpunkt der einzigen empirischen Erhebung Ende 2001/Anfang 2002 klar entlang zweier Nationalitätszugehörigkeiten strukturiert.² Etwas mehr als die Hälfte war afghanischer Staatsangehörigkeit, ein Drittel irakischer, davon die meisten kurdischer Herkunft (Laacher 2002: 29). Das Durchschnittsalter lag bei 25 Jahren. Da die klandestine Reise aus den Herkunftsgebieten lang, anstrengend und risikoreich ist, wurde diese eher von jungen, ledigen Männern ohne Familienverantwortung auf sich genommen. Dies schlägt sich in der Zusammensetzung der Geschlechter in

-
- 2 Die Daten basieren auf der Auswertung von 284 Fragebögen sowie rund fünfzig Interviews bzw. Gesprächen, die zwischen September 2001 und April 2002 erhoben wurden (Laacher 2002). Die Studie ist eine Momentaufnahme, da die nach Sangatte kommenden Flüchtlingsgruppen jeweils den aktuellen kriegs- und krisengeschüttelten Ländern entsprachen.

Sangatte nieder: 95 Prozent waren Männer und nur fünf Prozent Frauen, davon die meisten Ehefrauen, die gemeinsam mit ihrem Mann und Kindern gekommen waren (ebd.: 27ff.). Die Flucht von Frauen und Kindern findet in der Regel krisennah und in Gruppen unter Aufsicht internationaler Organisationen statt. Ein Unterschied zwischen dem Fluchtverhalten von Männern und Frauen liegt auch in der Unterstützung mit finanziellen und symbolischen Ressourcen durch die Familie im Herkunftsland sowie familiäre und andere soziale Netzwerke im Ausland. Oft ist es kulturell unüblich, dass sich eine Frau alleine auf den Weg macht. Die Befragung des Soziologen Smaïn Laachers stützt die von der Migrationsforschung analysierte wichtige Rolle der erweiterten Familie bei der Migrationsentscheidung: 76,8 Prozent gaben an, dass die Flucht auf einer gemeinsamen Familienentscheidung beruhe, 21,1 Prozent verneinten dies (Laacher 2002: 40-44). Die meisten der in Sangatte Befragten waren Pioniermigranten, das heißt die ersten aus ihrer Familie, die das Land verließen (ebd.: 43). Pioniermigration zieht zumeist weitere Migrationsbewegungen nach sich.

Das Bildungsniveau der Befragten war ausgesprochen hoch, nur sechs Prozent waren ohne Ausbildung.³ Die IrakerInnen verfügten über eine etwas bessere Ausbildung als die AfghanInnen. Die meisten MigrantInnen gehörten zur Mittelschicht oder oberen Unterschicht, dies lässt sich an den erlernten und ausgeübten Berufen festmachen. Kaufleute und Handwerker stellten die größte Gruppe, gefolgt von Studierenden, ArbeiterInnen und Angehörigen freier Berufe, Intellektuellen und KünstlerInnen (Laacher 2002: 32f.). Ein Teil der Befragten gab an, die Ausbildung aufgrund der ökonomisch desaströsen Lage umsonst gemacht zu haben bzw. für das Angebot an Arbeitsplätzen überqualifiziert zu sein. Die soziodemografischen Daten der MigrantInnen in Sangatte zeigen, dass eine soziale und ökonomische Selektion derjenigen stattfindet, die migriert sind. Dazu tragen vor allem zwei Mechanismen bei, die Schließung der europäischen Außengrenzen für irreguläre MigrantInnen und oft auch Flüchtlinge und die damit verbundenen hohen Geldzahlungen an Schleuser. Aufgrund der hohen Migrationskosten und der geschlossenen Grenzen wird die Migration von den Betroffenen als einmaliger und endgültiger Akt betrachtet (ebd.: 33).

Die Hauptherkunftsländer deuten auf die Migrationsursachen hin, Krieg (39,4 Prozent), politische Verfolgung (34,2 Prozent) und – zu ei-

3 Das Bildungsniveau der Befragten in Sangatte: Sekundaria (12 Jahre Schule): 39,1 Prozent, mehr als Abitur (Abitur plus weitere 1-7 Jahre Ausbildung): 26,1 Prozent, Abitur: 14,8 Prozent, Primaria (6 Jahre Schule): 13 Prozent, ohne Ausbildung: 6,3 Prozent (Laacher 2002: 31).

nem überraschend geringen Prozentsatz – Gründe wie Arbeitslosigkeit (7 Prozent) (Laacher 2002: 36). Dabei gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den Nationalitäten, die meisten irakischen KurdInnen gaben an, aufgrund politischer Verfolgung geflohen zu sein, die AfghanInnen aufgrund von Krieg. Diese Ergebnisse aus Smaïn Laachers Studie bestätigen den Trend, dass es aufgrund der veränderten Rechtslage (z.B. sichere Drittstaatenregelung) für Kriegsflüchtlinge und politisch Verfolgte schwierig geworden ist, regulär Zugang zur EU zu finden, der ihnen tatsächlich die Asylantragstellung ermöglichen würde. Daher reisen sie irregulär mithilfe von Schmugglernetzwerken ein. Es wird von einigen auch als unrealistisch erachtet, dass dem Asylantrag stattgegeben wird, so dass ein Leben in der Irregularität vorgezogen wird (vgl. auch Koser 2001). Die Dauer der Reise betrug in 80 Prozent der Fälle bis zu sechs Monaten (Laacher 2002: 45).⁴ Die Kosten lagen in den meisten Fällen zwischen fünftausend und zehntausend US Dollar (ebd.: 46).⁵

Mobilisierungen der MigrantInnen in Sangatte

Das zu realisierende Ziel der im Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte beherbergten MigrantInnen bestand in der erfolgreichen Fortsetzung ihrer Migration nach Großbritannien. Das heißt, die meisten beabsichtigten nicht, in Frankreich Asyl zu beantragen. Durch die britische Politik der Migrationsabwehr und die Konflikte zwischen der französischen und britischen Regierung, wurde die zuvor wenig beachtete Praxis der MigrantInnen zum Politikum und Medienereignis und die MigrantInnen sowie lokale und überregionale *pro-migrant*-Organisationen verhielten sich politisch zum Konflikt und setzten eigene Akzente. Der Grenzraum wurde so zum Raum des Politischen.

Wie begründen und stellen die illegalisierten MigrantInnen in Sangatte ihre Anliegen und ihre Praxis der irregulären Migration in der Öffentlichkeit dar? Gibt es Anschlussstellen zu den Politiken der staatlichen Akteure oder der Nichtregierungsorganisationen, mithilfe derer die MigrantInnen versuchen, ihre Interessen zu realisieren?

4 Dauer der Reise: weniger als 1 Monat 20 Prozent, 1-3 Monate 30 Prozent, 3-6 Monate 30 Prozent, 6-12 Monate 13 Prozent, 1-2 Jahre 5 Prozent und mehr als 2 Jahre 2,5 Prozent (Laacher 2002: 45).

5 99 Personen zahlten bis zu 5 000 US Dollar, 214 Personen (= 75 Prozent) 5 000 bis 10.000 US Dollar und 10 Personen 15.000 bis 50.000 US Dollar. Der Median lag bei 6 000 US Dollar pro Person (Laacher 2002: 46).

Das Möglichkeitsspektrum für das *framing* der illegalisierten MigrantInnen ist recht weit. Aus der Literatur zu ähnlich gelagerten politischen Mobilisierungen sowie der Durchsicht des empirischen Materials zu Sangatte lassen sich unter anderem folgende mögliche Deutungsrahmen identifizieren:

- Der »Ungerechtigkeits- oder Opfer-frame« thematisiert die Folgen von Kriegen und Kolonialismus und das weltweite Wohlstandsgefälle. Dieser Deutungsrahmen wurde u.a. von der *Sans-Papiers*-Bewegung in Frankreich (Cissé 2002: 33, Lindemann 2001: 122), der Flüchtlingsorganisation um den Zusammenschluss *The Voice* in Deutschland (*The Voice* 2001) und bereits in den 1970er Jahren in Großbritannien vom *Asian Youth Movement* (Hayter 2000: 17) verwendet.
- Der »(Menschen-)Rechts-frame« fordert Rechte auch für illegalisierte MigrantInnen. In Frankreich wird oft auf die Französische Revolution Bezug genommen. Eine Untervariante bezieht sich auf Familienzusammenführung als Menschenrecht oder religiöser und moralischer Wert.
- Der »Flüchtlingsschutz-frame« fordert Schutz und Asyl für Flüchtlinge und politische Verfolgte gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, dies wird von liberalen Nationalstaaten erwartet (vgl. Hollifield 2003).
- Der »ökonomische-Nutzen-frame« thematisiert die Doppelmoral, nach der es einen gesellschaftlichen Konsens der Ablehnung und Bekämpfung irregulärer Migration gibt und zugleich Privatleute und Firmen auf die billige Arbeitskraft irregulärer MigrantInnen zurückgreifen.
- Die VertreterInnen des »Autonomie der Migration-frame« gehen davon aus, dass sich Migrationsbewegungen nie vollständig steuern lassen und folglich irreguläre Migration eine soziale Tatsache ist, mit der gesellschaftlich umgegangen werden muss, etwa durch die nachträgliche rechtliche Regularisierung und dem Gewähren von sozialen Rechten.
- Der »Freizügigkeits-frame« kann in zweierlei Varianten auftreten: Erstens wird die Freizügigkeit für alle Menschen, beispielsweise in der EU nicht nur für die UnionsbürgerInnen, gefordert, eventuell findet ein Bezug auf die vier Freiheiten der Europäischen Union statt; zweitens soll die Freizügigkeit nicht nur für Kapital und Waren, sondern auch für Arbeitskraft und Dienstleistungen gelten (vgl. Geddes 2000).
- Der »Wahlfreiheits-frame« hebt darauf ab, dass allen Personen die freie Wahl ihres Wohnortes möglich sein sollte, da es Zufall sei, wo auf der Welt jemand geboren wird bzw. weil Menschen generell die Wahl über existenzielle Dinge haben sollten (vgl. Benhabib 1999).

Das empirische Material wurde nach diesen und anderen möglichen Deutungsrahmen hin analysiert. Es ergab sich ein doppeltes und spannungsreiches *framing* der illegalisierten MigrantInnen: Den ersten dominanten Deutungsrahmen bezeichne ich als »Autonomie der Migration«, den zweiten als »Flüchtlingsschutz«.

Frame I : »Autonomie der Migration«

Der Deutungsrahmen »Autonomie der Migration« wird von den MigrantInnen eingesetzt, um ihr Hauptziel – die Weiterreise nach Großbritannien – zu artikulieren. Der *frame* ist wenig dialogorientiert, da er den Willen der MigrantInnen als absolut setzt und suggeriert, unabhängig von anderen Akteuren und unbeeindruckt von der Migrationskontrollpolitik zu sein. Die Benennung des *frames* als »Autonomie der Migration« ist an eine theoretische und politisch-praktische Diskussion vor allem französischer Intellektueller und antirassistischer AktivistInnen angelehnt, die sich seit den 1990er Jahren im Kontext der *Sans-Papiers*-Bewegung herausgebildet hat. Ausgangspunkt des Konzeptes ist die Tatsache, dass irreguläre Migration weltweit Realität ist und Ausdruck des faktischen Scheiterns von Migrationskontrolle und -management. Forderungen bestehen in der Regularisierung irregulärer MigrantInnen und dem Slogan »Recht auf Rechte«. Der Deutungsrahmen der »Autonomie der Migration« ist vor allem in den Praxen der irregulären MigrantInnen in Sangatte zu identifizieren. Der *frame* wird nur selten bewusst diskursiv artikuliert oder von den Akteuren strategisch diskutiert, wie es in der sozialen Bewegungsforschung eigentlich ein Kennzeichen des *framing* ist.⁶ Dennoch handelt es sich in bewegungssoziologischer Terminologie um einen *frame*, da gerade bei prekären Mobilisierungen und in den ersten Stadien einer sozialen Bewegung »Taten mehr zählen als Worte« (McAdam 1994: 195). Daher analysiere ich zunächst das Aktionsrepertoire der MigrantInnen in Sangatte, das zeigt, dass ein relevanter Teil der Praxen dem Deutungsrahmen der »Autonomie der Migration« entspricht.

Das Aktionsrepertoire der MigrantInnen in Sangatte

Aktionen sind nach außen gerichtet, sie beabsichtigen die Beeinflussung von politischen MachtträgerInnen sowie der öffentlichen Meinung und sind Ausdruck des *framing* einer Bewegung. Der Bewegungsforscher Joachim Raschke unterscheidet zwischen zwei Grundrichtungen von Aktionen: 1. Aktionen im Rahmen von Selbsthilfestrategien, welche sich auf

6 Mir liegen nur wenige Hinweise auf politisch-strategische Diskussionen unter den MigrantInnen in Sangatte vor, da diese Prozesse, anders als bei verestigten und institutionalisierteren Bewegungen, nicht dokumentiert wurden. In einigen Quellen wird jedoch deutlich, dass die MigrantInnen im Zentrum in Sangatte auf Versammlungen ihr Vorgehen und ihre politischen Forderungen diskutierten.

die Veränderung der Lebenspraxis richten, und 2. Aktionen im Rahmen der Strategie politischer Intervention, die zumeist auf politische Kontroll- und Vermittlungssysteme gerichtet sind (Raschke 1985: 274). Des Weiteren lassen sich Aktionen anhand des Vermittlungsgrades unterscheiden, das heißt anhand des Grades, »mit dem die Aktion auf institutionalisierte Vermittlung angewiesen ist oder sich direkt gegen Kontrollinstanzen richtet« (Raschke 1985: 278). Unterschieden werden intermediäre Aktionen, demonstrative bzw. appellative Aktionen und direkte bzw. erzwingende Aktionen. Die gesamte Bandbreite Aktionsformen findet in Sangatte von Seiten der MigrantInnen Anwendung.

Abbildung 7: Aktionsformen der MigrantInnen aus Sangatte

		Niederlassen in Parks; Gebäudebesetzungen; Unterstützungsnetzwerke; gegenseitige finanzielle Unterstützung
		Betreten des Geländes des Eurotunnels bzw. von Bahnanlagen; Besetzung kommunaler Gebäude, Einrichtungen und Kirchen
Aktionsformen zur politischen Intervention	Direkte bzw. erzwingende Aktionen	Sitzblockade; Hungerstreik; Besetzung von kommunalen Gebäuden und Einrichtungen, Kirchen; Betreten des Geländes des Eurotunnels bzw. von Bahnanlagen; (Drohung kollektiver) Selbstanzündung
	Demonstrative und appellative Aktionen	Demonstrationen; Aufstellen und Vertretung von Forderungen; Filmvorführungen; demonstratives Campieren
	Intermediäre Aktionen	Treffen von Flüchtlingsdelegationen mit Repräsentanten aus Großbritannien, Frankreich, der UN; schriftliche Stellungnahmen; Petitionen und Briefe mit Forderungen; Aufstellen und Vertretung von Forderungen

Quelle: modifizierte Systematisierung nach Raschke (1985: 278ff.)

Besonders stechen Aktionen zur Selbsthilfe hervor – vor allem Tunnelerstürmungen, Gebäudebesetzungen, öffentliches Campieren. Der Absicht nach sind es je nach Motivation Selbsthilfeaktionen oder politische Aktionen, vom Charakter her direkte Aktionen mit politischer Außenwirkung. Intermediäre und demonstrative Aktionen, vor allem Delegationsgespräche und Demonstrationen, ziehen sich in unregelmäßigen Abständen durch den gesamten Zeitraum. Bei den direkten bzw. erzwin-

genden Aktionen – Besetzungen, Selbstanzündungsandrohung, Hungerstreik, Durchbrechen von Umzäunungen – ist eine Zunahme zu dem Zeitpunkt festzustellen, an dem die endgültige Schließung des Rote-Kreuz-Zentrums in Sangatte bevorsteht und Gegenstand der politischen Auseinandersetzung ist.

Praxen der Autonomie der Migration in Sangatte

Eine Aktivität der MigrantInnen in Sangatte, die zwischen Selbsthilfe und politischer Artikulation angesiedelt ist, bestand darin, individuell oder kollektiv Wege nach Großbritannien zu finden. Neben den von Schleppern angebotenen Dienstleistungen im Schatten-Migrationsregime gab es immer wieder größere Gruppen, die im Rahmen kollektiver Aktionen den Tunnel erstürmten oder Bahngelände betraten. Die Aktionen können so interpretiert werden, dass sie aufgrund der intensiven polizeilichen Kontrollen kaum mit der Absicht geschehen sein konnten, tatsächlich nach Großbritannien zu gelangen, sondern um Aufmerksamkeit in den Medien zu erreichen und eine politische Lösung zu erzwingen. Zwei dieser kollektiven Erstürmungen des Tunnels werden nun im Hinblick auf die Dimensionen der politischen Artikulation und der Selbsthilfe als mögliche Praxis einer »Autonomie der Migration« analysiert.⁷

Die größte kollektive Aktion dieser Art, über die auch in den internationalen Medien berichtet wurde, fand Weihnachten 2001 statt. Die Polizei wurde am 25.12.2001 abends alarmiert, dass sich in Sangatte Hunderte von MigrantInnen auf den Weg in Richtung des Eurotunnels machen würden. Sie überwandern drei Absperrungen, davon eine elektrifizierte, und gelangten auf das Eurotunnelgelände. Etwa 130 Personen

7 Ähnliche Ereignisse: Am 30.8.2001 gelangten 44 Migranten 300 Meter in den Tunnel. Am 1.9.2001 wurde eine Gruppe von 100 Migranten in Terminalnähe aufgegriffen (*Le Monde* 4.9.2001, *Washington Post* 3.9.2001). In der Nacht vom 29. auf den 30. Oktober 2001 – einen Tag vor einer von den afghanischen MigrantInnen geplanten Demonstration – wurde eine Gruppe von 150 bis 200 Personen, zumeist Afghanen, von der Polizei auf dem Güterbahnhofsgelände von Calais-Fréthun gestoppt (*Le Monde* 1.11.2001). Der zeitliche Zusammenhang zur geplanten Demonstration kann mit der Strategie verbunden gewesen sein, auf die Situation der MigrantInnen in Sangatte auf verschiedene Weise aufmerksam zu machen. Berichte über das Eindringen einer größeren Anzahl an MigrantInnen in den Tunnel bzw. die Erstürmung von Zügen gibt es für die zweite Jahreshälfte 2001 (*La Voix du Nord* 17.11.2001, Home Office 2001a) und Mitte Januar 2002 (*Le Monde* 22.1.2002).

betraten den Tunnel. Der Präfekt von Calais zog 350 Polizisten zusammen, darunter Luft- und Grenzpolizei. Einige MigrantInnen marschierten sieben Kilometer in den Tunnel und wurden kurz vor der Grenze zu Großbritannien gestoppt. Um ein Uhr morgens bestürmten dann weitere 400 MigrantInnen, die von den bereits geöffneten Zäunen profitierten, einen Graben. Um 1.30 Uhr wurde der zweite Versuch der MigrantInnen mit dem Einsatz von Tränengas unterdrückt. In der Nacht war das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte verwaist. Die Lokalzeitung *La Voix du Nord* interpretierte die kollektive Aktion wie folgt: »Die Illegalen scheinen organisiert zu sein. Aber hofften sie wirklich, nach England zu kommen, oder wollten sie letztendlich gegen den Weg ohne Ausweg demonstrieren?« (*La Voix du Nord* 27.12.2001). Zu einer ähnlichen Einschätzung kam die Zeitung *Le Monde*, in der hervorgehoben wurde, dass es das erste Mal gewesen sei, dass sich die irregulären MigrantInnen in dieser starken kollektiven Form organisierten (*Le Monde* 27.12.2001). Die Aktion war von den MigrantInnen geplant worden, ohne dass *Eurotunnel* oder die Polizei gewarnt gewesen wären: »Wir waren überrascht vom massiven Charakter des Eindringens« (*Le Monde* 27.12.2001), so Generaldirektor Alain Bertrand. »Dieser Versuch war ein mediengerechtes Mittel um öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Situation zu gewinnen« (*Le Monde* 27.12.2001). Da die MigrantInnen die geringere Präsenz von Polizei und Wachdienst an Weihnachten zu nutzen wussten, herrschte Silvester eine erhöhte Alarmbereitschaft.⁸

An einem weiteren Beispiel wird die strategische Planung der kollektiven Aktionen deutlich. Im Mai 2002 stürmten 300 MigrantInnen die Züge durch den Eurotunnel, einigen Dutzend gelang es, nach Großbritannien zu kommen. Dabei nutzten sie einen aufgrund der allgemeinen Re-Organisation der französischen Polizei nach den Wahlen länger als gewöhnlich dauernden Schichtwechsel aus. Zudem gab es in Frankreich zu dem Zeitpunkt eine Übergangsregierung sowie eine Reihe langer Wochenenden im Mai, an denen Polizisten bevorzugt Urlaub nehmen, so dass – wie an Weihnachten 2001 – das Gelände weniger als üblich be-

8 Erst am 18./19. Januar 2002 fand dieser erneute Versuch statt. 500 Personen versuchten einen Zug zu stürmen, ein 20-Jähriger kam dabei durch einen Stromschlag ums Leben (*Le Monde* 22.1.2002). Die AfghanInnen aus dem Rote-Kreuz-Zentrum finanzierten gemeinsam die Rückführung des Leichnams nach Afghanistan (ai 2002a). Diese Aktion einer *community* in Sangatte ist eine weitere Form der Selbsthilfe. Zum Ausdruck kommt die Solidarität einer Gruppe von MigrantInnen in Bezug auf die Risiken irregulärer transnationaler Migration.

wacht war (BBC 17.5.2002). Über die Routinen der Polizei und Wachdienste gibt es unter den MigrantInnen ein profundes Wissen.

