

## Mehr Rechte für illegalisierte Migrantinnen?

---

Zur Beantwortung der Frage, wie undokumentierte MigrantInnen trotz ihres weitgehend rechtlosen Status und einer relativ geschlossenen politischen Kontextstruktur politisch agieren können, wurde im Kapitel »Selbstorganisation und Repräsentation« zunächst die Herstellung von Handlungsfähigkeit analysiert. Es wurde deutlich, dass die Organisationen des RESPECT-Netzwerkes von und für Haushaltsarbeiterinnen Wege gefunden haben, wie aus unorganisierten und ausgebeuteten Frauen politische Akteurinnen wurden. In diesem Kapitel gehe ich einen Schritt weiter und analysiere die aus dem Netzwerk heraus entstehenden politischen Mobilisierungen. Der Ansatz des RESPECT-Netzwerkes – so meine These – ist dazu geeignet, weitgehende Verbesserungen für Migrantinnen einzufordern, die zumeist ohne Papiere im informellen Sektor der Hausarbeit arbeiten, und den Spielraum der Mobilisierung zu erweitern. Daneben gibt es andere politische Ansätze und Strategien, die eher auf eine Schließung der Möglichkeiten hinauslaufen. Auf die Implikationen und Folgen dieser Politikansätze gehe ich in diesem Kapitel detailliert ein. Das heißt nicht, dass die politischen Mobilisierungen des RESPECT-Netzwerk auch tatsächlich erfolgreich sind. Vielmehr verfolgt das Netzwerk Strategien, die sowohl an der Ermächtigung der Betroffenen ansetzen, als auch es verstehen, auf europäischer Ebene lobbypolitisch so zu agieren, dass sich die politische Kontextstruktur etwas öffnet. Die einschränkenden Formulierungen deuten bereits auf die Grenzen hin: Die Fallstudie zeigt auch, dass die politischen Bedingungen für eine Verbesserung der Situation illegalisierter MigrantInnen in der EU nicht gut sind und eine europäische Vernetzung nur mit entsprechenden Ressourcen funktioniert.

Im ersten Teil analysiere und diskutiere ich anhand einer mehr als zwanzig Jahre dauernden Kampagne zur Verbesserung der Situation von

in Haushalten arbeitenden MigrantInnen in Großbritannien den *impact* sozialer Bewegungen und die Ambivalenzen von Einfluss und Erfolg. Obgleich die Kampagne letztendlich auf einer Reihe von Ebenen Wirkungen erzielen konnte, bedeutete sie für die meisten der betroffenen Frauen keine materielle Verbesserung. Dennoch, so argumentiere ich, kann gerade auf lange Sicht von einem Erfolg gesprochen werden, zumindest insofern, als dass die Kampagne einen organisierenden Effekt auf in Haushalten arbeitenden Migrantinnen und Unterstützungsorganisationen in anderen europäischen Ländern hatte. Aus den organisatorischen und inhaltlichen Erfahrungen in Großbritannien heraus entstand das europäische Netzwerk RESPECT. Dessen politische Artikulation steht im zweiten Teil des Kapitels im Mittelpunkt. Ich analysiere das *framing* des Netzwerkes und kontrastiere es mit dem *framing* anderer Akteure. Es wird deutlich, dass das RESPECT-Netzwerk sich geschickt in der europäischen politischen Landschaft positioniert und so in der Lage ist, das Thema erfolgreich auf der Tagesordnung zu platzieren und gewisse Erfolge zu erzielen. Aufgrund einer relativ geschlossenen politischen Kontextstruktur für die Anliegen irregulärer MigrantInnen, gelingt es dem Netzwerk aber nur partiell, politische Veränderungen zu erreichen.

Im dritten Teil schließlich greife ich einen Aspekt heraus, der für die britischen wie auch für die europäischen Mobilisierungen der Haushaltsarbeiterinnen eine wichtige Rolle gespielt hat, das Engagement von Gewerkschaften. Da die Analyse weltweiter Gewerkschaftspolitik zu weit führen würde, konzentriere ich mich auf das Verhältnis zwischen dem RESPECT-Netzwerk und Gewerkschaften und die Identifikation von Potenzialen und Grenzen der Kooperation.

## **Ambivalenzen einer Kampagne von Haushaltsarbeiterinnen**

Nach einer über ein Jahrzehnt dauernden Kampagne zur Beendigung der Misshandlung von *Overseas Domestic Workers* ließ sich im Sommer 1998 die neu gewählte britische *Labour*-Regierung auf Verhandlungen ein und kündigte zwei Vorhaben an: Erstens die Änderung von Gesetzen zum Schutz von ausländischen Hausangestellten, zweitens eine einmalige Regularisierung von misshandelten Hausangestellten die ihren an den Arbeitgeber gekoppelten Aufenthaltsstatus verloren hatten (Ariyadasa 1998b: 1, Anderson, B. 2000: 104). Dies war ein klarer Erfolg für die Kampagne – doch eine genauere Betrachtung eröffnet die komplizierte Diskussion um Kriterien und Einschätzung von Erfolg.

Die Operationalisierung der Messung von Einfluss, Wirkung und Erfolg wird oft reduziert auf erfolgte politische Resultate. Es ist jedoch meines Erachtens geboten, stärker zu differenzieren, d.h. auch bewegungsinterne Effekte zu betrachten und nach widersprüchlichen und unscharfen Ergebnissen zu fragen.