Die Aktionsform der Erstürmung des Tunnels oder der *Eurostar*-Züge ist durch einen hybriden Charakter zwischen Selbsthilfe und politischer Artikulation gekennzeichnet. Bei den an der Planung Beteiligten überwiegt das Interesse, eine möglichst große Außenwirkung zu erzielen. Bei den bis zu mehreren Hundert Teilnehmenden spricht vieles für eine gemischte Motivation, da es einige tatsächlich schaffen, mithilfe dieser Aktionen einen Weg nach Großbritannien zu finden. Für sie steht der politische Charakter der Aktion nicht im Vordergrund. Die Aktionsform kann nur mit dem Wissen um die Möglichkeit des machtvollen Agierens und der eigenen großen Anzahl gewählt werden. Der Begriff der Öffentlichkeitsarbeit im Fall der irregulären MigrantInnen in Sangatte sollte daher weit gefasst und die kollektiven Aktionen der mehrfachen Erstürmung des Eurotunnels als eine Form der aktiven Öffentlichkeitsarbeit begriffen werden. Sie wurden teils mit dieser Intention geplant und es waren stets Medien am Ort des Geschehens bzw. wurden JournalistInnen vorab von den MigrantInnen informiert. Die Formen der Aktionen in Sangatte unterscheiden sich in diesem Punkt von den in der sozialen Bewegungsliteratur vorherrschenden, weisen aber durchaus auch Ähnlichkeit auf mit spektakulären und überraschenden Aktionen etwa von *Greenpeace*, über die zuvor allein MedienvertreterInnen informiert werden.

Es gab einige Ereignisse, bei denen der *frame* »Autonomie der Migration« von den irregulären MigrantInnen auch verbalisiert wurde. Auf einer Demonstration im August 2001 forderten sie PolitikerInnen auf, Entscheidungen zu fällen, damit sie schneller nach Großbritannien kämen (La Voix du Nord 3.8.2001). Im Oktober 2001 forderten die afghanischen MigrantInnen offene Grenzen (Réfugiés Afghans 2001, Réfugiés Afghans/Herin 2001). In der heißen Phase der Schließung Sangattes Anfang November 2002, als keine neuen MigrantInnen mehr aufgenommen wurden, besetzten neuankommende MigrantInnen und französische UnterstützerInnen eine Sporthalle und eine Kirche (vgl. die intensive Berichterstattung in Le Monde und La Voix du Nord im November 2002). Die MigrantInnen, vor allem irakische KurdInnen, forderten eine Transiterlaubnis mit einem Monat Gültigkeit (Le Monde 12.11.2002), um ausreichend Zeit und Gelegenheit zu haben, klandestin nach Großbritannien zu gelangen, ohne in permanentem Konflikt mit der Grenzpolizei zu stehen.

Die Analyse des Aktionsrepertoires hat gezeigt, dass die bewusste Grenzverletzung – das kollektive Eindringen größerer Gruppen von irregulären MigrantInnen in den Eurotunnel und Gütertransportanlagen

– eine wichtige Aktionsform der MigrantInnen in Sangatte darstellte. Sie wird sowohl im Rahmen einer Selbsthilfestrategie wie auch als nach Außen gerichtete politische Aktionsform im weiteren Kontext des Kampfes für die »Autonomie der Migration« eingesetzt. Mit den immer wieder vollzogenen Grenzverletzungen ist der massive Einsatz von Sicherheits- und Polizeikräften verbunden, die irregulären Grenzübertritte sind somit hochgradig symbolträchtig und umkämpft. Dieser Befund stützt die Hypothese dieser Arbeit, dass territoriale Grenzen zu einem zentralen Ort der migrationsbezogenen Protestmobilisierung werden.

Der Grenzraum als Widerstandsraum

Am Beispiel von Sangatte und dem *frame* der »Autonomie der Migration« sowie der damit verbundenen Aktionsformen lässt sich die Bedeutung der Raumfrage für die politischen Mobilisierungen und die Problemkonstitution verdeutlichen. Meine These ist, dass die irregulären MigrantInnen aus dem Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte nur darum individuell und politisch erfolgreich agieren konnten, weil sich der Konflikt in einem spezifischen räumlichen Kontext abspielte, der nicht ein konsens- und dialogorientiertes Verhalten positiv sanktioniert, sondern Akteure, die offensiv eine konfrontative Haltung einnehmen.

Raumfragen sind für die soziale Bewegungsforschung in zweierlei Hinsicht interessant: Erstens können sie zur Erklärung beitragen, warum an welchem Ort politische Mobilisierungen entstehen, zweitens können sie aufgrund der sozialstrukturellen Beschaffenheit des Raums Hinweise auf den Charakter und die Dynamiken des Protests geben. Im bewegungstheoretischen Konzept der politischen Kontextstruktur (Rucht 1994), welche die Offen- oder Geschlossenheit eines politischen Systems für soziale Bewegungen skizziert, sollten – neben beispielsweise der Regimestruktur oder der Existenz offener Medien und BündnispartnerInnen – daher auch die räumlichen Kontextbedingungen berücksichtigt werden. Bestimmte Orte, an denen »social structures and relations of power, knowledge, domination and resistance intersect« (Routledge 1997: 70), werden prädestiniert zu Konfliktorten, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt werden, etwa die Kommunikation über Widerstandspraxen und eine Organisation von Interessen. Für die Analyse der politischen Mobilisierungen um Sangatte möchte ich daher den vom Geographen Paul Routledge geprägten Begriff der »terrains of resistance« vorschlagen. Er eignet sich, um die stark räumlich bestimmten Prozesse im Grenzraum um Sangatte – und in Räumen generell – zu fassen: »A terrain of resistance refers to the sites of contestation and the multiplicity of [dialectic, hs] relations between hegemonic and counter-hegemo-

nic powers and discourses, between forces and relations of domination, subjection, exploitation and resistance« (Routledge 1996: 516). Die Praxen der MigrantInnen, ohne Rücksicht auf nationalstaatliche Souveränität den Ort ihres Lebens zu bestimmen, sind gegenhegemoniale Praxen, welche wenig Chancen haben, in der Gesellschaft auf Konsens zu stoßen bzw. diesen herzustellen. Das Verhältnis zwischen Staat und sozialen Bewegungsakteuren ist im Fall des irregulären Grenzüberttritts antagonistisch. Der Grenzraum zwischen Großbritannien und dem europäischen Festland ist einer dieser Räume, obgleich in ihm nicht die besten Bedingungen einer Organisierung gegeben sind. So ist der Grenzraum für die MigrantInnen kein dauerhafter Lebensmittelpunkt als mögliche Quelle von Solidarität und Handlungsfähigkeit, aus dem heraus Widerstand organisiert und Erfahrungen gesammelt werden können. Vielmehr ist der Grenzraum charakterisiert durch Konkurrenz und Gewalt zwischen den ethnischen Gruppen und dem Bestreben, ihn möglichst schnell durch die geglückte Weiterreise zu verlassen.

Dennoch entstehen aus diesem transnationalen sozialen Transitraum heraus widerständige und kollektive Praxen, die gleichzeitig zu politischen Konflikten über den Raum selbst und seine migrationspolitische Bedeutung werden. Der Raumtheoretiker Henri Lefebvre hat den Zusammenhang wie folgt gefasst: »[I]t is only *in* space that such conflicts come effectively into play, and in doing so they become contradictions of space« (Lefebvre 1991 [1974]: 365, Herv. i. Orig.). Das »Widerstandsterrain« Grenzraum ist zum einen der geografische Raum, in dem der Konflikt stattfindet, und zugleich ein Repräsentationsraum, in dem die kollektiven Aktionen verstanden und interpretiert werden. Für die eingangs aufgestellte These, dass die Analyse von Auseinandersetzungen um periphere Räume für die Bearbeitung allgemeinerer Fragestellungen, z.B. die europäische Migrationspolitik, weiterführend ist, hat Lefebvres Aussage Konsequenzen: Eine alleinige Beschäftigung mit dem europäischen Grenzregime anhand von Ausschuss-, Regierungs- und Parlamentsverhandlungen in Brüssel und Interventionen von Nichtregierungsorganisationen bleibt eine eingeschränkte Perspektive, die sowohl die Subjekte, die Formen wie auch die für die MigrantInnen existenzielle Bedeutung der Auseinandersetzungen nicht erfasst.

Frame II: »Flüchtlingsschutz«

Die politischen Praxen und Äußerungen der irregulären MigrantInnen im Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte lassen sich nicht reduzieren auf den *frame* der »Autonomie der Migration«. Es beziehen sich sowohl die illegalisierten MigrantInnen wie auch antirassistische und humanitär orien-

tierte Unterstützungsgruppen argumentativ stark auf den Flüchtlingschutz. Sie nutzen das breit legitimierte transnationale Vokabular der Menschenrechte als Chance für öffentliche Mobilisierungen. Aufgrund der Verquickung mit der sicherheitspolitischen Maxime der Grenzkontrollpolitik, ist dieses Vokabular der Menschenrechte und des Asylrechts – so meine These – jedoch in den Auseinandersetzungen um Sangatte sowie um eine europäische Migrations- und Asylpolitik im Nachteil, das heißt sowohl in diskursiver wie materieller Hinsicht weniger erfolgreich.

Asylpolitische Kontextualisierung

Die asylpolitischen Auseinandersetzungen in Sangatte sind kontextualisiert in einer breiteren Debatte um die Zukunft des Asylrechts in den westlichen Nationalstaaten und über seine Harmonisierung innerhalb der Europäischen Union sowie um das Verhältnis von Nationalstaat und EU in diesem Bereich. Im Wesentlichen konzentriert sich die Debatte auf zwei Punkte: erstens auf das Verhältnis von Migrationskontrolle und Asylrecht und zweitens auf das Niveau des Schutzes und die Frage, in welchem Land Asylsuchende ihren Erstantrag stellen dürfen.

Es findet eine Verknüpfung der Diskursstränge von Migrationskontrollpolitik und Asylpolitik statt. Diese Verknüpfung ist in der Öffentlichkeit wie in migrations- und völkerrechtlicher Hinsicht hoch umstritten: Darf das Recht auf Asyl dadurch eingeschränkt werden, dass durch Migrationskontrollen originäre Flüchtlinge am Verlassen ihres Landes und an der Einreise in ein Aufnahmeland gehindert werden? Der Jurist Kay Hailbronner befürwortet diese von PolitikerInnen oft bestrittene Funktion der Grenzabschottung als Maßnahme der Asylpolitik: »Interdiction, visa requirements, and carrier sanctions have one common feature: their primary function is to reduce the number of asylum seekers. Each technique works to block all potential asylum seekers, whether bona fide or bogus« (Hailbronner 1998: 196). Auch Khalid Koser kommt in seinen empirischen Arbeiten über Flüchtlinge, Illegalität und Menschenschmuggel zu dem Ergebnis, dass die Trennung von irregulärer Migration und Fluchtmigration nicht möglich sei, sie ginge insbesondere bei Schleusungen durcheinander, auf die beide Gruppen zurückgreifen (Koser 2001). Caritas Europa vermutet, dass mindestens die Hälfte der Asylsuchenden ohne gültige Papiere nach Europa, nach Deutschland gar 80 bis 90 Prozent, kommt (IRU et al. 2001: 67), ein bis zwei Drittel der geschleusten Personen sind nach Einschätzung einer Studie für den UNHCR Flüchtlinge »according to Europe's own determination procedures« (Morrison/Crosland 2001: 80). Anders als Hailbronner warnt Koser davor, originären Flüchtlingen den Weg zu verschließen, dies füh-

re zum Anwachsen von kriminellen Praktiken bei Schleusungen und zur Verschärfung der Situation, dass Flucht eine Kostenfrage ist.

Kernstück der britischen Regierungsposition ist, dass Flüchtlinge keine Wahl haben sollen, in welchem Land sie Schutz finden. Thomson hat diese Position der Negierung jeglicher Wahlfreiheit für Asylsuchende seitens der britischen Regierung sowie der Medienöffentlichkeit im Fall Sangatte gut nachgewiesen (Thomson 2003: 13f.). Die Harmonisierung der europäischen Asylpolitik soll auch dazu dienen, »Asyl-Shop-ping« zu verhindern, das heißt das Nutzen länderspezifischer Disparitäten in der Asylanerkennungspraxis beispielsweise bei nicht-staatlicher Verfolgung und unterschiedlich hohen Anerkennungsquoten für bestimmte Fluchtregionen. Dieses Ziel wird sowohl in den französischen wie britischen Dokumenten immer wieder artikuliert, realisiert werden soll es durch einheitliche Regelungen, insbesondere die strikte Durchsetzung der Dubliner Konvention⁹ bzw. durch die Bekämpfung von *pull*-Faktoren.

Der »Flüchtlingsschutz-Frame«: »We want Geneva Agreement«

Der »Flüchtlingsschutz-frame« bezieht sich auf die Verantwortung des Nationalstaats und der Gesellschaft, verfolgten Personen Schutz zu gewähren. Er beinhaltet das Recht auf Asyl und andere Schutzmaßnahmen wie sie die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 vorsieht. In Sangatte wird der Deutungsrahmen des Flüchtlingsschutzes von den undokumentierten MigrantInnen vor allem diskursiv in Petitionen, Deklarationen, Slogans und Bannern auf Demonstrationen artikuliert.

Am 2. August 2001 forderten auf einer Demonstration 250 afghanische, kurdische, tschetschenische und iranische MigrantInnen aus Sangatte die Vermittlung durch die UN (Libération 3.8.2001, La Voix du Nord 3.8.2001). Zwei Wochen später schrieben sie einen Brief an das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR, in dem sie ihre Gründe für die Flucht – Krieg, Vertreibung, Armut – ausdrückten (Le Monde 23.8.2001). Sie forderten gerechte und humane Asylverfahren und die Unterstützung, nach Großbritannien zu gelangen. In einer Deklaration der afghanischen

9 Die »Konvention über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines Asylbegehrens« (Dubliner Konvention, am 1.9.1997 in Kraft getreten) gilt für die EU-Mitgliedsstaaten. Die Konvention ersetzt das Asylkapitel des Schengener Abkommens (nicht das Abkommen selbst). Es soll sichergestellt werden, dass AsylbewerberInnen weder gleichzeitig noch nacheinander mehrere Asylanträge in verschiedenen EU-Staaten stellen (»One-Chance-Only-Prinzip«). AsylbewerberInnen können nicht selber entscheiden, in welchem Staat sie um Asyl nachsuchen (EG 1990).

Flüchtlinge, die sie nach dem 11. September 2001 verfassten, verurteilten sie die terroristischen Anschläge und schilderten ihre Erfahrungen mit dem Talibanregime, diese seien der Hauptgrund, auch für Frauen, gewesen, das Land zu verlassen (Immigrés Afghans 2001, Réfugiés Afghans du camp 2001, Réfugiés Afghans/Herin 2001, Le Monde 20.9.2001, La Voix du Nord 19.9.2001). Auf zahlreichen Pressefotos von Demonstrationen der MigrantInnen in Sangatte ist die Artikulation des Flüchtlings-schutz-frames auf selbstgemalten Pappschildern und auf den Körpern gemalten Parolen zu sehen: »We want Geneva Agreement«, »Help us«, »We want our right«, »We are Afghan, we don't want return to war«, »We are refugees«, »UNHCR, please help us«.

Der Flüchtlings-schutz-frame ist aufgrund seiner Offenheit, Elastizität und hohen kulturellen Resonanz ein typischer *master frame*. *Master frames* sind nicht notwendigerweise an eine soziale Bewegung gekoppelt, sondern können ein bewegungsübergreifender Bezugsrahmen sein (Benford/Snow 2000: 618f.). In Sangatte bezogen sich sowohl die MigrantInnen wie auch die humanitären und antirassistischen Organisationen und Kirchen auf den Flüchtlings-schutz als Angelpunkt ihrer Argumentation in der politischen Auseinandersetzung. Er ist dazu geeignet, *frame alignment*-Prozesse zu ermöglichen, da er aufgrund der großen kulturellen Resonanz und Legitimation auch für andere Akteure anschlussfähig ist. Trotz dieses Potenzials des *master frames* ist er im Fall Sangatte von großen *frame*-Inkonsistenzen geprägt. Widersprüche zwischen den diskursiven Anteilen des *framing* und den Aktionen sind zu beobachten. Die undokumentierten MigrantInnen forderten gerechte Asylverfahren, aber nur sehr wenige beantragten tatsächlich Asyl in Frankreich. Von den zehntausenden Personen, die bis September 2001 Sangatte durchliefen, haben nur 120 in Frankreich Asyl beantragt. Dem Antrag einer einzigen Person, einem irakischen Kurden, wurde stattgegeben, die meisten AntragstellerInnen reisten weiter nach Großbritannien bevor über den Antrag entschieden wurde (Le Monde 6.9.2001, Gisti 2001b: 2). Nach Auskunft der Präfektur von Pas-de-Calais beantragten weniger als fünf Prozent der von der Polizei Festgehaltenen in Frankreich Asyl (House of Commons 2002a).

Die Aktionen und die Migrationspraxis entsprachen dem anderen *frame*, dem der relativen »Autonomie der Migration«. Auch sind die SprecherInnen und Hauptakteure der illegalisierten MigrantInnen nicht glaubwürdig, ein weiteres Kriterium für die Güte eines *framing*, insbesondere aufgrund der häufigen gewaltsamen (Massen-)Auseinandersetzungen zwischen Afghanen und irakischen Kurden und ihre Involviertheit in das Schatten-Migrationsregime, zu dem die Organisation der irregulären Grenzübertritte gehört.

Vergleich der Deutungsrahmen: Konfrontation versus Appellation

Die Aktionen der MigrantInnen zeigen, dass der *frame* »Autonomie der Migration« die politische Artikulation und Wahrnehmung der undokumentierten MigrantInnen in Sangatte bestimmt hat. Die in der sozialen Bewegungsforschung als zentral hervorgehobene Kongruenz von Konsistenz und die Glaubwürdigkeit des *frame* ist hoch, da die Inhalte und die Aktionen (vor allem die Erstürmungen des Eurotunnels) übereinstimmen. Allerdings zeigt die Studie zu Sangatte, dass die Konsistenz und Glaubwürdigkeit einer Bewegung kein Garant für positive Resonanzen ist. Der zweite *frame*, die Einforderung des Gewährens von Schutz für Flüchtlinge, weist einen gänzlich anderen Charakter auf. Beide *frames* beziehen sich aber direkt oder indirekt auf internationale Normen und Rechte. Der *frame* »Autonomie der Migration« bezieht sich auf die Annahme des Rechts auf Bewegungsfreiheit, jede/r habe das Recht, ihren oder seinen Wohnort selbst zu wählen. Der *frame* des Flüchtlingsschutzes argumentiert mit der verbreiteten Norm der Asyl- und Schutzgewährung für Verfolgte.

Obgleich beide *frames* rechtsbasiert sind, ist ihre Legitimationsbasis sehr unterschiedlich. Der *frame* der »Autonomie der Migration« kann kaum auf kulturelle Resonanzen zurückgreifen und verfügt nur über eine geringe Legitimation, da eine Grundfeste der nationalen Souveränität in der Entscheidung besteht, wer das Territorium betreten darf und wer nicht. Daher ist dieser *frame* nicht geeignet, breite Unterstützung in der Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft zu finden. Der *frame* ist eng gekoppelt an die Trägerschaft der irregulären MigrantInnen und einigen antirassistischen Gruppen und Intellektuellen, für andere hat der *frame* nur eine geringe Anziehungskraft, eher ist aufgrund der Unterminierung nationalstaatlicher Grundprinzipien eine explizite Gegnerschaft anzunehmen. Der *frame* der »Autonomie der Migration« ist also durch eine geringe Offenheit und Elastizität gekennzeichnet, welche es erschwert, strategische Prozesse der Ausweitung des *frame* in Gang zu setzen, die für eine erfolgreiche Mobilisierung hilfreich sind. Die Verwendung eines zweiten Deutungsrahmens, des Flüchtlingsschutzes, erfüllt diese Anforderungen an einen resonanten *frame* wesentlich besser.