Daher möchte ich vorab für drei Klärungen plädieren: Erstens sollte methodisch getrennt werden zwischen der Beschreibung der Veränderungen, der Analyse der Erklärungs- und Wirkungszusammenhänge und der Diskussion der Grade von Erfolg. Zweitens sollte unterschieden werden zwischen *success*, *impact* und *outcome* (Kriesi et al. 1995: 211). Der Begriff des *impacts* scheint mir für eine Beschreibung zunächst am besten geeignet, da er neutraler ist als der des Erfolgs, nicht ohne empirische Überprüfung von Einfluss spricht und auch unintendierte Folgen beinhaltet. Drittens sollte die Bestimmung der Kriterien für Erfolg und dessen Einschätzung sowohl aus der Forschungslogik heraus als auch der Selbsteinschätzung der Akteure erfolgen. In Piven und Clowards wegweisender Arbeit »Aufstand der Armen« wird der daraus erwachsende Erkenntnisgewinn deutlich:

»Die NWRO [National Welfare Rights Organization, hs] hat ihr selbstgestecktes Ziel nie erreicht: eine dauerhafte Massenorganisation aufzubauen, durch die die Armen Einfluß hätten ausüben können. [...] Ebenso misslang ihr Versuch, eine Massenbasis zu gewinnen [...]. Auch glauben wir, daß ihre Bedeutung als Lobby relativ gering war [...]. Wir messen die NWRO vielmehr an einem anderen Kriterium, nämlich ob sie die momentane Unruhe unter den Armen ausnutzte, um ein Maximum an Konzessionen als Gegenleistung für die Wiederherstellung der Ruhe zu erringen. Es ist dieses Kriterium, das die NWRO zum Fehlschlag stempelt« (Piven/Cloward 1986 [1977]: 389f.).

An der Fallstudie der illegalisierten Haushaltsarbeiterinnen in Großbritannien werde ich die skizzierten Ebenen und Schritte nachvollziehen. Das heißt ich zeige auf, auf welchen Ebenen Veränderungen festzustellen sind, wie diese zu erklären sind und diskutiere schließlich damit verbundene Ambivalenzen und unintendierten Folgen, die für die Bewertung des Erfolgs relevant sind.

## **Einfluss und Erfolg messen**

Aus der Perspektive der sozialen Bewegungsforschung ist die in den Phasenmodellen der Politikfeldanalyse vorgeschlagene Messung von Einfluss und Erfolg nur bedingt hilfreich. Die Messung von Einfluss und Erfolg wird an die Phasen des *policy*-Zyklus gekoppelt. Einfluss und Erfolg können in allen Phasen des Politikprozesses stattfinden – idealtypisch: Problemdefinition, *agenda-setting*, Politikformulierung, Imple-

mentierung, Evaluierung. Die letztendliche Bewertung erfolgt in der Phase der Evaluation. Dort wird überprüft, welche direkten Wirkungen (*impact*) und indirekten Auswirkungen (*outcome*) die Politiken zeigen (vgl. Jann/Wegrich 2003, Schubert 1991). In deskriptiver Hinsicht erlauben Phasenmodelle die Zuordnung von Bewegungshandeln zu bestimmten Phasen des Politikprozesses, doch fallen in der Realität die Phasen oft zusammen, fehlen oder kehren sich um. In konzeptioneller Hinsicht gibt es keine Hilfestellung für die Analyse von Kausalzusammenhängen (Jann/Wegrich 2003: 96). Ein weiterer wichtiger Einwand liegt in der *top-down*-Perspektive des *policy*-Zyklus, in der Impulse durch soziale Bewegungen konzeptionell ebenso wenig erfasst werden wie die Bedeutung von Ideen, Wissen und Informationen. Politik wird auf die hierarchische Steuerung durch staatliche Instanzen reduziert. Dennoch sind phasenbasierte Modelle in der Politikfeldanalyse und zum Teil auch in der sozialen Bewegungsforschung (immer noch) weit verbreitet, da sie trotz der Defizite eine systematische Analysestruktur bereithalten, mithilfe derer ein Verständnis für Prozesse der Einflussnahme und des Erfolgs zumindest teilweise ermöglicht werden kann.

Margaret Keck und Kathryn Sikkink benennen in ihrer für die NGO- und Bewegungsforschung einflussreichen Arbeit »Activists beyond borders: advocacy networks in international politics« (Keck/Sikkink 1998) Typen und Stationen des Einflusses transnationaler *advocacy*-Netzwerke:

- »1. issue creation and agenda setting;
- 2. influence on discursive positions of states and international organizations;
- 3. influence on international procedures;
- 4. influence on policy change in ›target actors‹ which may be states, international organizations [...], or private actors [...]; and
- 5. influence on state behavior« (Keck/Sikkink 1998: 25).

Ogleich es sich bei den Akteuren von Keck und Sikkink in erster Linie um nicht-staatliche Akteure, vor allem Menschenrechtsorganisationen, handelt, wird von ihnen nur das als Einfluss gewertet, was auf staatliches Handeln zielt. Nicht berücksichtigt wird der langfristig nicht zu unterschätzende Einfluss auf politische Öffentlichkeiten, das Werben neuer BündnispartnerInnen oder eine Verschiebung öffentlichen Bewusstseins wie langfristige Modernisierungs- oder Demokratisierungsprozesse. Die Staatszentrierung ist zum Teil damit zu erklären, dass (Menschen-)Rechte durch den Staat garantiert werden und Erfolg somit in ihrer Implementierung und Durchsetzung auf nationalstaatlicher Ebene liegt. Für die Analyse von Bewegungshandeln sowie das Beispiel der Haushaltsarbeiterinnen ist der Ansatz von Keck und Sikkink allerdings nur bedingt

anwendbar, da – wie ich noch zeigen werden – er den Blick für wichtige Veränderungen verstellt.

Eine für die Bewegungsforschung angemessenere – und im Folgenden angewandte – Operationalisierung leisten Kriesi, Koopmans, Dyvendak und Guigni (Kriesi et al. 1995). Sie haben die bruchstückhaften Versuche der Operationalisierung in der Bewegungsforschung zusammengetragen und unterscheiden zwischen externen und internen Effekten. Das heißt, die Wirkung der Bewegung auf sich selbst und die in ihnen aktiven Akteure werden ebenso betrachtet wie die in den anderen Modellen zentralen Effekte auf Prozeduren, Strukturen und Politikerergebnisse (vgl. Kriesi et al. 1995: 209-212). Mit dem Modell lässt sich jedoch auch nicht erklären, warum es zu den Veränderungen gekommen ist und wie diese zu bewerten sind. Auf diese Aspekte gehe ich in den nächsten Abschnitten ein.

### **Impacts einer Kampagne in Großbritannien**

Analysiert man die Dimensionen des möglichen Einflusses sozialer Bewegungen mit dem Raster von Kriesi et al. so können im Fall der undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen in Großbritannien Einfluss und Veränderungen auf allen Ebenen festgestellt werden, die zumeist in einem deutlichen zeitlichen und logischen Zusammenhang mit den Mobilisierungen der Kampagne stehen. Die beiden wichtigsten Organisationen der Kampagne sind *Kalayaan* und *Waling-Waling*. *Kalayaan* ist eine in London ansässige Unterstützungsorganisation für in Haushalten arbeitende Migrantinnen, das Wort heißt auf Tagalog Freiheit. *Waling-Waling* ist eine Londoner Selbsthilfeorganisation – oder »underground trade union« (Interview RESPECT/Solidar, 28.11.2000) – irregulärer Migrantinnen mit bis zu 5 000 Mitgliedern (Pearce 2000) aus dreißig Nationalitäten, davon rund 70 Prozent von den Philippinen (Interview mit *Kalayaan/United Workers' Association*, 20.1.2002).

Die legale Einreise von ausländischen Hausangestellten nach Großbritannien mit einer Arbeitserlaubnis wurde 1979 gestoppt. Die konservative Thatcher-Regierung, die als eine ihrer ersten Amtshandlungen die Einwanderungsgesetze verschärfte, führte 1980 jedoch eine Ausnahmegenehmigung (*concession*) für wohlhabende ArbeitgeberInnen ein, die außerhalb der Einwanderungsgesetze stand (Kalayaan 1996: 1, Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002). Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis der Frauen war an die Beschäftigung als Köchin, Pflegekraft oder Kindermädchen bei dem entsprechenden Arbeitgeber gekoppelt (genauer: Anderson, B. 2004: 90ff.). Im Fall, dass ihnen z.B. der Lohn nicht gezahlt wurde, sie körperlich oder psychisch misshandelt wurden, konnten

sie nicht den oder die ArbeitgeberIn wechseln, da dieser namentlich in Visum und Pass vermerkt war. Viele Frauen liefen von ihren ArbeitgeberInnen weg und verloren so ihren bis dato legalen Aufenthaltsstatus und ihre Arbeit. Oftmals behielten die ArbeitgeberInnen die Pässe ein, so dass viele derjenigen, die sich hilfeschend an *Kalayaan* und *Waling-Waling* wandten, über keinerlei Dokumente verfügten. Für sie war es schwierig und illegal, ohne gültige Papiere einen neuen Job zu finden. Zudem waren sie bei ihren zweiten (zumeist britischen) ArbeitgeberInnen besonders von Ausbeutung bedroht, weil diese mit der Polizei drohen konnten (ebd.: 92f.).

Die Ziele der Kampagne, die aus der Perspektive der beiden Organisationen und der betroffenen Frauen erreicht werden sollten, bestanden somit erstens in der Veränderung der bisherigen Praxis, dass die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis an den Arbeitgeber gebunden ist, vielmehr sollten die ausländischen Haushaltsarbeiterinnen nach Großbritannien als ArbeiterInnen einreisen können und ein Recht auf das Wechseln des Arbeitsplatzes haben; zweitens in der nachträglichen Regularisierung der betroffenen Frauen, deren Anzahl auf einige tausend geschätzt wurde.<sup>1</sup>

Stichpunktartig führe ich nun die von Kriesi et al. benannten Dimensionen von Einfluss und Erfolg im Fall der Kampagne durch Nicht-regierungsorganisationen in Großbritannien aus. Unterschieden werden interne Wirkungen auf die Bewegung und externe Auswirkungen auf Öffentlichkeit und Politik.

### Interne Impacts

Die Kampagne veränderte die individuelle und kollektive Identität: *Waling-Waling* wurde schnell zu einem wichtigen sozialen Ort für Frauen, die zuvor aufgrund der Isoliertheit in den Privathaushalten über wenig soziale Netzwerke verfügten. Die bei *Waling-Waling* aktiven Migrantinnen leisteten praktische und emotionale Selbsthilfe, z.B. durch eine Basisunterstützung nach dem Wegrennen, Verleihen von Geld oder informelle Wohnungs- und Arbeitsvermittlung. *Kalayaan* leistete psychologische Hilfe und Unterstützung. Die politische Kampagnenarbeit wurde im Wesentlichen von *Kalayaan* geleistet, im Vorstand von *Kalayaan* befanden sich immer auch Migrantinnen von *Waling-Waling*, nicht aber umgekehrt. Durch das Engagement wuchs das politische und individuel-

---

1 Die *Commission for Filipino Migrant Workers/Kalayaan* interviewte viertausend Personen, von der Existenz weiterer potenzieller AntragstellerInnen ist auszugehen (Kalayaan 1998: 8).

le Selbstbewusstsein bei den Migrantinnen. Eine neue kollektive Identität als *migrant domestic worker*, als Arbeiterinnen, entstand bei vielen der Frauen, aus der heraus Menschen-, Frauen- und Arbeiterinnenrechte gefordert wurden. Symbolisch wird die Relevanz der kollektiven Identität als Arbeiterin daran deutlich, dass nach der Ankündigung der Regularisierung *Waling-Waling* seinen Namen in *United Workers Association* änderte (Interview mit Kalayaan/United Workers' Association, 20.1.2002).