Interessanterweise werden beide *frames* parallel¹⁰ verwandt, obgleich ihre Prämissen in einem Spannungsverhältnis stehen und Ausdruck ei-

10 Es handelt sich nicht, wie die der Ereignisdatenbank zugrunde liegenden Dokumente zeigen, um *frames* für zwei aufeinanderfolgende Phasen oder unterschiedliche Gruppen innerhalb der MigrantInnen.

nes entgegengesetzten Staatsverständnisses sind: Die ›Autonomie der Migration‹, das heißt die ungefragte Präsenz und Faktizität irregulärer Migration, steht der Bitte um Schutzgewährung entgegen, die Untermi- nierung des souveränen Staates versus seine explizite Anerkennung. Ob die Parallelität der *frames* absichtsvoll gewählt oder zufällig ist, kann aufgrund der Quellenlage nicht entschieden werden, sie eröffnet jedoch eine interessante Konstellation, die eine gewisse Ähnlichkeit mit den Formen zivilen Ungehorsams und den politischen Forderungen nach Inklusion in den Nationalstaat durch die französische *Sans-Papiers*-Bewegung in den 1990er Jahren aufweist (Abdallah 2000, Balibar et al. 1999, Cissé 2002, Lindemann 2001, Morice 1997).

Britische und französische Migrationspolitiken als ambivalente Mobilisierungsbedingungen

Die wohl augenfälligste Bedingung, unter der die politischen Mobilisierungen stattfanden und die zugleich Gegenstand des Konfliktes ist, ist die Kontrolle von Wanderungsbewegungen. Die Verstärkung der Sicherheitsmaßnahmen an der britisch-französischen Grenze ist Beispiel und Teil der gegenwärtigen Transformation von Grenzen, insbesondere der Delegation der Kontrollen auf Privatakteure, der Ausweitung von Grenzräumen und der geografischen Verlagerung von Überwachung und Kontrolle mit dem Ansinnen, den immer ›intelligenter‹ werdenden irregulären MigrantInnen und Menschenschmugglern mit ›intelligenterer‹ Technologie zu begegnen. Die Hafenbetreiber des Personenterminals in Calais bezeichnen es als »absurd that the Port of Calais spent more time on people who wanted to leave France than on those who wanted to enter it« (House of Commons 2002a, Abs. 29). Die technologischen und personellen Maßnahmen gegen die irreguläre Einreise nach Großbritannien wurden von der britischen Regierung ausdrücklich als Transformation und gar als territoriale Vorverlagerung ihrer Außengrenzen in Worte gefasst: »The new measures [...], and our plans to extend them elsewhere in Europe, will over time bring about a transformation of our borders. People will be refused entry to the UK before they cross the Channel« (Home Office 2003b). Auf diese Weise werde die britische Grenze faktisch »on the other side of the English Channel« (Home Office 2002d) anfangen. Die Vorverlagerung der Grenze wird jedoch nicht als Angriff auf die französische Souveränität begriffen, sondern als Ausdruck einer engeren Kooperation. Auf diese Weise ist in der Europäischen Union als Kehrseite der Freizügigkeit ein Geflecht sich überlappender Grenzen im Entstehen, welches sich gegen irreguläre Mi-

grantInnen, aber auch gegen anerkannte AsylbewerberInnen richtet, die ihren Wohnort innerhalb der EU verlegen wollen (Home Office 2003a). Die Maßnahmen der Migrationskontrolle wurden in der Zeit der Existenz Sangattes und darüber hinaus – sowohl in Großbritannien wie auch in Frankreich – mit der Erfahrung von Sangatte begründet.

Die Errichtung von Barrieren konnte jedoch nicht verhindern, dass die meisten der Sangatte passierenden MigrantInnen eines Tages erfolgreich Großbritannien erreichten. Der Präfekt des Départements vertrat gegenüber einer Menschenrechtsdelegation die Auffassung, dass die MigrantInnen sich durch nichts aufhalten ließen (CCFD et al. 2000b), zumal der Großteil aufgrund der Situation in den Herkunftsländern nicht rückführbar sei. Gemäß der an der Delegation beteiligten NGOs ist »die Null-Durchlässigkeit eine Illusion« (CCFD et al. 2000c). Dennoch hatten die verschärften Sicherheitsmaßnahmen für die MigrantInnen spürbare Folgen:

1. Im Laufe der Jahre ist am Hafen von Calais, am Güterbahnhof Fréthun und am Eurotunnel eine Vervielfachung der (vorübergehenden) Festnahmen irregulärer MigrantInnen zu verzeichnen (vgl. Abbildung 8).¹¹ Innerhalb von drei Jahren verzehnfachten sich die Festnahmen.

2. Durch die intensivierten Kontrollen erhöhte sich die Anzahl der Versuche bis zum erfolgreichen irregulären Grenzübertritt: 1999 dauerte es (bei ca. täglichen Versuchen) etwa eine Woche, 2000 bereits drei Wochen (CCFD et al. 2000b), Anfang 2002 nennt ein Bericht von *Amnesty International* die durchschnittliche Dauer von sechs Wochen, für Familien gar sechs Monate (ai 2002a). Die Zahl der in Sangatte längerfristig untergebrachten Personen stieg seit dem Winter 2000/2001, als die CO₂-Kontrollen¹² im Fährhafen von Calais eingeführt wurden und dadurch

11 Der Anstieg der Festnahmen kann verschiedene Ursachen haben: Die Maßnahmen hatten keinen Abschreckungseffekt auf die MigrantInnen und ihre Zahl hat zugenommen und/oder es stieg aufgrund der zunehmenden Sicherheitsmaßnahmen die Anzahl der Versuche. Die nähere Diskussion der Ursachen ist jedoch nicht Gegenstand dieses Kapitels.

12 Der LKW kann, auf zunächst freiwilliger Basis, von der 2001 rund 70 Prozent der LKW-Fahrer Gebrauch machten, mithilfe von CO₂-Messgeräten nach blinden Passagieren untersucht werden. Diese Methode ist mit vielen Fehlern behaftet, da die Person sich bereits seit etwa anderthalb Stunden im Laderaum befinden muss, damit der Sauerstoffverbrauch messbar ist; auch Lebensmittel-, Blumen- oder Möbeltransporte weisen veränderte Sauerstoffwerte auf. Weitere Maßnahmen, die eingeführt wurden, sind Videoüberwachung, Alarmsysteme, Bewegungsmelder, der teure Einsatz von Hunden und zum Teil die genehmigungspflichtige und aufwendige Verwendung von Röntengeräten.

die Passage nach Großbritannien versteckt in einem LKW erschwert wurde.

*Abbildung 8: Festnahmen irregulärer MigrantInnen
(Region Pas-de-Calais)*

Jahr	Anzahl der Festnahmen¹³
1999	8.000
2000	25.000
2001	80.000
2002 (1. Halbjahr)	56.000

Quelle: Präfektur Pas-de-Calais, 25.6.2002, House of Commons (2002a)

3. Der Grenzübertritt wurde gefährlicher, da die bislang günstigsten Stellen einer erhöhten Überwachung ausgesetzt waren und die MigrantInnen auf andere ausweichen mussten. Die verschärften Sicherheitsvorkehrungen direkt am Eingang der Tunnelröhre und die Umzäunung des Güterbahnhofgeländes führten zu einer Verlagerung des Ortes, an dem die MigrantInnen versuchten, auf den Zug zu gelangen. Sie versuchten zunehmend früher auf den schneller als im Tunneleingangsbereich fahrenden Zug aufzuspringen. Die grüne Partei in Roubaix und Umgebung schätzt die Zahl der Toten auf dem Weg nach Großbritannien innerhalb von drei Jahren auf rund 70 Personen (Les Verts 2002b).

4. Eine weitere Folge der Verschärfung der Grenzkontrollen und der Grenzüberwachung ist die zunehmende Angewiesenheit der MigrantInnen auf irreguläre Transportdienstleister und die damit einhergehenden höheren Kosten für die Reise und physische und psychische Vulnerabilität der MigrantInnen. Die Einschätzung, wie sich das Menschen-smuggelgewerbe in und um Sangatte entwickelt hat, ist aufgrund der Datenlage nicht einfach. Es scheint jedoch eine Verschiebung gegeben zu haben von zumeist britischen »small-time people-smugglers« (CCFD et al. 2000b), von deren Festnahme in der ersten Zeit der Existenz des Zentrums in Sangatte häufig berichtet wurde, zu größeren, hierarchisch strukturierten Gruppen, vor allem irakischer Kurden. Diese waren im Zentrum in Sangatte in Kabinen präsent, die eigentlich für Mütter mit Kindern bestimmt waren und Reisebüros genannt wurden (The Observer 26.5.2002). Da auch die grenznahen Parkplätze für LKW in der

13 Es liegen keine genauen Angaben darüber vor, ob die Festnahmen zur Abschiebung führten oder die MigrantInnen wieder freigelassen wurden.

Hand bestimmter Schleuser waren, die ihr Gebiet gegebenenfalls gewaltsam verteidigen (ließen), wurde es schwer, unorganisiert nach Großbritannien zu gelangen (ebd.). Fälle von Menschenhandel sind in Sangatte sehr gering, der Soziologe Smaïn Laacher nannte die Zahl von zwei bis drei Fällen, in denen minderjährige Frauen zur Prostitution gezwungen werden sollten (House of Commons 2002a, Abs. 14).

Der Zusammenhang zwischen intensivierten Grenzüberwachungen und der Zunahme an Personen, die auf die Angebote der Menschen-smuggler angewiesen sind, wird in den analysierten Regierungsdokumenten nicht hergestellt. Wohl aber wird dem Kampf gegen Menschen-smuggel und -handel von britischer wie französischer Seite eine hohe Priorität beigemessen. Die Bekämpfung von Menschen-smuggel und -handel ist der Konsens, auf den sich die französische, britische und ab 2002 auch die belgische Regierung einigen konnten und anlässlich dessen sie Kooperationen eingingen (vgl. Blunkett 2001, Ministère de l'Intérieur 2002a, 2002d, AP 26.9.2002). Großbritannien erhöhte mit dem *Immigration and Asylum Act 1999* die Strafen für Menschenhändler (*trafficking*) von zehn auf bis zu 14 Jahre Haft (Home Office 2002e, Home Office 2003a). In der Europäischen Union wurde 2001 ein Mindeststrafmaß für Menschen-smuggel (*smuggling*) von acht Jahren vereinbart, welches auf sechs Jahre reduziert werden kann, wenn es das nationale Gesetz zulässt (Home Office 2001b).

Es wurden nicht nur die Strafen für Menschenhandel und -smuggel erhöht, sondern es fand durch die auf Migrationskontrolle orientierte Politik, die politischen Mobilisierungen und durch die skandalisierende Medienberichterstattung um einen Ort wie Sangatte in Großbritannien eine Verschärfung der Asyl- und Migrationsgesetze statt. Die politischen Debatten um Sangatte sind von einem »security narrative« (Thomson 2003: 14) durchzogen. Dass Sangatte ursprünglich aus einer humanitären Notlage heraus entstanden war (CCFD et al. 2000b), fand in den Medienberichten und den Stellungnahmen der britischen und französischen Innenministerien keine Erwähnung mehr, vielmehr wurde suggeriert oder explizit ausgedrückt, dass durch Sangatte die Sicherheitsprobleme erst entstanden seien. Die gesamte Zeit der Existenz des Zentrums in Sangatte war begleitet von der Einführung neuer, modernster technologischer und infrastruktureller Maßnahmen zur Verbesserung der Migrationskontrolle am Eurotunnel, am Hafen von Calais und allen Orten, von denen potenziell irreguläre MigrantInnen vom Festland auf die Insel gelangen können. Ein bemerkenswerter und damit in Verbindung stehender Aspekt ist, dass Analysen aus der Migrationsforschung in der Politik verkürzt rezipiert und auf die Verhinderung von *pull*-Faktoren

reduziert werden.¹⁴ Die französische Regierung teilt mit der britischen die Perspektive der Zentralität der *pull*-Faktoren, da die MigrantInnen Großbritannien als Ziel klar vor Augen hätten, muss ihnen Frankreich kein Asyl gewähren. Symptomatisch ist dafür eine Aussage aus dem Kabinett des französischen Innenministers Daniel Vaillant: »Es ist nicht Sangatte, das die Flüchtlinge anzieht, sondern die britische Gesetzgebung in Asylangelegenheiten« (Le Monde 6.9.2001). Ähnlich argumentiert auch das Gericht in Lille in der Begründung der Abweisung einer Klage des Unternehmens *Eurotunnel* auf Schließung Sangattes. Nicht die Existenz des Zentrums in Sangatte stelle das Problem dar, sondern die Attraktivität des Tunnels und die relativ liberalen britischen Asylgesetze (BBC 1.2.2002, The Guardian 2.2.2002). In der Migrationsforschung wurden einfache Erklärungsmodelle – wie das *push- and pull*-Modell – für die Richtung von Migrationsbewegungen schon früh kritisiert und durch komplexere Modelle, etwa der multikausalen Verursachung, abgelöst. Bezieht man sich auf das *push-* und *pull*-Modell, so ist im Fall Sangatte zu konstatieren, dass es vor allem die *push*-Faktoren sind, welche die Migration verursachen, da die meisten der in Sangatte beherbergten MigrantInnen vor Krieg und Armut im Irak und in Afghanistan geflohen sind.

Durch die in Großbritannien und Frankreich dominierende Politik wird die Illusion bekräftigt, dass verschärfte Migrationskontrollen tatsächlich Migration verhindern können. Allerdings werden spezifische Migrationsdynamiken auf diese Weise von der Politik nicht wahrgenommen bzw. sind der Öffentlichkeit nicht vermittelbar. Zu den ausgeblendeten Prozessen gehören die Eigensinnigkeit von Migrationsbewegungen sowie die Folgen zunehmender Grenzkontrolle, die unter anderem im Anstieg von Menschenschmuggel und Gewalt im Migrationsprozess liegen. Der einmal eingeschlagene Weg der repressiven Migrationskontrolle wird wider besseren Wissens über seine Defizite und Kosten nicht verlassen. Diese Verschärfung ist eine unintendierte Folge der politischen Mobilisierungen. Die allgemeine Migrationskontrollpolitik sowie die sich aus der Existenz des Rote-Kreuz-Zentrums in Sangatte

14 Der *Border Controls Report des Parliamentary Home Affairs Committee* (2001) schlägt beispielsweise vor, die *pull-immigration* zu stoppen (James 2001). Die britische Regierung zählt die englische Sprache, den Zugang zu monetären Wohlfahrtsleistungen, die lange Asylverfahrensdauer, die schleppenden Abschiebungen und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ohne Identitätsnachweis zu den *pull*-Faktoren, die Großbritannien für Asylsuchende und undokumentierte MigrantInnen attraktiver als viele andere europäische Staaten mache (ebd.).

ergebenen Maßnahmen veränderten – zumeist verschlechterten – somit die Bedingungen der (Transit-)Migration und der politischen Mobilisierung in Sangatte. Die dahinter stehenden Politiken sind von irregulären MigrantInnen nur schwer zu beeinflussen. Trotz des Wissens um die Unzulänglichkeit der auf Abschottung setzenden Grenzsicherungspolitik besteht die Antwort der britischen – und bis zum Regierungswechsel im Frühjahr 2002 weniger stark auch der französischen – Regierung darin, die Grenze technologisch aufzurüsten.

Warum existierte Sangatte drei Jahre? Elitendissens und Elitenkonsens

Sangatte war eine wichtige Zwischenstation für die rund 80.000 irregulären MigrantInnen auf dem Weg nach Großbritannien. Es ist daher erstaunlich, dass das Zentrum in Sangatte über Jahre hinweg, von Herbst 1999 bis Dezember 2002, existierte. Die Erklärung des Phänomens Sangatte setzt am Verhältnis zwischen den Regierungen von Großbritannien und Frankreich an.

In Frankreich entfalteten sich durch die *cohabitation*¹⁵ vom neo-gaullistischen Präsidenten Jacques Chirac mit der sozialistischen Regierung Lionel Jospins spezifische Dynamiken, die dazu führten, dass Sangatte zunächst lange Zeit überraschend wenig skandalisiert, dann aber im Jahr 2002 im Wahlkampf zum Profilierungsgegenstand wurde. Die Analyse der französischen Einwanderungs- und Ausländerpolitik seit den 1990er Jahren (Abbildung 13) zeigt, dass der Umgang mit der eingewanderten Bevölkerung in Frankreich zur Markierung unterschiedlicher Politiken zwischen bürgerlicher Rechter und Sozialisten verwandt wird. Dies trifft in idealtypischerweise auf den Fall Sangatte zu.

-
- 15 Seit 1986 ist die französische Innenpolitik von Zeiten der Kohabitation bestimmt. Die Wahlen 1993 zur *Assemblée nationale*, bei der die Rechtsparteien die Mehrheit errangen, führte zur *cohabitation* der Mitte-Rechts-Regierung von Édouard Balladur (RPR) mit dem Präsidenten François Mitterrand (PS). Beendet wurde die *cohabitation* 1995, als durch die Wahl Jacques Chiracs (RPR) zum Staatspräsidenten die Einheit von Regierung und Präsidialamt wieder hergestellt wurde. Nach der vorzeitigen Auflösung der *Assemblée nationale* 1997 gewannen die Linksparteien die Mehrheit, so dass es bis 2002 zur neuerlichen *cohabitation* unter Lionel Jospin (PS) mit Chirac als Präsidenten kam. Nach den Präsidents- und Parlamentswahlen im Jahr 2002 konnte die bürgerliche Rechte mit Jacques Chirac und Jean-Pierre Raffarin (*Démocratie Libérale*) wieder sowohl den Präsidenten als auch die Regierung stellen.

Frankreichs Ausländer- und Migrationspolitik ist insbesondere seit dem Regierungswechsel 1993 von langfristigen restriktiven Entwicklungen geprägt (bspw. *Loi Pasqua* und *Loi Méhaignerie* 1993, *Loi Debré* 1997), in der die Bekämpfung irregulärer Migration (Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung) im Zentrum ausländer- und innenpolitischer Diskussionen steht.¹⁶ Die Gesetzesänderungen und öffentlichkeitswirksamen Polizeikontrollen und Razzien sollten der Öffentlichkeit vermitteln, dass die Zeit des sozialistischen *laissez-faire* vorbei ist und die bürgerliche Rechte Sicherheit und Ordnung wiederherstellt. Doch gerade am Beispiel der irregulären Migration zeigt sich, dass dieses Bild der Wiederherstellung einer kontrollierten Migration durch die bürgerliche Rechte nicht zutrifft. Ein kontinuierlich hohes Maß an zeitweiser, über lange Zeiträume hinweg geduldeter und häufig nachträglich legalisierter Irregularität von MigrantInnen scheint ein Strukturmerkmal der französischen migrationspolitischen Gesamtsituation zu sein (Manfrass 1997: 138f.). Zugleich ist die französische Ausländerpolitik von einer repressiven Kontinuität geprägt, die »sogar Gegenstand einer wechselseitigen Überbietung beim Streit um die innere Sicherheit und die Verteidigung der nationalen Interessen« (Balibar 2003: 77)¹⁷ ist und in der »sich die Konvergenz der politischen Klasse verrät und die Parteien der Linken und der Rechten als Verständigungsbasis in Zeiten der Kohabitation dient« (ebd.: 78). Die repressiven Praxen und Diskurse bezeichnet Balibar in Foucaultscher Terminologie als Dispositiv des Nationalrepublikanismus (*national-républicanisme*), in dem der republikanische Staat

-
- 16 Klaus Manfrass identifiziert fünf Motivkomplexe der Verschärfung der Migrationspolitik: 1. die arbeitsmarktpolitische und demografische Entwicklung, 2. die »Banlieu-Problematik«, 3. die politischen Auswirkungen des Erstarken des *Front National* (FN), 4. die Entstehung des Islams als eigenständige politische Größe und 5. außenpolitische Spannungen mit Herkunftsländern wie Algerien (Manfrass 1997: 141ff.). Allerdings ist in der Politik des *Réconciliation, rénovation, refondation* (RPR) auch die Forderung der Regularisierung von *Sans-Papiers* möglich. Am 14. Juli 1998 forderte Pasqua überraschend ihre Regularisierung sowie eine auf Quoten basierende Einwanderungspolitik. Nach Einschätzung von Roland Höhne ging es Pasqua jedoch darum, sich in der Einwanderungsfrage deutlich vom *Front National* abzuheben, damit republikanischer Patriotismus nicht mit dem ethnischen Nationalismus des FN verwechselt werde (Höhne 1998: 186f.).
- 17 Als Beispiel nennt Balibar den Plan der Jospin-Regierung, wesentliche Bestimmungen der Pasqua-/Debré-Gesetze wieder in Kraft treten zu lassen, gegen die in der vorherigen Amtszeit große Teile der Linken demonstrierten und deren Abschaffung die Sozialisten im Wahlkampf versprochen (Balibar 2003: 77).

»von den wirtschaftlichen Kräften der ›Globalisierung‹, von ›kriminellen‹ Einwanderernetzen, vom religiösen oder kulturellen ›Kommunitarismus‹ und endlich von kosmopolitischen Intellektuellen und Nichtregierungsorganisationen« (ebd.: 78) bedroht sei.

Lange versuchte nur die extreme Rechte um Bruno Mégret von der FN-Abspaltung *Mouvement National Républicain* (MNR) sowie Bruno Gollnisch vom *Front National*, Sangatte zu Mobilisierungszwecken zu nutzen. Während der Kohabitation konnte keine harte Politik gegen Sangatte geführt werden, da weder innerhalb der Koalition noch innerhalb der Sozialistischen Partei Einigkeit über einen Umgang mit dem Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte bestand. So schlug Anfang September 2001 Arbeits- und Sozialministerin Elisabeth Guigou aufgrund der Überbelegung Sangattes vor, ein weiteres Zentrum für irreguläre MigrantInnen in Bailleul zu eröffnen. Dies stieß auf die entschiedene Gegenrede von Innenminister Daniel Vaillant sowie seitens der britischen Regierung (La Voix du Nord 4.9.2001, Le Monde 5.9.2001, 6.9.2001). Zehn Tage später dementierten der französische und der britische Innenminister auf einem gemeinsamen Treffen die Pläne (Blunkett/Vaillant 2001). Parteiintern setzte sich bei den Sozialisten die Linie des Innenministers durch, die gleichzeitig einer Verschlechterung der französisch-britischen Beziehungen entgegenwirkte.

Doch auch unabhängig von der (partei-)politischen Positionierung zur Schließung Sangattes stellte sich die stillschweigende Tolerierung lange als günstig für Frankreich heraus. Sangatte hatte eine Kanalisierungsfunktion, da sich Frankreich nicht um die irregulären MigrantInnen und Flüchtlinge kümmern musste, sondern diese eigenständig ihren Weg nach Großbritannien fortsetzten. Daher musste die Regierung die kriegsbedingten kosovarischen, afghanischen und irakischen Flüchtlingswellen nicht als möglicherweise strittiges Thema aufgreifen. Insofern kann geschlossen werden, dass die Tolerierung Sangattes auf der *hidden agenda* der sozialistischen Regierung stand. Diese Kanalisierungsfunktion wurde öffentlich nicht offensiv propagiert, jedoch von Großbritannien als mangelnde Motivationsgrundlage der französischen Regierung hinsichtlich einer Schließung Sangattes betrachtet. Es handelt sich bei der nicht erfolgten Schließung Sangattes somit nicht um ein Politikversagen oder eine staatliche Schwäche, welches von Medien für die Diskrepanz zwischen erklärter Migrationskontrolle und dem Scheitern ebendieser Maßnahmen oft angeführt wird (Castles 2004: 207). Die Existenz Sangattes verdankt sich selbst auf britischer Seite zunächst möglicherweise einer *hidden agenda* bzw. die britische Regierung – anders als die Opposition und die Medien – schenkte Sangatte keine große Aufmerksamkeit. Die Verantwortung, effektive Maßnahmen gegen irregulä-

re Einreisen zu ergreifen, wurde vielmehr gänzlich dem Unternehmen *Eurotunnel* angelastet, das heißt privatisiert. Die britische Regierung versuchte die Bedeutung Sangattes noch im März 2001 herunterzuspielen, indem dem Ansinnen der Konservativen, mit Verweis auf Sangatte die Asylgesetze zu verschärfen, entgegen gehalten wurde, dass die Zahl der Asylanträge pro Einwohner Großbritanniens geringer sei als in vielen europäischen Ländern und sich die Zahl der Asylantragstellenden in 2000 und 2001 nicht erhöht habe.¹⁸

Die *Labour*-Regierung konnte den Versuch, Sangatte zu ignorieren aufgrund der Thematisierung durch die konservative Opposition sowie der Medien nicht aufrechterhalten. Der Druck zu Handeln wurde massiv aufgebaut. *Home Secretary* David Blunkett erbat sich in seinem in *The Observer* erschienenen Beitrag »Give me time to get asylum right« Zeit.

»We have reached a point in the media circus where a Minister cannot pause for careful thought without being branded »uncertain« or, in the words of one leader writer, »bewildered«. [...] We face big challenges which are more important than any newspaper headline. I am prepared to listen, learn and respond to these issues if, through the British media, we can debate them in a manner worthy of a civilised country in the twenty-first century« (The Observer 9.11.2001).

Mark Thomson fasst die an Sangatte entzündete öffentliche Diskussion so zusammen: »Calls for a rational debate on asylum simply fell on deaf ears« (Thomson 2003: 13), da die Asylfrage als Sicherheits- und Kriminalitätsproblem verhandelt wurde und der Opposition zur Profilierung diene. Der britischen Medienberichterstattung über Asylsuchende wird nicht erst seit Sangatte vorgeworfen, Vorurteile und Rassismus gegenüber Flüchtlingen zu befördern (Hayter 2000: 30, 80ff., James 2001, The Guardian 24.5.2002 über einen Bericht des EUMC).

Die faktische Tolerierung Sangattes über Jahre hinweg fand in Frankreich ein Ende, als Frankreich am 14. Juli 2001 mit der Fernsehansprache Chiracs in das Superwahljahr 2002 eintrat. Chirac übernahm die Rolle des Oppositionsführers und kritisierte die Politik der Jospin-Regierung insbesondere im Hinblick auf eine steigende Kriminalitätsrate, sinkendes Wirtschaftswachstum, wachsende Arbeitslosigkeit und das Ausbleiben der Rentenreform (Kimmel 2003: 9). Das beherrschende Thema des Wahlkampfes wurde die innere Sicherheit, Chirac stellte sich als Anwalt einer sich bedroht fühlenden Bevölkerung dar und versprach im Falle seiner Wiederwahl energische Maßnahmen, die unter anderem

18 2000: 1. Quartal: 18.900; 2. Quartal 20.125; 3. Quartal 20.435; 4. Quartal 20.855; 2001: 1. Quartal: 18.905; 2. Quartal 15.895; 3. Quartal 18.860; 4. Quartal 17.705 (Quelle: Hughes 2003).

die Einrichtung eines dem Präsidenten direkt unterstellten Rates für Innere Sicherheit, ein Superministerium für Innere Sicherheit sowie die Einstellung von Polizisten umfasste (ebd.: 17). Im populistischen Rekurs auf repressive Politiken und Schlagworten, wie *impunité zéro*, lag eine Ursache des Erstarkens der extremen Rechten und der Wahl Le Pens im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl auf den zweiten Platz hinter Chirac und vor Jospin. Das Verhältnis der bürgerlichen zur extremen Rechten Frankreichs ist eine weitere Ursache für die Politik im Fall Sangatte. Als der *Front National* für die bürgerliche Rechte Ende der 1980er Jahre bei Wahlen zur Bedrohung wurde, begann sich der *Rassemblement pour la République* (RPR) vom *Front National* abzugrenzen, die Strategie stellte sich jedoch als wenig erfolgreich dar. Insbesondere nach den für die bürgerliche Rechte verlorenen Wahlen von 1997 wurde die Forderung in einem Teil von RPR und *Union pour la Démocratie française* (UDF) laut, eine flexiblere Haltung, die (lokale) Zweckallianzen beinhalte, gegenüber dem *Front National* einzunehmen (Höhne 1998: 196f.). Das Verhältnis zu den extremen Rechten bleibt für die bürgerliche Rechte eine Problematik, die auch im Fall Sangatte spürbar war.

Die Sozialisten fragten nach den verlorenen Präsidentschaftswahlen und kurz vor den Parlamentswahlen Tony Blair und *New Labour* um Hilfe zur Lösung des Problems in Sangatte. Schließlich bestand die Gefahr, der Sozialist Jacques Lang, ehemaliger Bildungsminister, könne seinen in der Region sicher geglaubten Sitz an den *Front National*-Kandidaten Carl Lang verlieren. Der *Front National* nutzte Sangatte als Mobilisierungsthema und Präsidentschaftskandidat Jean-Marie Le Pen überrundete im ersten Wahlgang auch in der Region Boulogne-Calais, in der Sangatte liegt, Jospin (The Observer 19.5.2002). Die Initiative der Sozialisten, die befreundete Regierung in Großbritannien um Hilfe zu bitten, kam zu spät – das Thema der Inneren Sicherheit und Bekämpfung irregulärer Migration war längst durch die bürgerliche und extreme Rechte besetzt.

Die schnelle, aber umkämpfte Schließung Sangattes

Gleich nach dem Rücktritt der Jospin-Regierung am 6. Mai 2002 profilierte sich der neue Innenminister Nicolas Sarkozy mit dem Thema Sangatte. Er entfaltete Aktivitäten, die zur Schließung führen sollten, und kooperierte eng mit dem britischen Innenminister David Blunkett. Bereits am 23. Mai 2002 besuchte Sarkozy, als erstes französisches Regierungsmitglied überhaupt, Sangatte. Marc Gentilini, Präsident des Roten Kreuzes Frankreichs, zeigte sich hoch erfreut über den Besuch: »Ich war-te seit zweieinhalb Jahren auf diesen Moment« (Le Monde 25.5.2002). Le

Monde bezeichnete den Besuch Sarkozys als gelungenen *coup médiatique* (Le Monde 25.5.2002). Sarkozy nahm aufgrund des Verlaufs des Wahlkampfes und dem Erfolg der extremen Rechten in der Regierung eine wichtige Position ein.

Das Thema Sangatte diente als Glaubwürdigkeitsbeweis einer Politik, die durch repressive Maßnahmen versucht, sich von der Vorgängerregierung abzusetzen. Die neue Regierung bekam bei den Schließungsplänen Unterstützung von unverdächtiger Seite, dem UN-Flüchtlingswerk (UNHCR), das sich anbot, festzustellen, welche der in Sangatte registrierten Personen den Kriterien des Flüchtlingsstatus entsprachen (The Guardian 6.7.2002, Le Monde 9.7.2002, 13.7.2002). Sarkozy nahm das Angebot gerne an. Die Partei *Les Verts*, Asyl- und Menschenrechtsorganisationen kritisierten das Vorgehen, da es zur Abschiebung von Personen in unsichere Länder wie Irak und Afghanistan führe (Flautre MdEP/Ferré/Desenclos 2002). Am 12. Juli 2002 kamen die französischen und britischen Innenminister in Paris zusammen und kündigten die Schließung Sangattes für Dezember 2002 oder Anfang 2003 an (Home Office 2002b, La Voix du Nord 13.7.2002, Le Monde 14.7.2002). Der schnelle Schließungsbeschluss wurde in einem politischen Kontext gefällt, der von weiteren repressiven Plänen der neuen Regierung in puncto Innerer Sicherheit geprägt war. So stellte Sarkozy am 16.7.2002 im Parlament das Gesetzespaket *Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure* vor (Ministère de l'Intérieur 2002e). Die Bekämpfung illegaler Einwanderung und die Schließung Sangattes waren Bestandteile dessen. Die britische Regierung begrüßte die neue Kooperation mit Frankreich und verschärfte ihrerseits – wie von Frankreich gewünscht – die Asylgesetzgebung (Le Monde 31.7.2002). Die Aktivitäten der neuen Regierung beschränkten sich nicht auf nationale und bilaterale Vorhaben im Bereich der Bekämpfung irregulärer Migration, sondern weiteten sich auf die europäische Ebene aus. Sarkozy kündigte im September 2002 auf einem informellen Treffen der europäischen Innenminister in Kopenhagen an, den europäischen Kampf gegen illegale Migration zu verstärken. Er schlug vor, dass Frankreich die Verantwortung für die Koordination der Bekämpfung krimineller Immigrationsnetzwerke übernehmen könne (Ministère de l'Intérieur 2002a, Ministère de l'Intérieur 2002d). Kurz darauf fand ein trilaterales Treffen der britischen, belgischen und französischen Innenminister am Hafen in Zeebrugge (Belgien) und im *Eurostar*-Zug zwischen London und Brüssel statt. Es wurde ein Kooperationsabkommen zur Verhinderung der irregulären Einwanderung nach Großbritannien geschlossen. Anschließend besuchten Blunkett und Sarkozy gemeinsam Sangatte. Alle Personen in Sangatte sollten künftig registriert werden und eine Zugangskarte erhalten.

Nach dem 15.11.2002 sollten keine Neuaufnahmen mehr stattfinden (Le Monde 27.9.2002, 28.9.2002, Ministère de l'Intérieur 2002c, Ministère de l'Intérieur 2002f). Zeitgleich traten in Großbritannien restriktivere Ausländer- und Asylgesetze in Kraft. Schätzungsweise 80.000 Personen passierten bis dato Sangatte auf dem Weg nach Großbritannien, einige Dutzend wurden auf dem Weg verletzt, mindestens zwanzig getötet. Zur gleichen Zeit besuchte der afghanische Flüchtlingsminister Enayatullah Nazari Sangatte. Ein *accord tripartite* wurde zwischen Afghanistan, Frankreich und dem UNHCR über die dauerhafte freiwillige Rückkehr von in Frankreich sich aufhaltenden AfghanInnen vereinbart.¹⁹ Dieser Vertrag stellte eine wichtige Voraussetzung für die Schließung Sangattes dar, da nur so diejenigen Personen, die vom UNHCR als nicht den Flüchtlingskriterien entsprechend eingestuft wurden, zur Rückkehr nach Afghanistan ermutigt bzw. später auch genötigt werden konnten.

Gegen die Schließung wurde auf verschiedenen Ebenen protestiert, so gab es Mitte Oktober 2002 in Dover, Calais, Sangatte, Paris und Belgien eine grenzüberschreitende Demonstrations- und Aktionswoche von Menschenrechtsorganisationen, antirassistischen Gruppen und *Les Verts* (Agence France Press 16.10.2002, La Voix du Nord 19.10.2002, noborder 2002a, ARC 2002). Am 5. November 2002, zehn Tage früher als von Sarkozy angekündigt, wurden in Sangatte keine Neuankömmlinge mehr aufgenommen. Während Großbritannien diesen Schritt als Meilenstein begrüßte (Home Office 2002c), protestierten PolitikerInnen von *Les Verts*, des PS, des PCF und ein Flüchtlingsunterstützungsbündnis aus Calais gegen die »übereilte Schließung«.²⁰ Weitere Flüchtlinge kamen an und irrten in der Gegend herum. Nach dem Aufnahmestopp kam es zu massivem Widerstand von betroffenen Flüchtlingen und einigen der unterstützenden Gruppen. Am 7. November 2002 besetzten Flüchtlinge und Unterstützungsgruppen eine Sporthalle in Calais, diese wurde einen Tag später geräumt. Eine weitere Halle sowie am 10.11.2002 die Kirche Saint Pierre-Saint Paul wurden von 200 Personen besetzt. Die Präfektur versuchte, die Flüchtlinge zur Stellung eines Asylantrags zu bewegen, rund hundert lehnten dies kategorisch ab. Sie drohten mit Hungerstreik und Selbstanzündung und forderten Zugang zu Sangatte bzw. die Gewährung von Asyl in Großbritannien. Am 14.11.2002 wurde die Kirche

19 Le Monde 29.9.2002, France/Afghanistan/HCR 2002. Zur Kritik: Coordination pour le droit d'asile 2002.

20 Le Monde 7.11.2002, La Voix du Nord 5.11.2002, 6.11.2002, Cimade et al. 2002, Les Verts 2002c.

durch die Polizei geräumt.²¹ Die Proteste und ihre Eskalation konnten die Schließung des Zentrums nicht aufhalten. Am 2. Dezember 2002 trafen sich Sarkozy und Blunkett erneut und beschlossen die komplette Schließung Sangattes zum 30.12.2002. Das Zentrum wurde wieder seinem Eigentümer *Eurotunnel* übergeben und die sofortige Zerstörung in die Wege geleitet (Official Report 16.1.2003, Column 765W). Für alle in Sangatte regulär Erfassten wurde folgende Regelung gefunden: 1 023 Personen, irakische KurdInnen und AfghanInnen mit Familienbindung, erhielten in Großbritannien einen befristeten Aufenthaltsstatus – jedoch kein Asyl – (Official Report 20.1.2003, Column 184W). Insgesamt 900 der 1 023 Personen, die irakischen KurdInnen, erhielten ein Arbeitsvisum (Official Report 6.2.2003, Column 430W).²² Frankreich übernahm die rund 400 verbleibenden Personen (Ministère de l'Intérieur 2002b). David Blunkett kommentierte die Schließung Sangattes lakonisch: »Sangatte, c'est fini« (zit. nach Le Monde 3.12.2002). In Großbritannien fand daraufhin eine bemerkenswerte Umdefinition der irregulären MigrantInnen statt, von der Sicherheitsgefahr hin zu ökonomisch nützlichen Arbeitsmigranten. So antwortete die Staatssekretärin im Innenministerium, Beverly Hughes, auf die Frage des konservativen Abgeordneten Roger Gale, welche Kosten die MigrantInnen aus Sangatte verursachen: »We expect them to make a contribution to our economy, not to impose a burden« (Hughes 2002).

Sarkozy besuchte zum dritten Mal in seiner Amtszeit Sangatte und dankte dem UNHCR und dem Roten Kreuz für ihre Arbeit. Der letzte Flüchtling verließ am 14.12.2002 das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte. Tags darauf demonstrierte ein Bündnis aus Antirassismus- und Menschenrechtsorganisationen gegen die Schließung und rief zum zivilen Ungehorsam auf, herumirrende Flüchtlinge zu beherbergen (Kent Committee to Defend Asylum Seekers 2002).

»Sangatte, c'est fini«?

Für die bürgerlich-rechte Regierung kann Sangatte als Glücksfall bezeichnet werden, der sich dazu eignete, entschlossen gegen illegale Einwanderung vorzugehen und mit der Schließung Sangattes kaum ein halbes Jahr nach der Regierungsübernahme einen schnellen Erfolg vorwei-

21 Vergleiche zu den Besetzungen die ausführliche Berichterstattung in der Lokalzeitung *La Voix du Nord* vom 7. bis 14.11.2002.

22 Die britische Regierung wies darauf hin, dass es sich um eine Ausnahmeregelung handelte, die andere irakische Staatsangehörige in Großbritannien nicht beträfe (Official Report 5.12.2002, Column 974W).

sen zu können. ›Sangattes‹ wird es, wenn vielleicht auch nicht in dieser Form, an geografisch prädestinierten Orten an den Außengrenzen der Europäischen Union immer wieder geben, wie die Ereignisse in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla im Herbst 2005 eindrucksvoll unter Beweis stellten (siehe bspw. Zeiler 2006, picum-Rundbriefe 10/2005, 11/2005, 2/2006); mit dem Unterschied, dass es sich nicht um ein Land der Europäischen Union handelt, welches als Transitraum für MigrantInnen auf dem Weg in die EU fungiert, sondern um Marokko, das bereits eine lange Geschichte als Transitland hat.

In Frankreich ist es jedoch unwahrscheinlich, dass es noch einmal zu so einer Situation wie der in Sangatte kommt, da sich die Voraussetzungen, vor allem die durch die Kohabitation begründete innenpolitische Konstellation, verändert haben. Die Schließung Sangattes und die Verhinderung weiterer Sangattes wurde zum Symbol politischer Handlungsfähigkeit der Regierung, in der Nicolas Sarkozy eine zentrale Rolle spielte und er durch eine entschiedene Politik gegen irreguläre Einwanderung und Asyl seine weiteren politischen Ambitionen bekräftigte.

Allerdings sticht die Kurzsichtigkeit der von der britischen und französischen Regierung gefeierten Schließung des Rote-Kreuz-Zentrums in Sangatte ins Auge. Neu ankommende irreguläre MigrantInnen wichen auf andere Orte aus, etwa das belgische Zeebrugge. Anfang November 2003 hatte die Polizei in Zeebrugge ein leerstehendes Restaurant geräumt, das seit Längerem durch rund hundert Flüchtlinge besetzt war. Lange wurde toleriert, dass sie dort Unterschlupf fanden. Daraufhin besetzten fünfzig der irregulären MigrantInnen die Kirche Sint-Donaas in Zeebrugge, die wiederum durch die Polizei geräumt wurde. Die MigrantInnen wurden verhaftet. Das flämische Flüchtlingsaktionskomitee kommentiert, dass die »Jagd auf Illegalisierte in Zeebrugge eröffnet« (Vluchtelingen Aktie Komitee 2003) sei. Situationen wie die am französischen Teil der Küste wiederholen sich nun am belgischen Küstenabschnitt. Folglich wird auch die Verlagerung der britischen Grenze auf das Festland weiter ausgedehnt. So klärte David Blunkett Details über die Stationierung britischer Immigrationsbeamter in Belgien mit dem belgischen Innenminister. Damit könnten britische Grenzkontrollen auch bald nach Holland ausgedehnt werden, um MigrantInnen ohne Papiere daran zu hindern, den Kanal zu überqueren (The Guardian 16.4.2004).