Auch die organisatorische Struktur veränderte sich mit der Kampagne: Seit 1980 engagierte sich die *Commission for Filipino Migrant Workers* (CFMW) für die undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen und andere philippinische MigrantInnen. Aufgrund der Zunahme der Fälle sowie der großen Resonanz auf erste Medienberichte über das Schicksal undokumentierter Hausangestellter ergab sich im Laufe der Zeit der Bedarf an spezialisierten Neugründungen. Es wurden zwei Organisationen mit unterschiedlichen Trägerinnen, Aufgaben und Rollen gegründet: *Waling-Waling* wurde 1984 als Selbsthilfeorganisation ins Leben gerufen. Als klar wurde, dass es einer spezifischen Kampagnenorganisation bedurfte, wurde 1987 *Kalayaan* als Unterstützungs- und Kampagnenorganisation gegründet (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002).

Ein verstärkter und langfristiger Kontakt zu anderen Organisationen im In- und Ausland und zu Gewerkschaften, Menschen- und Frauenrechtsorganisationen und Kirchen wurde aufgebaut. Bei der zu der Zeit größten britischen Gewerkschaft *Transport and General Workers Union* (TGWU) wurden viele – bis Frühjahr 1998 etwa 700 – der in den Haushalten arbeitenden Migrantinnen Gewerkschaftsmitglied (Ariyadasa 1998a: 4). Die Gewerkschaft nahm sie sehr offen auf, unterstützte sie, informierte über Arbeitsrechte Undokumentierter und ermutigte ihre Teilnahme an Branchenaktivitäten und den Weiterbildungen (Morris 1995: 4, Anderson, B. 2000: 98). Die Migrantinnen brachten ihre Themen auf Basis- und Funktionärebene in die TGWU ein. Mithilfe der Gewerkschaftsmitgliedskarte konnten sie sich bei polizeilichen Kontrollen, im Krankenhaus oder bei anderen Institutionen ausweisen (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002).

## Externe *Impacts*

Drei zentrale prozedurale Veränderungen konnten durch die politischen Mobilisierungen 1990/1991<sup>2</sup> und 1994<sup>3</sup> erreicht werden: Die Einführung neuer gesetzlicher Regelungen für ausländische Hausangestellte und im Jahr 1998 die Ankündigung einer einmaligen Regularisierung für Haushaltsarbeiterinnen, die von ihren ArbeitgeberInnen aufgrund von Miss-handlung und Ausbeutung weggelaufen waren und sich in einem undokumentierten Status befanden (vgl. Anderson, B. 2000: 104).

Die Kampagne strebte positive Veränderungen zur Verbesserung der Situation der ausländischen Hausangestellten an, damit war ihre Strategie offensiv und nicht reaktiv ausgerichtet. Durch die langfristige Arbeit der Kampagne wurden die »discursive political opportunity structures« (Marx Ferree 2003) in Großbritannien und auf europäischer Ebene verändert. Die Einführung neuer Migrationskontrollen zum Schutz der ausländischen Hausangestellten, zwei Gesetzesänderungen und ein neues Gesetz stellten institutionelle Strukturveränderungen dar. Auch die Allianzstrukturen veränderten sich durch die Kooperation von *Kalayaan* und *Waling-Waling* mit einer großen Gewerkschaft, Kirchen, konservativen und *Labour*-Abgeordneten, Europaabgeordneten und Teilen der Medien. Einige parlamentarische Dynamiken konnten genutzt werden, dazu zählte das Wahlversprechen der (damals noch) oppositionellen *Labour*-Partei, sich im Falle eines Wahlsieges für die Migrantinnen einzusetzen.

Darüber hinaus wurden durch die Öffentlichkeits- und Bündnisarbeit andere soziale und politische Akteure für die Anliegen der Migrantinnen sensibilisiert. Dies äußerte sich u.a. in einem *frame bridging* mit der Gewerkschaft auf Grundlage des »Arbeitsrechte-frame« und mit Menschenrechtsorganisationen auf Grundlage des »moderne Sklavereibekämpfungs-frame«. Durch Beharrlichkeit und strategische Reorientierungen konnte das Thema der Ausbeutung ausländischer Haushaltsangestellter zwanzig Jahre (seit 1984) auf der politischen Tagesordnung Großbritanniens gehalten werden. Viele Male war es konkret auf der Tagesordnung von Regierung, *Home Office*, Parlament und *House of Lords*. Der britische Fall erleichterte es ebenfalls, dass sich das Europaparlament, insbesondere der Ausschuss für die Rechte der Frau, die Eu-

---

2 Fortan war ein Gespräch und die Weitergabe eines Informationsblattes an Beschäftigte und ArbeitgeberInnen in den Botschaften Bedingung für die Visavergabe (Kalayaan 1996).

3 ArbeitgeberInnen mussten schriftlich eine angemessene Bezahlung und Unterkunft versichern (Kalayaan Newsletter, 3, 1995).



ropäische Kommission und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen auf europäischer Ebene mit der Situation von ausländischen Haushaltsarbeiterinnen zu beschäftigen begannen. Durch die Arbeit von CFMW, *Kalayaan* und *Waling-Waling* kam das Thema ebenfalls auf die Agenda anderer Organisationen und der Gewerkschaften. Durch bewusste Medienarbeit war das Thema in der Öffentlichkeit präsent.

Abbildung 9: Impacts der britischen Kampagne

|                             |                 |   |  |
|-----------------------------|-----------------|---|--|
| Impacts sozialer Bewegungen | Interne impacts | <b>Identität:</b> Praktische und emotionale Selbsthilfe, politisches und individuelles Selbstbewusstsein, Identität als Arbeiterinnen |  |
|                             |                 | <b>Organisation:</b> CFMW, Gründung <i>Kalayaan</i> 1987, <i>Waling-Waling</i> 1984; Kooperation mit TGWU; wechselseitiger Einfluss   |  |
|                             | Externe impacts | <b>Prozedurale impacts</b>  | <b>Einmalig:</b> Regularisierung 1998<br><b>Dauerhaft:</b> Gesetzesänderungen 1990, 1994, 1998   |
|                             |                 | <b>Substantielle impacts</b>  | <b>Reaktiv:</b> Verhinderung von Misshandlungen etc.<br><b>Proaktiv:</b> Verbesserungen  |
|                             |                 | <b>Strukturelle impacts:</b> Herstellung neuer (diskursiver) Gelegenheitsstrukturen in GB und der EU                                  | <b>Institutionalisierte Strukturen:</b> neue Gesetze und Verfahren (Visa)<br><b>Bündnisstrukturen:</b> Kooperation mit Gewerkschaften, Kirchen, Abgeordneten ( <i>Conservatives</i> und <i>Labour</i> ), Medien etc.   |
|                             |                 | <b>Sensibilisierende impacts</b>  | <b>Politische Agenda:</b><br><b>Systematisch:</b> Thema ist seit zwanzig Jahren auf der Agenda<br><b>Institutionelle/formelle Agenda:</b> Regierungen, Ausschüsse, Parlamente befassten sich mit der Kampagne<br><b>Öffentliche Meinung:</b> Medien<br><i>frame bridging, amplification, extension, transformation</i> |

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Kriesi et al. (1995)

## Die Erklärungsfaktoren des *Impacts*

Die zuvor beschriebenen Veränderungen stehen mit der politischen Mobilisierung der illegalisierten Migrantinnen und ihrer UnterstützerInnen in einem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang und betreffen verschiedene Phasen des *policy*-Zyklus bzw. der von Keck und Sikkink benannten Schritte. Daher kann von Einfluss, Wirkung und Erfolg der Kampagne ausgegangen werden. Ohne das pro-aktive Vorgehen, insbesondere von *Kalayaan*, wäre das Thema der misshandelten und ausgebeuteten ausländischen Haushaltsarbeiterinnen in Großbritannien nicht oder nicht zu dem Zeitpunkt und in der Intensität auf die politische Tagesordnung gekommen. Es kann zudem nachgewiesen werden, dass immer dann eine Reaktion politischer Akteure festzustellen war, wenn *Kalayaan* und *Waling-Waling* das Thema wieder in der Öffentlichkeit platzieren konnten. Sobald die Aktivitäten nachließen, stoppten Regierung und Parlament ihre diesbezüglichen Aktivitäten. Trotz des offensichtlichen Zusammenhangs von politischer Mobilisierung und politischen Veränderungen möchte ich unterscheiden zwischen bewegungs- und kampagneninternen Erklärungen und bewegungsexternen Erklärungen.

### Kampagneninterne Faktoren

Ein wesentlicher Baustein der erfolgreichen Kampagne war eine kampagneninterne Arbeitsteilung, d.h. das strategische Einnehmen verschiedener Rollen und die Nutzung der unterschiedlichen Potenziale bei den Hauptträgern *Kalayaan*, *Waling-Waling* und der Gewerkschaft TGWU. Die Entscheidung der undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen, sich in *Waling-Waling* selbst zu organisieren und sich öffentlich für ihre Rechte einzusetzen, stellte einen zentralen Faktor für den Erfolg und die Dauerhaftigkeit der Kampagne dar (Kalayaan 1998). »Migrant domestic workers were not cast as victims, to be rescued by campaigners; rather the groups worked together, using their different skills and social positions« (Anderson, B. 2000: 95). Die betroffenen Migrantinnen hatten jederzeit Einfluss auf die Inhalte und Formen der Kampagne. Allerdings verstand sich *Waling-Waling* als »underground organisation«, für die es aufgrund der Aktivität von undokumentierten Migrantinnen nicht ungefährlich ist, in der Öffentlichkeit aufzutreten und sich möglicherweise der Gefahr der Festnahme und Abschiebung auszusetzen (Susa 1998: 13). Die TGWU, seit 1993 in die Kampagne involviert (Morris 1995: 4), konnte als Gewerkschaft materielle Unterstützung bieten, trug zum *capacity-building* der Migrantinnen bei und brachte auf politischer Ebene