Flüchtlings- und Obdachlosenorganisationen in Paris registrierten nach der Schließung Sangattes einen deutlichen Anstieg an neuankommenden MigrantInnen, vor allem aus dem Irak und Afghanistan. Sie gingen nach Paris, da sie dort besser als in anderen Landesteilen auf Hilfsangebote und *community*-Netzwerke zurückgreifen konnten. Die in

Paris eintreffenden MigrantInnen wären, nach Aussage der Organisation *Gisti*, nach Sangatte gegangen, wäre es nicht geschlossen worden.

Auch um Calais herum hat sich an der Präsenz von irregulären MigrantInnen mit dem Ziel Großbritannien nicht viel verändert. Die Anzahl der in der Region Pas-de-Calais registrierten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge hielt sich auf einem hohen Niveau mit rund 500 Kindern und Jugendlichen pro Jahr.²³ Zum Jahrestag der Schließung zog in Calais im November 2003 die Flüchtlingsunterstützungsgruppe *C'Sur* Bilanz: täglich kamen rund 150 bis 200 Personen zu ihnen, es wurden mehr als 100.000 Mahlzeiten und viele Tonnen Kleidung in dem Jahr ausgegeben und mehr als 10.000 Stunden medizinische und hygienische Versorgung geleistet (Association Salam 2003). Auch zwei Jahre nach Schließung Sangattes versorgt *C'Sur* rund 300 irreguläre MigrantInnen pro Tag mit Mahlzeiten und Kleidung (CSUR 2004).

Im Mai 2003 reiste eine Menschenrechtsdelegation nach Sangatte. Sie bestätigten, dass KurdInnen, IrakerInnen, IranerInnen und AfghanInnen zwischen der Côte d'Opale und Paris herumirrten. Vor Ort bemühten sich karitative Gruppen zwar um die Bereitstellung von Schlafstätten und Essen, die Lebensbedingungen seien jedoch katastrophal. Es herrschte Argwohn gegenüber denjenigen in Calais, die Flüchtlinge beherbergten, ihnen wird vorgeworfen, sie schützten Schlepper.²⁴ Die Delegation kam zu dem Ergebnis, dass die Flüchtlinge von Calais nur für das lokale Unterstützungskomitee *C'Sur* und die Polizei existierten. Für den Innenminister gebe es keine Flüchtlinge mehr in Calais, seit Sangatte geschlossen wurde (L'Humanité 8.5.2003). Eine intendierte Folge der Schließung Sangattes stellt somit die Unsichtbarmachung einer großen Anzahl an undokumentierten MigrantInnen und Flüchtlingen an einem Ort dar. Durch die Präsenz in Paris sowie die Bildung einer eigenen Organisation, dem *Collectif des exilés du 10ème arrdt de Paris*, die Selbsthilfe und politische Artikulation verfolgt, steuern die betroffenen MigrantInnen sowie sie unterstützende Gruppen wie *Gisti* der Unsichtbarmachungsstrategie entgegen. Das *Collectif* fragte, ob die neuen Aufnahmezentren für Asylsuchende sich auf den Gehwegen befänden und veröffentlichte einen Appell zum Übernachten unter freiem Himmel (Exi-

23 Anzahl minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge in Calais/Sangatte: 1999: 27, 2000: 108, 2001: 209, 2002: 525, bis Oktober 2003: 366, erwartet werden bis Jahresende 500 (Angaben gemäß des *Procureur de Boulogne, Service Socio-éducatif de l'Antenne Départementale de l'Action Sanitaire à Calais*, Quelle: Le Figaro 8.11.2003).

24 Vergleiche die WDR-Dokumentation »Verräterischer Herzschlag. Treibjagd auf Flüchtlinge in Calais« von Ingeborg Haffert (Haffert 2004).

les10 2003a, Exiles10 2003b). Der Appell entwickelte sich zu einer Kampagne, während der sich von Dezember 2003 bis Mai 2004 Kirchen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen bereit erklärten, die obdachlosen Sangatte-MigrantInnen für jeweils mehrere Nächte aufzunehmen, den Rest verbrachten sie draußen (Exiles10 2004). Die Kampagne diente der symbolischen Widersichtbarmachung der MigrantInnen aus Sangatte, nachdem das Lager geschlossen wurde.

Sangatte ist somit das Symptom, welches bekämpft wurde, der innenpolitische und diplomatische Erfolg der Schließung macht die Region um Calais wieder zu einem Nicht-Ort, der in den Augen Pariser PolitikerInnen erst dann wieder zum bevorzugten Ort für Wahlkampfveranstaltungen und symbolische Ortstermine wird, wenn es die politische Situation erfordert. Für betroffene Flüchtlinge stellt sich der täglich erlebte Aufwand der Bekämpfung irregulärer Migration als wenig erfolgreich und in ihren Augen unverhältnismäßig dar: »Warum lässt man uns nicht einfach reisen? Wir sind weder Banditen noch Diebe noch Dealer. Reisen existiert solange die Menschheit existiert. [...] Sie können nicht alles kontrollieren. Dazu haben sie die Zeit nicht« (zit. nach Libération 5.11.2003). Der *frame* der »Autonomie der Migration« wird von den MigrantInnen auch nach der Schließung des Rote-Kreuz-Zentrums in Sangatte weiter artikuliert.

Begrenzte Bündnisoptionen

Die offensichtlichste Unterstützung der Anliegen der irregulären MigrantInnen wurde von humanitären, kirchlichen und antirassistischen Organisationen und französischen Intellektuellen geleistet. Es gelang nicht, andere Organisationen und die Parteien – außer den Grünen – zu überzeugen. Dies liegt meines Erachtens an der Beschaffenheit der politischen Kontextstruktur, der Ausrichtung europäischer Migrationspolitik und dem Wahlkampf 2001/2002 in Frankreich, in dem sicherheitspolitische Positionen und die Angst vor dem Erfolg der extremen Rechten dominierten. Der so entstandene Konsens der Bekämpfung irregulärer Migration war von den *pro-migrant*-Organisationen und MigrantInnen nicht aufzubrechen, insbesondere da das Ziel der MigrantInnen im Fall Sangatte eindeutig war: die irreguläre und massenhafte Übertretung der Grenze. Es wurde zwar von Seiten der Bündnispartner versucht, über das *framing* des Flüchtlingsschutzes die Legitimität der irregulären Migrationsbewegungen herzustellen, dies gelang jedoch nicht, da sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene das Recht auf Asyl gegenüber der Migrationskontrolle zurückgestellt wird.

Pro-migrant-Organisationen: Asylrecht und humanitäre Hilfe

Zur Unterstützung der MigrantInnen im Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte bildeten sich vor Ort Gruppen bzw. bestehende humanitäre Organisationen fingen an, sich um die MigrantInnen zu kümmern. Im Laufe der Zeit ging das Engagement von den lokalen Gruppen in und um Calais auf überregionale Organisationen über, auf britischer Seite mobilisierten Asylrechtsgruppen vor allem gegen die denunzierende Darstellung der MigrantInnen in den Medien. Später wurde ›Sangatte‹ auch für europaweite Netzwerke und Akteure relevant. Die unter dem Begriff der *pro-migrant-Organisationen* zusammengefassten Organisationen und Einzelpersonen kamen somit aus verschiedenen politischen Spektren: humanitär und christlich orientierte Gruppen und Personen, anti-rassistische Gruppen, die zum Teil in der französischen *Sans-Papiers*-Bewegung aktiv sind, traditionsreiche Menschen- und Asylrechtsorganisationen, antikapitalistische und anarchistisch-libertäre Gruppen sowie einzelne Partei- und Gewerkschaftsgliederungen.²⁵

- 25 *Pro-migrant-Organisationen auf französischer Seite:* Collectif de soutien d'urgence aux réfugiés (C'Sur); Groupe d'information et de soutien des immigrés (Le Gisti); La Belle Étoile, Calais; Ligue des droits de l'homme; ai; Les Verts; Les Alternatifs, Pas-de-Calais; Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement; Syndicat des Avocats de France; Service œcuménique d'entraide (Cimade); Association Salam; Coordination Nationale des Sans Papiers; Comité des Sans Papiers (59, d'Amiens); Mgr Jean Paul Jaeger (Évêque d'Arras); Commission ›Migrant du Calais‹; Jean-Pierre Boutolle (Doyen de Calais et vicaire épiscopal); Hélène Flautre MdEP Les Verts; Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP); CGT; C.N.T. (Boulogne/mer, Calais); SUD Education, SUD PTT; Collectif Anti Sécuritaire, Lille; Act up!, Paris; Forum Réfugiés; Groupe accueil solidarité; Service National de la Pastorale des Migrants; Service social d'aide aux émigrants; Agir ensemble contre le Chômage!; Attac (Lille, Littoral); Action catholique ouvrière; Action des chrétiens pour l'abolition de la torture et des exécutions capitales; Artisans du Monde; Opale écologie; Collctif Anti Expulsion, Paris u.a.

Pro-migrant-Organisationen auf britischer Seite: Kent Committee to Defend Asylum Seekers; Barbed Wire; Asylum Rights Campaign; National Coalition of Anti-Deportation Campaigns; Socialist Workers Party; Immigration Law Practitioners Association u.a.

Auf europäischer Ebene: Kollektiv für das Recht auf Asyl, Brüssel; European no border network; Network Barbed Wire Europe; Mitglieder der Fraktion United European Left/Nordic Green Left und der Grünen im EP; diverse lokale antirassistische Gruppen und Flüchtlingsunterstützungsgruppen in verschiedenen europäischen Staaten.

Der wichtigste politische Anklagepunkt der *pro-migrant*-Organisationen bestand darin, dass Frankreich durch Nicht-Information gezielt die Asylantragstellung der irregulären MigrantInnen in Sangatte verhinderte und dadurch internationales Recht brach. Sie forderten ein »echtes Asylrecht«, sowohl in Frankreich wie in der Europäischen Union. Die Forderungen leiteten sich aus langen Erfahrungen mit der französischen Asylpolitik her. Sie schlussfolgern, dass die Liquidierung des französischen Asylrechts mit den Auseinandersetzungen um Sangatte weiter vorangegangen sei (Cimade et al. 2002). Die Kritik und Aktivitäten humanitärer und antirassistischer Organisationen setzten an der Nicht-Information der MigrantInnen über das französische Asylrecht an. Die geringe Anzahl an Asylanträgen lag nicht allein an einem Desinteresse, in Frankreich zu bleiben, sondern auch an fehlenden Informationen in Sangatte über das Recht auf Asyl in Frankreich und den ungünstigen Bedingungen für die Antragstellung. Smaïn Laacher befragte in seiner Studie die MigrantInnen in Sangatte auch zum Thema Asyl. Die große Mehrheit (83,5 Prozent) hatte vom Asylrecht in Frankreich keine Ahnung (Laacher 2002: 61). Der Asylantrag konnte nur in der hundert Kilometer entfernten Stadt Arras gestellt werden (La Belle Étoile 2001, Cimade et al. 2002) und nur ein Angestellter ohne juristische Ausbildung war in Sangatte für juristische Beratungen zuständig (CCFD et al. 2000b). Auf einer Pressekonferenz kritisierte die grüne Europaabgeordnete Hélène Flautre die schlechten Bedingungen für Asylsuchende allgemein in Frankreich (La Voix du Nord 23.5.2002). Die Beratung der MigrantInnen in Sangatte durch einen dafür nicht ausgebildeten Mitarbeiter »kommt Frankreich sehr zupass« (Gisti 2001b: 2). Stellten MigrantInnen Asylanträge, so sei es immer wieder zu Verfahrensfehlern und zur Zurückweisung bestimmter Anliegen gekommen (Les Verts 2002c). Der *diagnostic frame* der antirassistischen Organisationen bestand also in der Interpretation, dass es sich bei den irregulären MigrantInnen um originäre Flüchtlinge handelte und diese aufgrund des Informationsdefizits nicht in Frankreich um Asyl nachsuchten. Folglich entschieden sie sich für den *prognostic frame*, die Missstände anzuprangern und Maßnahmen zu ergreifen, die es den MigrantInnen ermöglichen sollten, vor Ort in Sangatte Asyl zu beantragen.

Einige nicht-staatliche Organisationen begannen in Sangatte für das Recht auf Asyl in Frankreich zu informieren und zu werben. Die Fraktion der Grünen im Europaparlament erstellte extra für Sangatte eine mehrsprachige Broschüre, in der das französische Asylrecht erklärt und Anlaufstellen in der Region genannt wurden (Groupe des Verts 2002, House of Commons 2002a, Abs. 16). Eine Delegation grüner Europaabgeordneter, die Sangatte besuchte, bezeichnete Informationen über die

zu dem Zeitpunkt recht hohen Anerkennungschancen von Afghanen, Iranern und Irakern²⁶ in Frankreich als »Staatsgeheimnis«. Als sie es vor Ort verkündeten, »träumten« die MigrantInnen davon, »echte Flüchtlinge« in Frankreich zu werden (Gisti 2001b: 4). Die Asylkoordination Frankreich – ein Bündnis aus den wichtigsten Organisationen, die mit Flüchtlingen arbeiten, – stellte fest, dass die Situation des Asylrechts in Frankreich »kritisch« sei. Sie formulierten zehn Mindestbedingungen für ein reales Recht auf Asyl in Frankreich, von einer EU-einheitlichen Flüchtlings-Definition über die Ausweitung der Unterbringungsmöglichkeiten für Asylsuchende bis hin zum Schutz von abgelehnten Personen, deren Rückkehr nicht möglich ist (Coordination pour le droit d'asile 2001). Die Forderung nach der Wiederherstellung eines echten Rechts auf Asyls in Frankreich bzw. auf europäischer Ebene entspricht ihrem Selbstverständnis als in Frankreich tätige Menschenrechtsorganisationen, deren Aufgabe es ist, den eigenen Staat kritisch zu adressieren.

Die *pro-migrant*-Organisationen auf lokaler Ebene leisteten praktische humanitäre Hilfe. Die humanitäre Unterstützung bestand in der Bereitstellung von warmen Mahlzeiten, Kleidung, Übernachtungs- und Duschmöglichkeiten, medizinischer Hilfe und juristischer Beratung. Das humanitäre Engagement wurde von den Regierungen als Beihilfe zum illegalen Aufenthalt begriffen und, indem Kontakte zu Schleusern unterstellt wurden, versucht, sowohl juristisch zu verfolgen wie auch in der Medienöffentlichkeit zu diskreditieren. Gegen zwei Mitglieder der Gruppe *C'Sur* liefen Verfahren wegen »bandenmäßiger Organisation der Beihilfe zu irregulärer Einreise oder illegalem Aufenthalt eines Ausländers« (Voix du Nord 16.3.2004, FR 14.8.2003, Pro Asyl 2003, Haffert 2004, CSP 59/Gisti/u.a. 2003). Auf einer Pressekonferenz am 7. Juni 2003 stellte *C'Sur* als Reaktion auf ein Gesetzesvorhaben von Sarkozy²⁷

26 *Le Gisti* nennt für das Jahr 2000 die Zahl von 76,5 Prozent anerkannten Flüchtlingen bei 241 Anträgen für AfghanInnen, 46,8 Prozent bei IrakerInnen (von 297 Anträgen), bei IranerInnen 27,3 Prozent von 320 AntragstellerInnen und 17,4 Prozent erfolgreiche Anträge von TürkInnen (bei 3 597 Anträgen) (Gisti 2001b: 4).

27 Eine Verordnung vom 2.11.1945 bedroht jeden, der AusländerInnen ohne Aufenthaltsstatus den Aufenthalt in Frankreich ermöglicht oder erleichtert, mit Strafen von bis 30.000 Euro und fünf Jahren Haft. Ein von Innenminister Sarkozy vorgelegtes Gesetz (Art. 17, 18 des »*Loi Sarkozy*«), das die Nationalversammlung vor der Sommerpause im Jahr 2003 verabschiedete, weitet die Strafen aus: Wer irregulären MigrantInnen hilft (Privatpersonen, Organisationen, Gewerkschaften etc.), muss mit der Konfiszierung des gesamten Vermögens und Eigentums rechnen (FR 14.8.2003, Gisti et al. 2003).

und die Kriminalisierung in Calais das »Manifest der Solidaritätsdelinquenten« der Öffentlichkeit vor, das von mehr als 3 000 Personen, unter anderem SchriftstellerInnen, MusikerInnen, SchauspielerInnen, FilmemacherInnen und Universitätsangehörigen, unterzeichnet wurde. In dem Text heißt es: »Wir erklären, dass wir AusländerInnen in irregulärer Situation geholfen haben. Wir erklären, dass wir den festen Willen haben, dies weiterhin zu tun. [...] Wenn Solidarität ein Delikt ist, will ich wegen dieses Delikts verfolgt werden« (Gisti et al. 2003). Hier zeigt sich erneut eine Parallele zur zivilgesellschaftlichen Mobilisierung mit der französischen *Sans-Papiers*-Bewegung in den 1990er Jahren. 1997 sollte mit dem so genannten *Loi Debré* das »Delikt der Gastfreundschaft« (*délit d'hospitalité*) eingeführt werden, das besagte, dass französische Privatpersonen den lokalen Behörden mitteilen müssen, wenn sie privat nicht-EU-BürgerInnen beherbergen (Gisti et al. 1998). Damals bezichtigten sich viele Privatpersonen und Prominente (vor allem aus den Medienberufen und Intellektuelle) der verbotenen Gastfreundschaft für MigrantInnen ohne regulären Aufenthaltsstatus.

Das politische Agieren der *pro-migrant*-Organisationen war also zweigeteilt: Sie leisteten humanitäre Hilfe, artikulierten gleichzeitig die Defizite der französischen Asylpolitik und forderten innerhalb der Europäischen Union wirksame Schutzmechanismen für Flüchtlinge, das heißt sie rahmten ihre Aktivitäten mit dem »Flüchtlingsschutz-frame«. Die Konsequenz, mit der vor allem das Kollektiv *C'Sur* humanitäre Hilfe leistete, setzte eine Gegenmobilisierung in Gang, die die Glaubwürdigkeit des »Flüchtlingsschutz-frame« und der humanitären und antirassistischen Organisationen in Frage stellen sollte. Die Diskreditierung gelang jedoch nur zum Teil, da einige der Organisationen und Einzelpersonen über eine hohe moralische Reputation verfügten und in den Medien auch persönliche Schicksale dargestellt wurden. Einzelschicksalsberichte in den Medien begünstigen die Unterstützung für humanitäre frames. Insgesamt ist es schwierig, die Mobilisierungswirkung der *pro-migrant*-Organisationen zu bestimmen: für die MigrantInnen stellten sie eine praktische und politisch-diskursive Unterstützung dar, aufgrund der Gegenmobilisierungen durch die Regierungen, rechte Organisationen und Parteien sowie einige Medien blieb ihr öffentlicher Einfluss und die politische Resonanz begrenzt.

Die Europäische Union: Asylrecht oder Festung Europa?

Die NGOs, die sich für die MigrantInnen in Sangatte einsetzten, nehmen widersprüchlich Bezug auf die EU: Zum einen wird kritisiert, dass die Asylpolitik der EU von Abschottung und Ablehnung geprägt ist, zum

anderen enthalten die politischen Forderungen stets eine Harmonisierung der Asylpolitik in der EU auf »höchstem Niveau«. Warum fallen *diagnostic* und *prognostic frame* auseinander?

Trotz der Harmonisierungsrhetorik in der EU herrsche faktisch das Prinzip der heißen Kartoffel vor, anstatt einer positiven Kooperation werden die »Flüchtlinge in die Nachbarländer geschubst« (CCFD et al. 2000b: 3). Diese Politik führe zur Entstehung von Flüchtlingslagern an geografischen Orten wie Sangatte, Melilla oder Ceuta, die MigrantInnen die Hoffnung geben, in die EU zu gelangen. *Le Gisti* kritisiert, dass Asylsuchende aufgrund der geschlossenen Grenzen in der EU automatisch zu irregulären MigrantInnen würden und als solche auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Die Regierungen der EU ließen es hingegen nicht aus, ritualisiert über Schlepperbanden und Mafia zu klagen, welche die Flüchtlinge ausbeuteten, ohne ihre eigene Verantwortung für das Phänomen zu hinterfragen, die durch das Schließen der Grenzen entsteht (Gisti 2001a).

Trotz der kritischen Position gegenüber der EU-Politik bezieht sich ein Großteil der Forderungen derselben Organisationen auf die EU. Die *Asylum Rights Campaign* aus Großbritannien fordert eine gemeinsame Asylpolitik auf hohem Niveau, in deren Rahmen die EU ein Gleichgewicht zwischen Grenzsicherung und dem Kampf gegen illegale Migration und Flüchtlingsschutz finden muss, wie es von den Mitgliedsstaaten der EU 1999 auf der Konferenz des Europäischen Rates in Tampere vereinbart wurde (ARC 2002). *Le Gisti*, *C-Sur*, *Les Verts*, die französische Asylkoordination und weitere Organisationen fordern eine eindeutige und akzeptable EU-weite Regelung der Aufnahme von Asylsuchenden auf hohem Niveau bzw. ein europäisches Flüchtlingsstatut sowie die Freizügigkeit von anerkannten Flüchtlingen innerhalb der EU, um Situationen wie die in Sangatte zu vermeiden.²⁸ Anlässlich eines Delegationsbesuches in Sangatte stellt *Amnesty International* fest, dass die von ihnen geforderte Freizügigkeit für Flüchtlinge bereits an den Gesetzen und Kontrollen vorbei faktisch praktiziert wird:

»Die Situation [in Sangatte, hs] ist insofern nicht außergewöhnlich, als dass Flüchtlinge tagtäglich von einem Land ins andere ziehen seit der Aufhebung der internen Grenzkontrollen in der Europäischen Union. Sierra Leonesen aus Roissy gelangen in den Niederlanden wieder zu ihren Familien. Bosnier, Kurden oder Kosovaren aus Italien haben in großer Zahl Frankreich durchquert ohne anzuhalten. Viele Kurden, die im April 2001 an Bord der East Sea an den

28 Nachweise u.a. zu finden in: Gisti 2001a, Gisti 2002, CSUR 2001, CSUR 2002, *Le Monde* 30.10.2002, Flautre MdEP/Ferré/Desenclos 2002, *Les Verts* 2002a/c, *Les Alternatifs* 2002, *Act Up* 2002, Kent Committee to Defend Asylum Seekers 2002, Kollektiv für das Recht auf Asyl 2002.

Stränden von Fréjus gestrandet sind, sind heute in Deutschland. Kein noch so ausgeklügeltes Sicherheitssystem kann sie aufhalten, irgendein ›Sangatte‹ macht sie sichtbar« (ai 2002a: 2).

An diese Feststellung relativ autonomer Praxen der MigrantInnen anknüpfend fordern die Nichtregierungsorganisationen, auf europäischer Ebene diese Praxis aus humanitären Gründen, etwa der Familienzusammenführung, nachträglich zu legalisieren. Es gibt somit eine Berührung der Diskurse um die Autonomie der Migration und die Asylpolitik der EU.

Das Auseinanderfallen von *diagnostic frame* (»Die EU schottet sich gegen Flüchtlinge ab«) und *prognostic frame* (»Wir fordern eine Harmonisierung des Asyls in der EU auf höchstem Niveau«) lässt sich damit erklären, dass das EU-Integrationsvokabular trotz der restriktiven Praxis für NGOs anschlussfähig bzw. alternativlos ist. Es bietet diskursive Möglichkeiten, die eigenen Forderungen pro-aktiv zu rahmen, das heißt sich selber als Akteure zu präsentieren, die konsequent für die europäische Einigung eintreten, und gleichzeitig die Regierungen als Bremser ebendieser darzustellen. Gerungen wird dabei um den Gehalt der europäischen Integration. Allerdings bleibt die Macht der Diskursintervention der die Flüchtlinge unterstützenden Organisationen begrenzt.

Der Transportsektor: Gemeinsame Interessen?

Alle MigrantInnen nutzen Transportmittel, um irregulär nach Großbritannien zu gelangen. Auf den ersten Blick scheint es unwahrscheinlich, dass sich Transportunternehmen für ihre blinden Passagiere lobbypolitisch einsetzen, da sich die Unternehmen ihrerseits dem Verdacht ausgesetzt sehen, sich aktiv an Schleusungen zu beteiligen oder von Schleusern genutzt zu werden. Transportunternehmen werden von den Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union für den Transport irregulärer MigrantInnen mit finanziellen Sanktionen belegt (vgl. ECRE 1999) und die Kontrolle von Grenzübergangspapieren wird zunehmend auf die Unternehmen, das heißt private nicht-staatliche Akteure, verlegt.²⁹ Durch die Externalisierung bzw. die Privatisierung der Kontrollen weitet sich der Raum (indirekter) staatlicher Intervention über den klassischen Grenzraum hinweg aus und staatliche Kontrolle verschiebt sich von der

29 In der Europäischen Union haben die Schengenstaaten in Artikel 26 des 1985 unterzeichneten Zusatzprotokolls beschlossen, dass Transporteure als Grenzkontrolleure agieren. Wenn sie irreguläre MigrantInnen transportieren, müssen sie für deren Rücktransport sorgen (Art. 26, 1. a) und finanzielle Strafen zahlen (Art. 26, 2., Art. 27, 1.).

öffentlichen zur privaten Sphäre. Das sehen auch die Transportunternehmen kritisch. Gibt es in dieser Konstellation punktuelle Kooperationen zwischen Unternehmen und NGOs?

Lange Zeit stellte der Schienenverkehr eine erstaunliche Ausnahme bei der Sanktionierung mit Strafen für den Transport irregulärer MigrantInnen dar (Lahav 1998: 686, EP 2001a).³⁰ Die Ausnahme wurde insbesondere von Schifffahrts-, Bus- und Straßengüterverkehrsunternehmen als diskriminierend kritisiert (IRU 2000b: 2). Mitte Juli 2001 forderte der britische Innenminister David Blunkett mit dem Argument eines steigenden Problemdrucks³¹, Frankreich solle Maßnahmen gegen die illegale Migration ergreifen und finanzielle Strafen für den Transport undokumentierter Personen über das Unternehmen *Eurotunnel* verhängen (Le Monde 6.9.2001). *Eurotunnel* wehrte sich dagegen, wobei es allein die eigenen Wirtschaftsinteressen betonte. Humanitäre Aspekte oder die asylrechtliche Frage fanden keinerlei Berücksichtigung. Das Unternehmen *Eurotunnel* versuchte als zentrale Strategie, auf dem gerichtlichen Weg die Schließung des Rote-Kreuz-Zentrums in Sangatte

30 Ein plausibler Grund für die Ausnahme liegt darin, dass die meisten der europäischen Eisenbahnen in staatlicher Hand sind bzw. bis vor kurzem waren und es im grenzüberschreitenden Schienenverkehr zu Uneinigkeiten führt, welches Unternehmen für die Kosten aufkommen muss.

31 Die Zahlenangaben derjenigen, die versuchen, durch den Eurotunnel nach Großbritannien zu gelangen, sind umstritten. Das britische *Home Office* nennt für August 2001 eine Zahl von 726 in den Eurotunnel eingedrungenen Personen (Home Office 2001a), *Eurotunnel* für den gleichen Monat rund 6 500 Personen, die in oder um Coquelle, dem Güterbahnhof in der Nähe des Tunnelleingangs, festgehalten worden (The Guardian 12.9.2001, Le Monde 13.9.2001). *Eurotunnel* nennt die Zahl von 18 500 irregulären MigrantInnen, die von *Eurotunnel* im ersten Halbjahr 2001 gestoppt worden seien (The Guardian 12.9.2001, Le Monde 13.9.2001), gar 30.000 hätten versucht, in den Terminal zu gelangen (The Guardian 12.9.2001, 19.9.2001). Der Präfekt der Region Pas-de-Calais, Cyrille Schotte, beziffert die Zahl der Festnahmen mit 8 000 (1999), 25.000 (2000), 80.000 (2001) und 56.000 (erste Hälfte 2002) und belegt die These des gesteigerten Migrationsdrucks trotz erhöhter Sicherheitsvorkehrungen (House of Commons 2002b). Zum einen kann mit den Zahlen ein politischer Zweck verfolgt werden, zum anderen unterscheidet sich die Zählweise (aufgegriffene Personen im Tunnel, auf britischer Seite bzw. in Tunnelnähe). Die Zahl der Aufgegriffenen sagt zudem wenig über die Personenzahl aus, da die meisten mehrere Anläufe unternehmen. Ein Anstieg aufgegriffener Personen kann auch an der Verschärfung der Kontrollen oder Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen liegen.

durchzusetzen. Dadurch sollte die Zahl der Personen verringert werden, die versucht durch den Tunnel nach Großbritannien zu gelangen. *Eurotunnel* reichte daher im Jahr 2001 eine Eilklage ein, das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte zu schließen. Diese wurde vom Gericht in Lille am 11. September 2001 mit der Begründung zurückgewiesen, die Sache sei nicht eilig genug (The Guardian 12.9.2001, Le Monde 13.9.2001). Jean-Marc Boivin, Rechtsanwalt von *Eurotunnel*, argumentierte, dass der private Sektor in den Tunnelbau investiert habe, aber nur, nachdem in den Verträgen festgehalten worden sei, dass beide Staaten für die Sicherheit des Tunnels garantierten. Daher solle der Staat seiner Verpflichtung nachkommen und die Sicherheit für einen reibungslosen Verkehrsfluss garantieren. Die Nähe von Sangatte koste *Eurotunnel* einige Millionen Pfund für zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen und unterbrochene Geschäfte. Die Anwälte der französischen Regierung machten in ihrer Verteidigung das liberale britische Asylrecht verantwortlich für die Lage, in der sich das Unternehmen *Eurotunnel* befände. Das Gericht argumentierte, dass die französischen Behörden einen Ort der Unterbringung hatten finden müssen und es gäbe keinen Beweis, dass die Nähe Sangattes zum Tunnel Ursache für das wachsende Asylbewerberproblem sei.

Zeitgleich zu der juristischen Niederlage kündigte *Eurotunnel* die nächste Klage an. Die britische Regierung plante, einen Gesetzentwurf zur Verbesserung der Einwanderungskontrolle ins Parlament einzubringen, nach dem *Eurotunnel* pro irregulär beförderter Person 2 000 britische Pfund Strafe zahlen müsse (Home Office 2001a, Washington Post 3.9.2001, The Guardian 12.9.2001, 19.9.2001). Zudem seien Einwanderungskontrollen für alle geplant, die den Zug *Eurostar* benutzten, auch innerhalb Frankreichs (Home Office 2001a). Bislang war es britischen Grenzbeamten nicht erlaubt, außerhalb des britischen Territoriums Kontrollen durchzuführen. Fahrgäste, deren Papiere nicht zum Grenzübertritt nach Großbritannien, wohl aber zur Nutzung des Zuges in Frankreich berechtigten, wurden daher erst bei Ankunft des Zuges in London kontrolliert. Nach Angaben des britischen *Home Office* nutzten 80 Prozent derjenigen, die auf diesem Weg irregulär Großbritannien erreichten, diese Lücke (Home Office 2002a). Äußerer Anlass für die britische Gesetzesinitiative stellten die terroristischen Angriffe in den USA am 11. September 2001 dar (Home Office 2001a). Großbritannien begründete die geplante Einführung der Strafen für den Schienenverkehr durch den Eurotunnel mit der Wirksamkeit finanzieller Sanktionen gegen Transportunternehmen auf dem Land- und Seeweg. *Eurotunnel* kündigte gegen die Einführung der Strafen eine Klage an, mit dem Argument, es würden drei Truppenbataillone benötigt, um die das Terminal umgebenden zwanzig Meilen Stacheldrahtzaun zu sichern (ebd.).

Eurotunnel, das französische Bahnunternehmen SNCF sowie Großbritanniens größtes Frachtunternehmen *English Welsh & Scottish Railways* (EWS) traten in der Folgezeit mit Meldungen über das Ausmaß des finanziellen Verlusts durch den Ausfall von Zügen durch den Eurotunnel an die Öffentlichkeit.³² Kurze Zeit später schaltete sich der EU-Kommissar für Handel, Pascal Lamy, ein und äußerte sich in *France Inter* zu dem für ihn zuständigkeitsfernen Thema Asyl- und Einwanderungspolitik. Es sollte in der EU einheitliche Politiken geben, damit die Regeln der Antragstellung überall die gleichen wären (Le Monde 27.12.2001). Lamys zuständigkeitsferne Intervention erklärt sich vor dem Hintergrund der im Herbst 2001 aktuellen Kontroversen um die Verhängung von Sanktionen gegen das Transportgewerbe, insbesondere den französischen Schienenverkehr.

Einige Monate später wies das zuständige französische Gericht am 1. Februar 2002 die Klage von *Eurotunnel* zur Schließung des Rote-Kreuz-Zentrums in Sangatte auch in der Sache ab. Das Gericht folgte den Argumenten lokaler Autoritäten, dass nicht das Zentrum das Problem sei, sondern die Attraktion des Tunnels für die Flüchtlinge. *Eurotunnel* argumentierte, dass sich seit der letzten erfolglosen Klage die Situation geändert habe. Die Massensturmung des Tunnels an Weihnachten 2001 – dem Gericht wurden Bilder einer Sicherheitskamera vom 25.12.2001 gezeigt –, als MigrantInnen Zäune niederrissen, bewiese das Sicherheitsrisiko und das Unternehmen müsse hohe Kosten tragen (Le Monde 3.2.2002, BBC News 1.2.2002, 17:18 GMT).

Ein Aussetzen der finanziellen Strafen für den Transport undokumentierter Personen auf dem Schienenweg wurde von David Blunkett am 4. Februar 2002 verkündet, wenige Tage, nachdem *Eurotunnel* den Gerichtsprozess verloren hatte. Da die Zahl derjenigen Personen abgenommen habe, die mit der Fracht durch den Eurotunnel kämen³³ und *Eurotunnel* ernsthafte Sicherheitsmaßnahmen unternommen habe, ziehe die britische Regierung die Strafandrohung zurück. Bei einer erneuten Zunahme können die Strafen wieder eingeführt werden (Home Office 2002a). Der Erfolg für *Eurotunnel* basierte also weder auf einem Gerichtsurteil noch auf lobbypolitischer Einflussnahme von *Eurotunnel*

32 Die Anzahl der Züge müsste oft von 15 bis 25 pro Nacht auf drei bis sechs reduziert werden, dies bedeutete einen Rückgang um ein Viertel bis ein Drittel für das Jahr 2001 (La Voix du Nord 17.11.2001, House of Commons 2002b).

33 Die Zahl irregulärer Einreisen in der Fracht sank nach Angaben des britischen Innenministeriums von 808 im Juli 2001 auf 54 im Oktober 2001 und auf 32 im Dezember 2001 (Home Office 2002a).

oder den betroffenen Bahn- und Frachtunternehmen, sondern ist Ausdruck einer Politik, die Erfolge – der Rückgang registrierter irregulärer Einreisen – belohnt und die Garantien im Falle des erneuten Misserfolgs zurücknehmen kann. Für die Unternehmen besteht also keine Rechtssicherheit. Die Entwicklungen scheinen politischen und medialen Konjunkturen zu unterliegen. Die Datengrundlage ist, wie zuvor ausgeführt, höchst flexibel und politisch einsetzbar. Schließlich hätte eine gegenteilige Politik – das Fortbestehen der Sanktionen – ebenso mit dem Fortbestehen der Gefahr oder mit gleichbleibenden oder gestiegenen Zahlen festgehaltener Personen auf der französischen Seite begründet werden können. Die britische Regierung kündigte das Aussetzen der Strafen zu dem Zeitpunkt an, als das Thema der Bekämpfung irregulärer Einwanderung und Grenzsicherung eine wichtige Rolle einnahm und es schien geboten, dass von Seiten der Politik erste Erfolge der zuvor eingeführten Verschärfungen in der Überwachung der Grenzen gezeigt werden konnten. Davon profitierte das Unternehmen *Eurotunnel*.

Einige Monate nach dem Aussetzen der Strafen für *Eurotunnel* reichte das britische Frachtunternehmen *English Welsh & Scottish Railways* eine Beschwerde beim Europäischen Parlament ein, um die französische Regierung zu zwingen, die Sicherheitsvorkehrungen am Eurotunnel zu verbessern (BBC News 22.5.2002, 15:38 GMT). *English Welsh & Scottish Railways* argumentierte, dass Frankreich europäisches Recht bricht, weil es versagt, Asylbewerber von den Güterzügen fern zu halten. Die Verträge von Rom enthielten die Regelung, dass der freie Güterverkehr in Europa durch die Aktivitäten privater Individuen, der Asylsuchenden, nicht behindert werden dürfe (ebd.). Der Zeitpunkt der Eingabe durch das Unternehmen war klug gewählt, schließlich wurde kurz zuvor die neue, konservative französische Regierung unter anderem mit dem Wahlversprechen gewählt, das Problem Sangatte zu lösen. Auf der Ebene der Europäischen Union zu intervenieren, bot die Legitimation, sich auf europäische Verträge berufen zu können, die der Wirtschaft den freien Verkehr zusichern. Auch hier bezog sich das Transportunternehmen auf die bereits im Falle des Unternehmens *Eurotunnel* identifizierte Rahmung, dass die Sanktionen gegen Transportunternehmen den europäischen Wirtschaftsinteressen schade. Der *frame* von *Eurotunnel* war bei den Regierungen resonanzfähig, da die ProtagonistInnen im Rahmen der Grenzabschottung argumentierten, Wirtschaftsinteressen artikulierten und sich positiv auf die Europäische Integration bezogen.

Die europäische und internationale Lobby der Transportunternehmen verfolgte eine etwas andere politische Linie als das Unternehmen *Eurotunnel*. Die *International Road Transport Union* (IRU) ist Teil der Brüsseler Industrielobby und stärker auf die Suche nach Bündnispart-

nern und auf politischen Dialog ausgerichtet. Dabei ist die IRU auf in Brüssel tätige Flüchtlingsorganisationen gestoßen und es gab Versuche des *frame alignment*, das heißt die Verknüpfung der eigenen Interessen mit denen anderer Akteure, um gemeinsam stärker agieren zu können und mithilfe anderer Argumente auch auf Seiten der Politik neue AnsprechpartnerInnen zu erreichen.

Von der IRU und den Transportunternehmen wird mit dem Bezug auf Menschenrechte versucht, die Flüchtlingslobby anzusprechen. In der Argumentation der IRU ist ein Wandel nachzuvollziehen: In zwei frühen Stellungnahmen der IRU (IRU 1998, 1999) wird auf einer reinen Interessenvertretungsebene argumentiert, die Fahrer und Unternehmen seien unschuldig und polizeiliche Kontrollen müssten gewährleisten, dass illegale MigrantInnen nicht an Bord gelangen. Erst nachdem die Brüsseler Kontakte in die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und zu nicht-staatlichen Organisationen intensiviert wurden – der europäische Flüchtlingsrat ECRE und die *Churches Commission for Migrants in Europe* befassen sich bereits seit den frühen 1990er Jahren mit den Auswirkungen der Sanktionen für Transportunternehmen auf Flüchtlinge –, wurden humanitäre Argumente und das Schicksal der Flüchtlinge von der IRU aufgegriffen. Diese Abfolge spricht für ein bewusstes *frame alignment* bzw. deutet auch auf das Interesse von Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen hin, neue Koalitionspartner aus einem anderen Segment – der Industrielobby – zu finden. An der französischen Vorlage zu einer EU-weiten Pflicht zum Rücktransport irregulär Beförderter (EU-Council 2000)³⁴ äußert die IRU menschenrechtliche Bedenken: »Human beings, even if illegal immigrants, cannot simply be regarded as pieces of goods transported here and there without their consent« (IRU 2000b: 3). Daher schließe sich die IRU der Forderung des UNHCR an, der die Bestrafung auf diejenigen Fälle beschränken will, in denen intentional die illegale Einreise direkt oder indirekt unter materiellem Nutzen ermöglicht wurde (IRU 2000b: 3). Auf einer Exkursion der IRU nach Calais³⁵ wurde das Thema der irregulären Migration vom Generalsekretär der *International Road Transport Union*, Martin Marmy, als »eines der komplexesten humanitären Probleme« (IRU 2000a) eingeführt. Der Tod der 58 Chinesen in einem Container in Dover im Juni 2000 sei ein tragisches Ereignis. Obgleich die Chinesen

34 Vgl. Stellungnahmen von ECRE 2000, EP 2001a, 2001b, UNHCR 2000.

35 Im Dezember 2000 lud die IRU zu einer Exkursion für EuropaparlamentarierInnen und MedienvertreterInnen nach Calais ein, an der rund 100 Personen teilnahmen. Die folgende Darstellung beruht auf der teilnehmenden Beobachtung der Autorin.

durch skrupellose Praxen krimineller Banden zu Tode gekommen seien, sei das Thema von den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten ausgenutzt worden (»hijacked«), um einheitliche Gesetze durchzusetzen, die sich gegen ehrliche Transportunternehmen richteten (IRU 2000a: 2).

Trotz dieser Rekurse auf humanitäre Aspekte ergibt die Analyse der Veröffentlichungen der Transportunternehmen, dass das eigene Interesse an Straffreiheit und ein dazu dienender Sicherheits- und Kontrolldiskurs im Vordergrund steht. Beispielsweise bezogen sich bei der Exkursion nach Calais nach der Eröffnungsrede Marmys nur noch die Mitglieder des Ausschusses für bürgerliche Rechte und Freiheiten des Europäischen Parlaments auf die Situation der Flüchtlinge. Der Sicherheits- und Kontrolldiskurs bestimmte alle weiteren Präsentationen, in der die Akteure ausführlich die durch sie initiierten Sicherheitsvorkehrungen schilderten und unisono mehr Kontrollen forderten. Auch die Eingabe eines betroffenen Transportunternehmers argumentiert im Spannungsfeld von Grenzsicherung, Menschenrechten und Profitinteresse:

»[Der Fahrer] informierte sofort die Immigration in Dover. Die schickten die Polizei, welche die ›Illegalen‹ aus dem Sattelschlepper holte. Als Dank beschlagnahmte die Immigration unseren Lastwagen. Was sollen wir in Zukunft machen? Nichts melden? [...] Anhalten und die Tür öffnen und die ›Illegalen‹ fortschicken oder, wie es unser Fahrer gemacht hat, seine Pflicht erfüllen und die Immigration anrufen? [...] Wir hatten keine andere Wahl, als die verlangten 14.000 Pfund (2 000 Pfund pro ›Illegalen‹) zu bezahlen, da wir Terminwaren [...] geladen hatten« (Dons 2000).