ihre Erfahrung im Lobbying und *campaigning* sowie gute Kontakte zur *International Labour Organisation* und zur damals noch in der Opposition befindlichen *Labour*-Partei ein (Anderson, B. 2000: 98). Die Gewerkschaft vermittelte zwischen den verschiedenen Akteuren (»broke-ring role«, Smith, J. 2000). Sie war auch insofern für den Erfolg relevant, als dass sie der weit verbreiteten Auffassung offensiv entgegentrat, die in Haushalten arbeitenden Migrantinnen würden Arbeitsplätze für die einheimische Bevölkerung gefährden (Ariyadasa 1998a). Auch *Kalayaan* beherrschte das Spiel der Ebenen und lancierte parlamentarische Anfragen und *Early Morning Motions*, brachte Ausschüsse und Kommissionen in Großbritannien und der EU dazu, das Thema zu bearbeiten und musste sich intensiv mit der Funktionsweise des *Home Office* befassen, um den Prozess der Regularisierung zu begleiten und Druck auf das Verfahren auszuüben. Die Lobbyarbeit stellte nicht die alleinige Arbeit von *Kalayaan* dar, vielmehr wurde darauf geachtet, dass der direkte Kontakt zu den Arbeiterinnen – Rechtsberatung, Krisenintervention, alltägliche Unterstützung und Zusammenarbeit mit *Waling-Waling* – Priorität beihält. Ein weiterer Bestandteil der Arbeitsteilung waren intellektuelle Impulse und eine wissenschaftliche Begleitung durch Wissenschaftlerinnen wie Bridget Anderson und Annie Phizacklea. Die Hauptakteure der Kampagne waren also eine Selbstorganisation von Migrantinnen, eine Unterstützungsorganisation, eine Gewerkschaft und Wissenschaftlerinnen, die sich bewusst für eine Arbeitsteilung und spezifische Form der Kooperation entschieden.

In der sozialen Bewegungsforschung trägt der *framing*-Ansatz zu einer Erklärung von Resonanz und Erfolg von Bewegungsanliegen bei. In dem hier analysierten Beispiel agierten die TrägerInnen der Kampagne in Bezug auf ein aktives *framing* fast idealtypisch. Die Problem- und Ursachenbeschreibung wurde klar benannt: Die bisherigen Gesetze und Einwanderungspraxen führten zu Ausbeutung und Misshandlung der ausländischen Hausangestellten. Es wurden Lösungsvorschläge eingebracht und verschiedene politische Gruppierungen erfolgreich mobilisiert. Zudem fanden erfolgreiche Ausweitungen des *frames* (*frame amplification* und *frame bridging*) auf nationaler und internationaler Ebene statt. Allerdings wurde ein weitergehender *prognostic frame* von der Kampagne zwar noch als eigentlich gewünschte Forderung mitgetragen, aber nicht weiter gegenüber der Regierung vertreten:

»What we are doing is accepting that we cannot get a new immigration rule that means that large numbers of domestic workers can come into the country and have legal status and the right to change employers. We think that legal rights as workers is the most important demand – both for the workers already

here illegal and for those coming in. We have had to make some compromises« (Jean Gould, Kalayaan, zit. in: Kalayaan 1998: 8).

Um die Erfolgsaussichten zu erhöhen, wurden die Forderungen der Kampagne auf eine bestimmte Gruppe von Migrantinnen beschränkt, misshandelte Frauen vor allem ausländischer Arbeitgeber (Aodh O'Hallpin, Kalayaan, zit. in: Kalayaan 1998: 9).

Die Strategie der Kampagne beim *framing* kann ebenfalls an der Medienarbeit gut nachvollzogen werden, wie das folgende Zitat veranschaulicht. »It is a combination of never letting the media control you and not being overawed by them« (Jean Gould, Kalayaan, zit. in: Kalayaan 1998: 6). Durch das Erzählen ihres Falls und das Auftreten im Fernsehen – trotz ihrer undokumentierten Situation – (Anderson, B. 2000: 96) versuchten die betroffenen Migrantinnen, aktiv das Bild der ausländischen Hausangestellten in der Öffentlichkeit zu beeinflussen. Zunächst scheuten sich die *Waling-Waling*-Mitglieder und betroffenen Frauen Interviews zu geben, »but we realised that we would never win the campaign until we went public« (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002). Sie wollten nicht als hilflose Opfer dargestellt werden, welche sich von wohlmeinenden Hilfsorganisationen und PolitikerInnen retten lassen, sondern als Arbeiterinnen, deren Rechte verletzt werden, als Personen mit eigener Stimme und eigenen Forderungen. Um das in den Medien verbreitete Bild so weit wie möglich selbst zu bestimmen, wurden alle Medienanfragen diskutiert, zudem war immer ein *Kalayaan*-Mitglied bei den Interviews mit den betroffenen Frauen anwesend, um im Fall von unangemessenen Fragen einschreiten zu können (Anderson, B. 2000: 96). Durch das *framing* wollten sie zudem der Kriminalisierung entgegentreten und als Menschen und nicht als ›Illegale‹ wahrgenommen werden (Anderson, B. 2000: 97). Folglich war ein dominanter und vielseitig anschlussfähiger Deutungsrahmen (*masterframe*) der »Menchenrechts-frame«. Der Umgang mit der Präsentation von Fällen und Betroffenen unterscheidet sich im Fall von *Kalayaan* und *Waling-Waling* von dem anderer Menschenrechtsgruppen, in dem ein wichtiges Ziel das Erregen von Emotionen und Mitleid ist. In dieser Kampagne gab es ebenfalls emotionale Reaktionen, die aber nicht auf Kosten des Subjektstatus der betroffenen Migrantinnen gingen.