Die Eingabe zeigt, äußerer Druck und ökonomische Geschäftsinteressen führen dazu, dass die humanitären Aspekte ins Hintertreffen geraten, oder – eine weitergehende Interpretation – dass der humanitäre diskursive Bezug auf die Flüchtlinge gar instrumentellen Charakter annimmt. Für Bruno Kapfer, Migrationsbeauftragter von Caritas Europa, ist das Dilemma und seine einseitige Auflösung bereits in den gesetzlichen Vorgaben angelegt. In vielen Regelungen zur Sanktionierung des Transports von irregulären Personen sei zwar eine humanitäre Klausel vorgesehen, allerdings sei diese nichts anderes als »finally telling the carriers that they have to decide according to their specific criteria, which is an economic criteria. [...] So finally there is no other solution than to decide on an economic basis« (IRU et al. 2001: 67).

Die asylrechtliche Bedeutung der Sanktionen für Transportunternehmen wird von den Flüchtlingsorganisationen hervorgehoben, fließt in die Argumentation der IRU jedoch nicht ein. Diese Problematik wurde bei der Formulierung von Menschen- und Asylrechten berücksichtigt. So wird in der UN Flüchtlingskonvention in Artikel 31 festgehalten, dass Flüchtlinge nicht wegen ungültiger Reisedokumente bestraft wer-

den sollen. In der Konsequenz bedeutet die Übertragung der Dokumentenkontrollen auf Privatakteure, dass nicht nur die Kontrollen privatisiert werden, sondern auch die Entscheidung darüber, ob eine Person aus dem Land fliehen und Zugang zum Asylverfahren finden kann. Das bedeutet, dass FahrerInnen, Fluggesellschaften und BusbegleiterInnen einschätzen müssen, ob Personen, die angeben, einen Asylantrag stellen zu wollen, anzuerkennende Gründe dafür haben oder nicht. Wenn die legalen Einreisewege durch diese Sanktionen und Kontrollen versperrt sind, müssen sich Asylsuchende in immer mehr Fällen an kommerzielle Fluchthelfer wenden (Peschke 2001, Gil-Bazo 2001, Koser 1998, 2001), sind diesem oft schutzlos ausgeliefert und die Kosten für die Flucht steigen immens. Die Praxis der *Carriers' Liability* fördert somit den Menschenschmuggel und skrupellose Praxen. In einigen Ländern gibt es Regelungen, dass die Strafen nicht gezahlt werden müssen bzw. zurückerstattet werden, wenn die Personen zum Asylverfahren zugelassen werden (Belgien, Frankreich, Luxemburg) bzw. das Asylverfahren erfolgreich abgeschlossen wurde (Finnland, Deutschland) (ECRE 1999: 30). In Großbritannien müssen hingegen die Strafen auch dann gezahlt werden, wenn es sich um anerkannte Asylsuchende handelt (ECRE 1999: 28). Diese humanitäre und asylrechtliche Tragweite der Strafen wurde von den Transportunternehmen nicht als Argument verwandt. Es waren Flüchtlingsorganisationen und der Ausschuss für die Freiheiten und die Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, die auf diese Einschränkung des Rechts auf Asyl hinwiesen. Doris Peschke vom christlichen Dachverband der Migrationsorganisationen CCME kritisiert, dass die Einzelfallprüfung nicht mehr garantiert sei, da die Transportunternehmen, wollen sie auf der sicheren Seite sein, den Transport von irregulären MigrantInnen immer ablehnen müssten (Peschke 2001: 57). Der Ausschuss des Europaparlaments widerspricht dem ebenfalls: »If a carrier is required to assess the motives of an asylum-seeker, this will adversely affect the latter's right and mean that the carrier wrongly takes on the role which is proper to the State in asylum procedures, for the State alone is responsible for examining requests for asylum« (EP 2001a: 6).

Trotz des Fokus auf die Wahrnehmung wirtschaftlicher Interessen geht Peschke auf die Transportunternehmen zu und regt sie dazu an, sich verstärkt mit ethischen Fragen zu befassen (Peschke 2001: 59). Dieser Aufruf lässt das Changieren zwischen einem auf strategischen Erwägungen beruhenden *frame alignment* und einem auf inhaltlichen Gründen beruhenden *frame bridging*, das heißt der Verknüpfung von ideologisch kongruenten, aber bislang unverbundenen Rahmungen erkennen. Die Problematik macht deutlich, dass es durchaus naheliegende Ver-

knüpfungen zwischen den Anliegen von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen und den Interessen der Transportunternehmen gibt. Allerdings lässt die Analyse der Argumentationsstrategien erkennen, dass der Aufruf Peschkes unrealistisch ist, dass sich die Transportunternehmen und FahrerInnen in Zukunft als interkulturelle ExpertInnen daran beteiligen, das mediale Bild des ›Asylbetrügers‹ zu korrigieren. Jean Wynn, Präsident der internationalen Busgesellschaft *Eurolines*, expliziert die nicht nur ideologischen, sondern vor allem materiellen Differenzen zwischen NGOs und Transportunternehmen: »I fear a bit when people of the NGOs are saying that we could come into the same position, because we are threatened with fines by the UK« (IRU et al. 2001: 66). Ein provokanter Vorschlag wird vom Transportsektor angeregt: die NGOs sollten sich im Sinne eines *burden sharing* an den Strafen finanziell beteiligen (IRU et al. 2001: 70). Auch Beschwerden und Eingaben von Fahrern, die betroffen sind, lassen erwarten, dass der bislang ausgebliebene Umschlag von der Betrachtung der Flüchtlinge als Opfer in Täter-Flüchtlinge bevorsteht, wenn die Praxis der Belegung mit existenziellen Strafen und der Beschlagnahme von LKWs bestehen bleibt. Robert Davidson von der *International Air Transport Association* (IATA) sieht daher die Transportindustrie zwischen Staaten und NGOs stehend:

»The states are basically indicating to the transport industry that they should control the documents. The NGOs and others saying that if you do that you are violating people's rights. So we are not receiving any comfort here because we have now opposing viewpoints and again the transport industry finds itself in the middle« (IRU et al. 2001: 69).

Mit dieser Beschreibung des ratlosen Stehens zwischen zwei (vermeintlich) machtvollen Interessengruppen nähert das Transportgewerbe sich wieder der eingangs als *diagnostic frame* identifizierten Rahmung an, dass die Transportunternehmen die Opfer seien.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die von der IRU beabsichtigte Allianz zwischen Transportunternehmen und Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen als sehr schwierig erweist, da sich die Gegnerschaft beider Akteursgruppen in Bezug auf die Strafen für Transportunternehmen aus zum Teil gegenläufigen Gründen speist.

Internationale Organisationen: Bündnispartner oder Gegner?

In Sangatte arbeiteten die *International Organization for Migration* (IOM) und die *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) sowie das französische Rote Kreuz als Träger der Unterkunft in Sangat-

te.³⁶ Ein Teil der Aktivitäten der Internationalen Organisationen wurde von antirassistischen Organisationen und grünen Europaabgeordneten als Mittel zur Legitimitätsbeschaffung für restriktive Politiken der französischen Regierung gegenüber den undokumentierten MigrantInnen in Sangatte angegriffen. Neben Sangatte hat es in den letzten Jahren eine Reihe von Beispielen gegeben, in denen Internationale Organisationen und humanitäre Hilfsorganisationen in die Kritik von nicht-staatlichen Flüchtlingsorganisationen geraten sind, zum Beispiel, weil ihre Aktivitäten in Bezug zu militärischen Interventionen in (Bürger-)Kriegsregionen standen und mit nationalstaatlichen Interessen verquickt waren, die sich nicht in erster Linie – oder nur vorgeblich – am Schutz für die betroffenen Flüchtlinge orientierten (vgl. Dietrich/Glode 2000).

Der 1950 gegründete UNHCR versuchte eine neutrale Rolle – auch im Ost-West-Konflikt – einzunehmen und internationale Vereinbarungen zum Schutz von Flüchtlingen zu erzielen. Die Vorgängerorganisationen der IOM hingegen waren als Gegenorganisation zum UNHCR gegründet worden und stellten ein Instrument der USA im Kalten Krieg dar. Mitglieder waren mit den USA verbündete Staaten, ausschließlich US-amerikanische Direktoren leiteten die IOM und die Arbeitsgrundlage waren bilaterale Vereinbarungen. Die Arbeit zielte auf die Kontrolle von Migrationsbewegungen ab, ökonomisch-politische Faktoren wurden höher gewichtet als humanitäre (Düvell 2002a: 101). Im Laufe der Zeit erweiterte die IOM, die 1989 ihren derzeitigen Namen erhielt, ihre Tätigkeiten. Die IOM ist nicht Teil des UN-Systems³⁷, arbeitet aber mit einer Reihe von UN-Organisationen zusammen. Derzeit hat die

36 Im Folgenden berücksichtige ich nur am Rande die tatsächlichen Aktivitäten und Äußerungen von IOM und UNHCR in Sangatte, im Mittelpunkt der Analyse steht vielmehr die Frage, ob die Internationalen Organisationen von den *pro-migrant*-Organisationen und MigrantInnen als BündnispartnerInnen und/oder GegnerInnen betrachtet werden, das heißt ich analysiere die Einwände, die von Seiten der undokumentierten MigrantInnen und NGOs gegen sie vorgebracht werden.

37 Es ist wichtig, die formale Stellung der IOM zu beachten, da in migrationspolitischen Diskussionen die politischen Akteure – und ebenso IOM-VertreterInnen – oftmals in einer Weise von der IOM sprechen, als sei sie Teil des UN-Systems oder eine internationale Hilfsorganisation und nicht eine intergouvernementale Organisation, die als Dienstleister und *Think Tank* für ihre Mitglieder agiert. Das UN-System ist das Netzwerk der Internationalen Organisationen, Verträge und Konventionen der UN. Zusätzlich gibt es Sonderorganisationen, die für spezielle Aufgaben gegründet wurden (z.B. UNHCR, ILO, FAO, WHO) (Übersicht: www.un.org/aboutun/unchart.pdf, 11.7.2004).

IOM als intergouvernementale Organisation 116 Mitgliedsstaaten (alle EU-Mitgliedsstaaten, außer Spanien), 21 Staaten mit Beobachterstatus sowie zahlreiche beobachtende Internationale Organisationen, UN-Organisationen und Nichtregierungsorganisation (www.iom.org, 4.6.2006, Stand: Dezember 2005).

In Sangatte war die IOM seit August 2001 mit einem kleinen Büro präsent, in dem die MigrantInnen über die Gefahren der Weiterreise nach Großbritannien und Rückkehrmöglichkeiten informiert wurden. Die Präsenz, das Material und die Form der Beratung durch die IOM waren umstritten. *Le Gisti* hob den widersprüchlichen Charakter der Arbeit der IOM hervor. »Auf dem Papier gelingt es der IOM bei der Suche nach menschlichen Lösungen der Migrationsprobleme zugleich auf der Seite der Migranten und der Regierungen zu stehen« (Gisti 2001b: 3). In Wirklichkeit arbeite die IOM jedoch nur dann im Sinne der MigrantInnen, wenn ihre Forderungen denen der Regierungen entsprächen, etwa bei freiwilligen Rückkehrprogrammen. Die IOM verfolgte in Sangatte eine »Politik der Abschreckung« (Gisti 2001b: 2). Die Einschätzungen von *Le Gisti* stützen zwei in Sangatte verbreitete Veröffentlichungen der IOM: Ein von der französischen und britischen Regierung finanziertes Video, welches im Büro der IOM in Sangatte vorgeführt wurde, zeigt die Schwierigkeiten für Asyl- und Arbeitssuchende in Großbritannien sowie das schlechte britische Wetter (Nord Eclair 3.8.2001, Libération 3.8.2001, The Independent 7.1.2002).³⁸ In der Broschüre »Dignity or Exploitation: the Choice is in your hands« (IOM 2001, Gisti 2001b: 3) wird ebenfalls in drastischen Worten und Bildern die Gefährlichkeit der illegalen Reise nach Großbritannien und die dort herrschenden schlechten Bedingungen für undokumentierte MigrantInnen geschildert.³⁹ Auf einer Demonstration und gegenüber Repräsen-

38 Bereits in den 1950er und 1960er Jahren versuchte Großbritannien – vergeblich – mit einem Film über schlechtes Wetter und Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, MigrantInnen aus der Karibik von der Reise abzuhalten (Hayter 2000: 47). In Australien versucht die Regierung dasselbe mit der Warnung vor den Gefahren durch Krokodile und Haie (The Independent 7.1.2002). Belgiens Innenminister Dewael ließ zur Abschreckung kongolesischer Flüchtlinge vom bekannten kongolesischen Journalisten Zacharie Bababaswe in belgischen Abschiebegefängnissen den Film »Vanda na Mboka – Bleib in deinem Land« drehen (FR, 10.5.2006).

39 »Travelling illegally to the United Kingdom is difficult and dangerous. [...] Real dangers: The barbed wire is razor wire. It contains thousands of metal blades. These can cause you deep injuries. The railway is electrified. It carries 25.000 volts. If you get too close, you risk electrocution. Hiding under a lorry, you can be crushed or choked to death. [...] Asy-

tanten der britischen Botschaft drückten rund 250 undokumentierte MigrantInnen in Sangatte ihren Ärger über den Film der IOM aus, er sei »eine Provokation«. Sie empfänden insbesondere die Bilder von durch Elektroschock getöteten oder vom Zug überrollten Personen als provozierend (Nord Eclair 3.8.2001, La Voix du Nord 3.8.2001). Anlässlich einer antirassistischen Aktionswoche gegen Migrationsmanagement, in der Aktionen in Dover, Sangatte, Paris und Belgien durchgeführt wurden, zeigten sich die MigrantInnen in Sangatte sehr interessiert an Informationsbroschüren, die kritisch über die Arbeit der IOM und die Schließungspläne für »Sangatte« berichteten, da sie über nahezu keine Informationen jenseits den von der IOM bereitgestellten verfügten (noborder 2002a).

Zu politischen Auseinandersetzungen um die Rolle einer weiteren Internationalen Organisation, in diesem Fall dem dem UN-System zugehörigen UNHCR, kam es ab Juli 2002. Der UNHCR kündigte an, zur Überwindung der Meinungsverschiedenheiten zwischen Großbritannien und Frankreich beizutragen, indem er die Flüchtlinge identifiziere (Le Monde 9.7.2002, The Guardian 6.7.2002). Der UNHCR hatte in Sangatte drei Hauptaufgaben zu erledigen: Erstens die Personenerfassung, zweitens die Weitergabe von Informationen über die Situation in Afghanistan und die Vorbereitung auf die freiwillige Rückkehr und drittens die Identifikation unbegleiteter Minderjähriger und das Ausfindigmachen der Eltern zur Rückführung (La Voix du Nord 17.7.2002).

Die wichtigsten nationalen und regionalen Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen starteten eine Kampagne gegen das Engagement des UNHCR in Sangatte und seine Funktionalisierung durch die französische Regierung, um einen Teil der in Sangatte anwesenden MigrantInnen abschieben zu können. Die Auseinandersetzung zeigt, dass die NGOs den UNHCR als einen Verbündeten ansahen, von dem sie ein von staatlichen Interessen unabhängiges Engagement für Flüchtlinge erwarteten. Die IOM war nicht gleichermaßen von der Kritik betroffen, da bei ihrem Gegenüber eine andere Erwartungshaltung und eine negativere Einstellung vorherrschte.

Die grüne Europaabgeordnete Hélène Flautre, die Präsidentin der Organisation *Le Gisti*, Nathalie Ferré, und Véronique Desenclos von *Bel-*

lum Procedures in the UK. There are many rumours about the asylum systems in the UK. These are the facts: High refusal rates: [...]; Faster decisions [...]; Limited support: [...] If you obtain support, you have no right to choose where you live. Most authorised accomodation is hundreds of miles from London« (IOM 2001: 3f.).

le Etoile und *C'Sur* aus Calais kritisierten das Engagement des UNHCR in Sangatte folgendermaßen:

»Wenn die Methode des UNHCR akzeptiert wird, stellen sich viele Fragen. Wie werden ›falsche‹ von ›richtigen‹ Flüchtlingen unterschieden [...] Wer garantiert die Objektivität der Weisungen, ihre juristische Validität [...]? [...] Schließlich, wäre der UNHCR bereit, diejenigen, – die meisten, so Ruud Lubbers – die keinen Flüchtlingsstatus bekommen, gewaltsam abzuschieben? Würde der UNHCR die Abgewiesenen der Polizei ausliefern? Wie wird man so eine Operation durchführen ohne Sangatte von einer heute offenen Struktur in ein Abschiebelager zu verwandeln? Der Vorschlag des UNHCR ist nicht nur unpassend, sondern zugleich gefährlich« (Flautre MdEP/Ferré/Desenclos 2002).

Insbesondere die freiwillige und erzwungene Rückkehr nach Afghanistan war Gegenstand der Kritik. Die Nichtregierungsorganisationen wiesen darauf hin, dass der UNHCR noch kurz vor seinem angekündigten Engagement in Sangatte die Auffassung vertrat, die Rückkehr nach Afghanistan sei nicht ratsam (ebd.). Als Anreiz zur freiwilligen Rückkehr afghanischer MigrantInnen stellte die französische Regierung unter Beteiligung der britischen Regierung 2 000 Euro pro Erwachsenen und 500 Euro pro Kind zur Verfügung (AP 26.9.2002, Ministère de l'Intérieur 2002f, *La Voix du Nord* 4.10.2002). In Sangatte wurden ab Ende September 2002 vom UNHCR Identifizierungsmaßnahmen durchgeführt, um einerseits AfghanInnen von KurdInnen zu trennen und andererseits innerhalb der kurdischen Personen zu unterscheiden zwischen nicht abschiebbaren irakischen Kurden und syrischen und türkischen, bei denen kein Abschiebehindernis vorliegt (Le Monde 27.9.2004, 28.9.2004). Der afghanische Flüchtlingsminister Enayatullah Nazari besuchte Sangatte und Paris, um einen Dreiparteienvertrag zwischen Frankreich, Afghanistan und dem UNHCR zur Durchführung der Rückkehr afghanischer Staatsbürger nach Afghanistan zu unterzeichnen (France/Afghanistan/HCR 2002) und um seine Landsleute in Sangatte über die Rückkehr zu informieren und sie dazu zu ermutigen (La Voix du Nord 27.9.2002, Le Monde 29.9.2002). Die Aufgabe des UNHCR bestand laut Vertrag darin, den Prozess zu beobachten und sicherzustellen, dass die Rückkehr freiwillig verlaufe (France/Afghanistan/HCR 2002, Art. 8). Mit der Durchführung wurde die IOM beauftragt (Ministère de l'Intérieur 2002f, Le Monde 26.9.2002).

In einem offenen Brief an den UN-Flüchtlingshochkommissar äußerten fünf Europaabgeordnete ihre Bedenken an der Beteiligung des UNHCR bei der Schließung Sangattes, da sie die gleiche dramatische Situation provoziere, die der Eröffnung des Zentrums vorausging, bezüglich des Dreiparteienabkommens gebe es Nachfragen zum Begriff der

freiwilligen Rückkehr und ob die Flüchtlinge die Interviews verweigern könnten und wie die Vertraulichkeit gesichert sei (Flautre et al. 2002). Die französische Asylkoordination forderte vom UNHCR die schriftliche Bestätigung, dass dieser nicht an unfreiwilligen Rückkehrmaßnahmen beteiligt sei, da das Abkommen neben der freiwilligen Rückkehr auch »andere Lösungen« vorsehe (Coordination pour le droit d'asile 2002). Eine Reihe von Menschenrechtsorganisationen beschuldigte indirekt den UNHCR, an der »Liquidierung des Asylrechts« in Frankreich durch Schweigen beteiligt gewesen zu sein (Cimade et al. 2002). Die vorgebrachten Vorwürfe gegen den UNHCR waren somit weitreichend.⁴⁰ Sie thematisierten die Problematik, dass der UNHCR und die IOM technische Hilfen bereitstellten bzw. mit der Durchführung beauftragt wurden, ohne welche die freiwillige und erzwungene Rückkehr nach Afghanistan nicht möglich gewesen wäre.