Der zweite wichtige Deutungsrahmen basiert ebenfalls auf der Forderung von Rechten, Rechten als Arbeiterin. Dazu zählen das Recht auf Entlohnung, Gesundheitsversorgung, das Wechseln des Arbeitsplatzes (Anderson, B. 2000: 95) und die Anerkennung von Haushaltsarbeit als Arbeit, des Privathaushalts als Arbeitsplatz sowie die Integration in das britische Arbeitsrecht (Kalayaan 1998: 8). Dem entgegen wurde das unfreie Arbeitsverhältnis der Sklaverei gestellt. Viele der Stellungnah-

men Anfang der 1990er argumentieren mit dem Thema der Sklaverei, welche in Großbritannien formal abgeschafft sei, aber in den Praktiken gegenüber den ausländischen Hausangestellten weiter fortlebe.<sup>4</sup> »Kalayaan's response is that the Government are continuing to run a policy of slavery in Britain today« (Kalayaan Newsletter, 2, 1994). Der Deutungsrahmen »Sklaverei« wurde von Medien und PolitikerInnen äußerst bereitwillig aufgegriffen und verhalf der Kampagne zu einer Popularität, die ohne diesen Begriff unwahrscheinlicher gewesen wäre. Der Deutungsrahmen ist geeignet, klare politische Forderungen zu implizieren: Die Situation von SklavInnen ist inakzeptabel, nicht zivilisiert und muss daher abgeschafft werden. Der Vergleich bot sich auch aufgrund des Verhältnisses von »mistress/employer« und »slave/worker« (Anderson, B. 2000: 136) an. Später fand eine kritische Reflexion der Verwendung des Begriffs der Sklaverei und der Arbeit mit UN- und ILO-Konventionen gegen *slave labour*<sup>5</sup> statt und die Kooperation mit *Anti-Slavery International* wurde beendet, da eine Tendenz der Entsubjektivierung der Migrantinnen bestand (vgl. auch das folgende Unterkapitel). Bridget Anderson wendet selbstkritisch gegen die Verwendung des Begriffs der Sklaverei ein: »[S]lavery and wage labour (>wage slavery<)> are not diametrically opposed. Second, contemporary domestic workers' experiences vary widely« (Anderson, B. 2000: 128). Anstelle des Sklavereidiskurses setzte die Kampagne Ende der 1990er Jahre den der spezifischen Fähigkeiten von Haushaltsarbeiterinnen: »We are arguing that domestic workers have skills and experience, especially in caring for children and older people, which means that they cannot be replaced by resident domestic labour« (Jean Gould, zit. in: Kalayaan 1998: 8).

Die Analyse des *framings* zeigt, dass ein wesentliches Element der Strategie die bewusste Herstellung der Anschlussfähigkeit für verschiedene Frauen- und Migrantinnenbilder darstellte, das der Arbeiterin so-

- 
- 4 Beispielsweise der Titel der Studie von Bridget Anderson »Britain's Secret Slaves« (Anderson, B. 1993), der Titel der Kampagnenkonferenz 1995 »Slavery Still Alive« (Kalayaan 1995), die in Kooperation mit *Kalayaan* entstandene BBC2-Dokumentation/Drama »A Secret Slave« (Kalayaan Newsletter, 5, 1996), der Titel der Serie »Slavery in Britain« in *The Independent* und die Kooperation mit der NGO *Anti-Slavery International*, welche u.a. die britischen Fälle 1990, 1991 und 1995 bei der *UN Working Group on Contemporary Forms of Slavery* vorbrachte.
  - 5 Bezogen wurde sich auf die folgenden internationalen Instrumente: *UN Convention on Slavery* 1926, *International Labour Organisation Convention Concerning Forced Labour* No. 29, *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery* 1956.

wie der misshandelten Migrantin. Meine These ist, dass diese doppelte Anschlussfähigkeit einen wesentlichen Schlüssel zur erfolgten Einflussnahme darstellte, weil verschiedene potenzielle BündnispartnerInnen erreicht werden konnten und Lösungen auf unterschiedlichen politischen Feldern denkbar waren.

Dazu gehörte auch die Herstellung von empirischer und persönlicher Glaubwürdigkeit (Benford/Snow 2000). Dies erreichte die Kampagne durch die Berichterstattung über Einzelfälle und den Auftritt der betroffenen Frauen in den Medien. Untermauert wurden die Fälle durch die seit 1990 durchweg geführten Statistiken und Falldokumentationen von *Kalayaan* (Anderson, B. 2004: 92, 97) über die Schwierigkeiten, mit denen Migrantinnen in Haushalten konfrontiert waren. Die Statistiken erlaubten *Kalayaan* zudem ein Monitoring der erzielten Veränderungen und auf deren Grundlage eine Einschätzung von Erfolg und Defiziten.

Bestandteil eines erfolgreichen Lobbying ist eine pro-aktive Strategie (Lahusen/Jauß 2001), das heißt das Einbringen des eigenen Themas, der Problemdeutung und (Verfahrens-)Vorschläge zur Lösung. Re-aktive politische Mobilisierungen sind vor allem auf die Verhinderung von Gesetzesvorhaben o.ä. ausgerichtet. Die Mehrzahl der Lobbyaktivitäten ist re-aktiv ausgerichtet, da für eine pro-aktive Strategie mehr Ressourcen notwendig sind und es für eine Organisation nur bei einer begrenzten Anzahl an Themen möglich ist, diese aktiv voranzubringen. In dem hier analysierten Fall handelt es sich um eine pro-aktive Strategie, die über mehr als zehn Jahre durchgehalten wurde. Auf Grundlage der Erfahrungen von *Kalayaan* verfasste das europäische Netzwerk RESPECT ein »10 point handbook for an effective lobby« für engagierte Migrantinnen und UnterstützerInnen (RESPECT o.J.). Die Aussage einer Europaabgeordneten, die Zielperson des Lobbyings von *Kalayaan* war, bestätigt die Wirksamkeit des Lobbyings:

»Kalayaan has lobbied and has used and exploited, in the best use of the word, the political cross party systems here, it's a real example of how struggles and causes can actually make things happen. Kalayaan has been to see me and spoken to me, and rang me up and written to me again. Because of that pressure, obviously I'm going to respond; and other MEPs, excited and angry by the issues that Kalayaan has raised will also respond« (Crawley 1995: 2).