Es ist festzuhalten, dass die Internationalen Organisationen einerseits humanitäre Hilfe leisteten und den MigrantInnen Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr in ihre Herkunftsländer anboten und andererseits deutlich in die Migrationskontrollpolitiken der Regierungen eingebunden waren. Somit stellt sich die auch in anderen Regionen und Politikfeldern relevante Frage nach dem Mandat und der Funktion Internationaler Organisationen sowie dem Verhältnis und der Definition von Menschenrechten und staatlichen Interessen. Für die Mobilisierungen der MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen stellten die Internationalen Organisationen eher einen Teil des Problems dar, als dass sie als vergleichsweise einflussreiche Bündnispartnerinnen agierten.

Intellektuelle Diskursintervention: »Autonomie der Migration«

Intellektuelle sind für soziale Bewegungen wichtig, entweder als direkt Beteiligte oder kommentierende BeobachterInnen. Sie nehmen durch die Bewegungen thematisierte politische und sozial-moralische Sinnfragen auf und machen allgemeine Zeitdeutungen (Peters 1994: 57f.). Der/die Intellektuelle versucht, so Pierre Bourdieu, die dominierenden »Wahrnehmungs- und Bewertungskriterien« einer Weltsicht zu problematisieren, also »die Konstruktionsprinzipien von sozialer Welt, die Definition dessen, was wesentlich und was unwesentlich ist, was würdig ist, repräsentiert, dargestellt zu werden, und was nicht« (Bourdieu 1992:

40 Hier soll keine Evaluation der tatsächlichen Politik des UNHCR geleistet werden, ein Dokument weist jedoch auf Widerspruch gegenüber der Abschiebung von AfghanInnen hin, da es eine Verletzung der in Paris unterzeichneten Vereinbarung sei (Le Monde 1.12.2002).

165). Intellektuelle wirken in die Öffentlichkeit, aber auch in die Bewegungen hinein. Sie verfügen über symbolische Macht, dafür sind ihnen die Techniken anderer Machtfelder wie Kompromiss, Aushandlung und Interessenausgleich weniger geläufig (ebd.). Die Rolle von Intellektuellen für die politischen Mobilisierungen im Konflikt um das Rote-Kreuz-Zentrum in Sangatte lässt sich auf die Diskussion und den Deutungsrahmen der »Autonomie der Migration« zuspitzen.

Die Benennung des *frame* »Autonomie der Migration« ist einer migrationstheoretischen Perspektive von vor allem französischen Intellektuellen entlehnt. Gegenstand der intellektuellen Diskursintervention ist die Faktizität der ungefragten Einreise von MigrantInnen als Ausgangspunkt für Forderungen nach Rechten und der Legalisierung von undokumentierten MigrantInnen und der Umgestaltung der (europäischen) Migrationspolitik. Diese Diskussion unter dem Schlagwort der »Autonomie der Migration« oder der »freien Zirkulation« (*libre circulation*) läuft vor allem unter Intellektuellen im französischsprachigen bzw. italienischen post-operaistischen Kontext.⁴¹ Sie wird in Deutschland vor allem von antirassistischen (MigrantInnen-)Gruppen wie *Kanak Attak* (bspw. Kusser/Panagiotidis/Tsianos 2002) und in der Diskussion um »Empire« von Michael Hardt und Antonio Negri (2002) geführt. Dem Ansatz der »Autonomie der Migration« entgegen steht die Vorhersage, Steuerung und Kontrolle von Migration. Die »Autonomie der Migration zeigt sich in ihrer Selbständigkeit gegenüber den politischen Maßnahmen, die darauf zielen, sie zu kontrollieren« (Moulier Boutang 2002: 1), so Yann Moulier Boutang, der den Begriff mitgeprägt hat.

»Auch wenn sich Myriaden von Experten und Beamten in den Behörden und staatlichen und internationalen Einrichtungen mit der Emigration beschäftigen, haben sie keine Ahnung von dieser Selbständigkeit, dieser Autonomie der Migrationsflüsse. [...] Man kann zwar der Emigration mit repressiven Mitteln begegnen, die Rückkehr der Immigranten »fördern«, aber man kann nicht die Flüsse nach Programmierung und Dafürhalten öffnen und sperren. [...] Es gibt also gewichtige Einschränkungen bei dieser Art von Regulierungsmaßnahmen« (Moulier Boutang 1993: 38f.).

Eine zentrale These der »Autonomie der Migration« besteht darin, Migration als eine Form sozialer – nicht unbedingt als erklärtermaßen politischer – Bewegung zu begreifen, da sie die globale Wohlstandsverteilung in Frage stellt: »In der »Autonomie der Migration« drückt sich eine soziale Form von Widerstand [...] aus. Sie verkörpert eine Form des Kampfes für globale Verteilungsgerechtigkeit. Migration repräsentiert den An-

41 Bspw. Yann Moulier Boutang, Étienne Balibar, Alain Morice, Monique Chemillier-Gendreau oder Sandro Mezzadra.

spruch auf das Recht [...] Grenzen zu überschreiten, und [...] an einem bestimmten Ort zu bleiben« (Düvell 2002a: 70f.). Diese Position verknüpft die Feststellung der Praxis irregulärer MigrantInnen mit der Debatte um das Recht auf Ein- und Ausreise (vgl. Benhabib 1999: 104-108). Boutang fasst die Botschaft der MigrantInnen negativ, aus ihrem Handeln als MigrantInnen heraus: »Haben etwa die Emigranten mit ihrem Exit ›nichts gesagt?‹« (Moulier Boutang 1993: 38). Aus der These der ›Autonomie der Migration‹ erwachsen politische Forderungen, die auf grundlegenden Veränderungen von Staat und Ökonomie beruhen:

»Wir müssen [...] die Idee der Öffnung der Grenzen durchsetzen, die gesellschaftliche Arbeitsteilung wieder in Frage stellen, eine Aufspaltung, die [...] zu einer ethnischen, zu einer Spaltung in Kasten geworden ist. [...] Wenn wir uns damit nicht von der Wurzel her auseinandersetzen – und der Kern liegt in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung –, dann können wir's gleich bleiben lassen, von Menschenrechten und Gemeinschaftsrechten zu reden« (Moulier Boutang 1993: 49).

Anders als in Forderungskatalogen, in denen vor allem der Zugang zur EU gefordert wird, wird das Recht auf Bleiben betont: »Anerkannt werden müsste schließlich nicht so sehr das Recht auf freie Bewegung und zeitweilige Migration als vielmehr das endgültige Recht zu bleiben« (Moulier Boutang 2002: 6). Der Grund für das Augenmerk auf das Bleiben liegt in eben jener Autonomie der Migration, welche die Tatsachen in Form der anwesenden illegalisierten MigrantInnen selber schafft.

Mit dem Konzept der ›Autonomie der Migration‹ werden von den Intellektuellen die dominanten »Wahrnehmungs- und Bewertungskriterien« (Bourdieu 1992: 165) – Migration hat in geregelten Bahnen und mit gültigen Papieren zu verlaufen – in Frage gestellt. Der Begriff der ›Autonomie der Migration‹ erlaubt eine Zuspitzung, um in der migrationspolitischen Diskussion Prämissen und Positionierungen der Migrationskontrolle diskutierbar zu machen. Dem Handeln der MigrantInnen in Sangatte wird mithilfe des Konzeptes Sinn verliehen, ihre Motive werden in einen größeren und legitimeren Zusammenhang als dem der individuellen Bedürfnisbefriedigung durch Migration gestellt. Der Diskurs um die Bewegung einer Globalisierung von unten bietet dafür die konzeptionelle Einbettung. Durch diese Rahmung, die die Radikalität des Handelns der MigrantInnen nicht kanalisiert oder bestrebt ist, staatlich zu regulieren, sondern die Sperrigkeit hervorhebt, stellen die Intellektuellen Bezüge zu anderen sozialen und politisch-expliziteren Bewegungen her. Durch die Formulierung medienwirksamer Manifeste (Gisti/et al. 2003) knüpfen sie an die Interventionen der französischen Intellektuellen und Medienschaffenden während der *Sans-Papiers*-Bewegung in den 1990er Jahren an (vgl. Cissé 2002). Über die europäische

Vernetzung und die Diskussion der Praxen der ›Autonomie der Migration‹ auf den Europäischen Sozialforen in Florenz, Paris und London (Assemblée européenne dei migrants 2002, Gisti 2003, noborder 2004) wird eine stärkere Verbindung intellektueller und sozialer Praxis angestrebt.

Die intellektuelle Intervention mit dem Konzept der ›Autonomie der Migration‹ weist allerdings auch Beschränkungen auf, die bei der Wirkung auf die Mobilisierung der irregulären MigrantInnen berücksichtigt werden sollten. Unter anderem wegen der real feststellbaren Auswirkungen von Migrationspolitiken auf Verlauf, Bedingungen und Ausmaß von Migration sollte daher höchstens von einer relativen Autonomie oder Eigensinnigkeit der Migration gesprochen werden. Im unreflektierten oder euphorischen Gebrauch des Konzeptes besteht die Gefahr der Überhöhung der rechtlosen Subjekte und ihrer Praxen als HeldInnen einer Globalisierung von unten. Zudem ist das Konzept vergleichsweise blind gegenüber sozialer Ungleichheit und Selektion. Nur potenzielle MigrantInnen mit ausreichend finanziellen Ressourcen und transnationalen Netzwerken können sich die ›Autonomie der Migration‹ leisten, da die autonome Migration so autonom nicht ist, sondern in Abhängigkeit vom Markt für irreguläre Migrationsdienstleistungen steht und auf funktionierenden sozialen und verwandtschaftlichen Netzwerken beruht. Insofern kann das Konzept eine Nähe zu neoliberalen Vorstellungen haben, in denen der Markt die Migration regelt, auch wenn diese Interpretation nicht im Sinne der herrschafts- und kapitalismuskritischen ErfinderInnen ist (ausführlicher: Benz, M./Schwenken 2005).

Fazit: Migrationsmanagement versus Eigensinnigkeit der Migration

Die wichtigsten Deutungsrahmen der Regierungen und der MigrantInnen in der politischen Mobilisierung um die Durchlässigkeit von Grenzen stehen sich diametral gegenüber: Die Vorstellung des Managements und der Kontrolle von Migration ist leitend für die Politik vor allem Großbritanniens und eingeschränkt Frankreichs. Dem entgegen steht die Maxime der Bewegungsfreiheit (›Autonomie der Migration«-*frame*) bzw. die Einforderung staatlich garantierten Schutzes (Flüchtlingsschutz-*frame*) durch die illegalisierten MigrantInnen.

In der Ausrichtung der Migrationskontrollpolitiken gibt es zwischen Großbritannien und Frankreich aber auch Unterschiede. Großbritannien versucht sich – in Weiterführung der Tradition der lange relativ erfolgreichen Grenzkontrolle durch die Insellage (Freeman 1994) – gegen

unerwünschte Einwanderung abzuschließen. Frankreich verfolgt eine Externalisierungsstrategie, indem das Land sich aktiv als Transitland versteht. Mit dem Regierungswechsel in Frankreich gab es eine Annäherung an die britische Politik, insbesondere eine Hinwendung zur ›technologischen Option‹, das heißt die Aufrüstung der Grenzüberwachung. Aus dem Dissens zwischen den Regierungseliten wurde ein Konsens, der zur Schließung des Zentrums führte. An diesen Entwicklungen konnte gezeigt werden, dass eine selektive Rezeption von Migrationstheorien in beiden Ländern stattfand. Die migrationstheoretischen Erkenntnisse wurden nicht zur Korrektur der Politiken verwandt, sondern flossen nur insoweit ein, als dass sie die bisherige Politik bestätigten.

Die Herstellung von Handlungsfähigkeit der illegalisierten MigrantInnen geschah auf zweierlei Weise: Zum einen durch das Agieren mit dem Bewusstsein der eigenen Masse und die Präsenz an einem Ort, der ihnen zugleich Sichtbarkeit und Anonymität ermöglichte; zum anderen durch die Herstellung von Anschlussfähigkeit an eine ihnen wohl gesonnene Akteursgruppe, die der humanitären und antirassistischen Organisationen, und durch den Appell an den Staat, ihnen als Flüchtlingen Schutz zu gewähren. In ihrem *framing* appellierten die MigrantInnen an den Staat und setzten sich zugleich über ihn hinweg, indem sie Grenzen übertraten. Diese Strategie kann zugespitzt so verstanden werden, dass der Staat ihnen entweder Schutz gewährt oder sie ihn sich selbst nehmen. Das *framing* der MigrantInnen erhielt symbolische Unterstützung durch französische Intellektuelle und eine im Aufbau befindliche europäische Vernetzung von illegalisierten MigrantInnen und antirassistischen Gruppen, die mit dem Konzept der ›Autonomie der Migration‹ agieren.

An dieser widersprüchlichen Gleichzeitigkeit der Deutungsrahmen wird deutlich, dass die politischen Diskurse bzw. das Grenzregime eine Hierarchisierung zwischen irregulären MigrantInnen und potenziell legitimen Flüchtlingen herstellen. Dies ist eine Herausforderung sowohl für die soziale Organisation der MigrantInnen untereinander wie auch für die potenziellen UnterstützerInnen. Dies spiegelt sich in der in den Dokumenten immer wieder auftauchenden Unterschiedlichkeit der Benennung wider, beispielsweise Flüchtlinge, *would-be-migrants*, Illegale, *clandestins*, *Sans-Papiers*. Die Konstruktion und Wahrnehmung der MigrantInnen als Akteure ist ein entscheidender Faktor für das *framing*: Von Seiten der Regierungen wird ein Bild der MigrantInnen als abstrakte Masse produziert, welche sich mithilfe von Schleppern und Kriminellen den Weg nach Großbritannien bahnt bzw. ein Bild, in dem die MigrantInnen selber Kriminelle sind. Diese Wahrnehmungssperre führt zu einer verzerrten Analyse der Situation. Die MigrantInnen als Masse

wahrzunehmen bedeutet, der Illusion der Migrationssteuerung aufzusitzen, in der sich eine Masse nach einem zuvor entworfenen Plan verschieben lässt. Diese Problemwahrnehmung führt zu spezifischen Problemlösungsvorschlägen, einem auf Repression fokussierten Migrationsmanagement, und aufgrund der Negierung der Eigensinnigkeit von Migrationsbewegungen zur Diskrepanz zwischen den Zielen und Ergebnissen der Migrationskontrollpolitik.

Eng mit der Frage des *framing* verbunden ist die der Identitätsbildungen und Repräsentation kollektiver Akteure. In der Öffentlichkeit präsentierten sich die irregulären MigrantInnen als Flüchtlinge. Die statistische Erhebung von Smain Laacher zur sozialstrukturellen Erfassung der in Sangatte Beherbergten (Laacher 2002) bestätigt, dass es sich in der großen Mehrzahl um Flüchtlinge aus akuten Kriegs- und Nachkriegsgebieten handelte. Durch eine Gruppenidentität als Flüchtling kann es gelingen, trotz der durch Weiterreise verursachten wechselnden Trägerschaft, von einem Kollektivsubjekt auszugehen, »den Flüchtlingen aus Sangatte«. Diese Identitätskonstruktion wird gebrochen durch von Schleusern angeheizten, gewaltsamen Kämpfen zwischen zum Teil Hunderten von Migranten in Sangatte. Sie wird auch in der Öffentlichkeit in Frage gestellt. Während der Kirchenbesetzung im November 2002 durch MigrantInnen, die in Sangatte nicht mehr aufgenommen wurden, hieß es in den Medien, Provokateure seien unter den Besetzern, wodurch die Auseinandersetzungen eskalierten. Für die politische Mobilisierung mit dem »Flüchtlingsschutz-frame« und die letztendlich gefundene Lösung der Übernahme der MigrantInnen durch Großbritannien und Frankreich war es notwendig, die Identität des Flüchtlings glaubhaft zu vertreten, da sie dem Agieren einen legitimen Rahmen gab. Irreguläre MigrantInnen auf der Suche nach einem besseren Leben oder gar Schleuser entsprechen nicht dem Bild der Schutz suchenden Opfer und können weniger auf Unterstützung hoffen. In der sozialen Bewegungsforschung wird in identitätsorientierten Ansätzen zwar davon ausgegangen, dass in einer Bewegung Identitäten kollektiv hergestellt werden, es wird jedoch die Wirkung strategischer Identitätskonstruktionen zu gering geschätzt.

Bis hier lässt sich zusammenfassen, dass die Herstellung einer kollektiven Identität, die Artikulation, die Koordination von Alltagspraxen und politischen Aktionen und die Positionierung in Machtnetzwerken Faktoren sind, die dazu beitrugen, dass aus den vielen individuellen Widerstandshandlungen im Grenzraum politische Mobilisierungen wurden. Die Mobilisierungen waren somit aus einer bewegungstheoretischen Perspektive erfolgreich. Ob die Mobilisierungen Effekte hervorriefen und von den Betroffenen als erfolgreich eingeschätzt werden, ist da-

mit noch nicht gesagt. Ein weiteres Ergebnis der Fallstudie stellen nämlich die höchst unterschiedlichen und widersprüchlich bewerteten Ergebnisse des Konflikts um Sangatte dar, welche mit den *framing*-Prozessen verknüpft sind.

Der Konflikt endete mit einem positiven Ergebnis für einen Großteil der zuletzt in Sangatte beherbergten MigrantInnen. Aus der Perspektive der ›Autonomie der Migration‹ bedeutete die Lösung, dass Großbritannien und Frankreich die MigrantInnen aufnehmen und damit für die erfolgreiche Realisierung der Interessen der MigrantInnen sorgen, welche die MigrantInnen durch unkontrollierbare Grenzübertretungen erzwangen. Das Ergebnis zeugt aus dieser Position davon, dass sich Migrationsbewegungen nicht in planbare Bahnen lenken lassen und das Erfolgsmaximum das Einlenken von Regierungen darstellt, welche bereit sind, die MigrantInnen aufzunehmen, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.

Aus der Perspektive derjenigen MigrantInnen, die nach dem 5. November 2002, dem letzten Tag der Aufnahme Neuankommender, mit den gleichen Träumen und Großbritannien als Ziel vor Augen nach Sangatte kamen, ist der Erfolg hingegen keiner. Sangatte ist geschlossen und wurde abgerissen, die Bedingungen, auf die andere Seite des Ärmelkanals zu gelangen, sowie die Asylgesetze in Großbritannien haben sich weiter verschlechtert. Das heißt aus dieser Perspektive war die Strategie der ProtagonistInnen des *frames* ›Autonomie der Migration‹ nicht nachhaltig, sondern hat nur denjenigen genutzt, die zum richtigen Zeitpunkt in Sangatte waren.

Aus einer dritten Perspektive, die der britischen und französischen Regierungen, steht die Lösung des Problems von Sangatte mit den politischen Mobilisierungen der irregulären MigrantInnen in keinem Zusammenhang. Es handelte sich vielmehr um eine Vermittlung und Aushandlung der Interessen zwischen zwei Staaten. Beide zeigen sich erleichtert, dass das Problem trotz kleiner Zugeständnisse vom Tisch ist.

Diese unterschiedlichen Perspektiven auf die Schließung von Sangatte zeigen, dass Erfolg und seine Einschätzung relativ ist. Wie ich noch ausführlicher darstellen werde, ist eine Bewertung von Einfluss, Wirkung und Erfolg von zwei Seiten zu leisten, derjenigen der Akteure und aus dem Forschungsinteresse heraus. Die Bewertungen können wie im Fall von Sangatte höchst unterschiedlich ausfallen.

Es ist zu bilanzieren, dass sich trotz – oder gerade wegen – der Argumente für die eingeschränkte Gültigkeit der ›Fortress Europe‹-Formel, die ungewollten MigrantInnen und Flüchtlinge weder auf ein Europäisches Vokabular der Inklusion (vgl. Eder/Hellmann/Trenz 1998) noch auf die europäische Norm der Freizügigkeit berufen können. Diese beiden Faktoren werden von AutorInnen zur europäischen Dimension po-

litischer Mobilisierung im Bereich der Migration immer wieder vertreten. Geddes (2000) stellte die These auf, dass die Norm der Freizügigkeit für UnionsbürgerInnen institutionelle Dynamiken freigesetzt habe, die MigrantInnen als Argumentationsbezug dienten, die Freizügigkeit auf andere Gruppen als die der EU-BürgerInnen auszudehnen (*spill-over*-Effekt). Die Auseinandersetzungen um Sangatte und irreguläre Migration allgemein machen jedoch deutlich, dass die These schnell an ihre Grenzen kommt, nicht nur bezüglich irregulärer MigrantInnen sondern auch für AsylantragstellerInnen und Familiennachzug. Das gleiche gilt für das Argument des »Europäischen Integrationsvokabulars«, welches im Bereich der Migrationskontrolle nicht existiert, für andere Bereiche wie den der Antidiskriminierungspolitik hingegen schon.

Die Auseinandersetzungen um ›Sangatte haben die Relevanz einer auf konflikthafte Auseinandersetzungen orientierten Analyse gezeigt, die weder periphere Orte noch wenig machtvollen AkteurInnen ausspart.