Die Strategie beruhte auf mehreren Säulen, unter anderem dem »selective use of the media, speaking at relevant conferences and broadening our support across Europe« (Kazantzis 1998: 2). Die TrägerInnen der Kampagne füllten aktiv Entscheidungen über den Fortgang der Kampagne und gingen nicht bedingungslos auf die als Angebot an die Kampagne gemachten Vorschläge der Regierungen ein, sondern lehnten bewusst diejenigen ab, die nicht in die richtige Richtung wiesen (Kalayaan

1998: 8). Zunehmender internationaler Druck, unter anderem durch die Arbeit der internationalen NGO *Anti-Slavery International*, sollte dazu führen, dass Großbritannien seine Praxis änderte (Anderson, B. 2000: 100). Damit zielte die Kampagne auf den von Keck und Sikkink als Bumerangeffekt bezeichneten Mechanismus ab (Keck/Sikkink 1998), d.h. über den Umweg internationaler NGOs und anderer Staaten auf einen Nationalstaat Druck auszuüben, der – insbesondere im Menschenrechtsbereich – zu Veränderungen führt. Am 24. Juli 1990 äußerte das *Home Office* Bedauern über die Fälle von Misshandlung und Ausbeutung und erließ neue Migrationskontrollen (Anderson, B. 2000: 100). Allerdings änderte sich auch nach der Einführung von Neuerungen zum Schutz der Hausangestellten (vgl. Fußnote 2) an den Problemen wenig. Als entscheidendes Ereignis, welches die ablehnende Haltung der konservativen Regierung verdeutlichte, wird ein Treffen zwischen Lord Hylton und dem konservativen Abgeordneten Dudley Fishburn, die die Kampagne unterstützten, bei Immigrationsminister Wardle gesehen. Hylton und Fishburn brachten gemeinsam mit der damaligen Vorsitzenden von *Kalayaan*, Patricia Ready, die Anliegen der Kampagne vor, wurden aber brüsk abgewiesen: »He was insistent that he would do nothing to, in his own words, ›dismantle‹ the immigration rules and that a change of the sort suggested would be completely counter to policy« (Kalayaan Newsletter, 2, 1994). Der Delegationsbesuch beim Immigrationsminister hatte ein großes Medienecho. Als Ende 1994 dann zusätzliche Schutzbestimmungen für *Overseas Domestic Workers* verabschiedet wurden (vgl. Fußnote 3), kritisierte *Kalayaan* die Änderungen als »Fine Words... Empty Gestures« (Kalayaan Newsletter, 3, 1995). Die Migrantinnen würden aus einer machtlosen Position heraus den Vertrag schließen und sie seien mit den in Großbritannien gültigen Gesetzen und Arbeitsbedingungen nicht vertraut, würden nicht den für eine Bewertung der Lohnhöhe notwendigen Wechsellkurs kennen, zudem sei kein Monitoring-Mechanismus vorgesehen, der Fortschritte überprüfe. Auf eine Parlamentarische Anfrage der *Labour*-Abgeordneten Barbara Roche entgegnete der Immigrationsminister, dass Arbeitsverträge eine Sache zwischen den Vertragsparteien seien, in die Großbritannien nicht eingreife, dass keine Modifizierung der Richtlinien stattdfinde, die Einhaltung des Vertrags nicht überprüft werde und auch kein Monitoring vorgesehen sei (ebd.).

Da die bis dato beschlossene Strategie, die Regierung zu einem Richtungswechsel zu bewegen, wenig Wirksamkeit zeigte, wurde eine Verlagerung der Aktivitäten auf zwei Ebenen vollzogen. Zum einen wurde der europäischen Ebene eine erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet und zweitens wurde das Lobbying auf die oppositionelle *Labour*-Partei konzen-

triert (Anderson, B. 2000: 103). Dabei agierte die Kampagne sehr vorausschauend: »About two years before the change-over of the government, we [...] very tactically went up to Labour, we really zoomed on Labour and through the trade unions we got fringe meetings organised at their conferences« (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002).

Die Kampagne versuchte sich somit zwei Dynamiken zunutze zu machen: Zum einen hatte sich gezeigt, dass in Großbritannien vor allem Frauenorganisationen über die europäische Ebene positive Veränderungen einleiten bzw. über den Europäischen Gerichtshof erzwingen konnten (Bretherton/Sperling 1996, Walby 2003) und zum anderen bewies die Kampagne ein gutes Gespür für die politische Entwicklung Großbritanniens, die Ablösung der konservativen Regierung durch die *Labour*-Partei. Die pro-aktive Strategie bestand somit in der Nutzung von europäischen wie nationalen *windows of opportunities*.

## Kampagnenexterne Faktoren

Der voranstehende Abschnitt hat gezeigt, dass der Erfolg der Kampagne nicht unabhängig vom Handeln der AkteurInnen stattgefunden hat, sondern diese strategisch klug und vorausschauend agiert haben. Dennoch sind vier bewegungsexterne Faktoren zu berücksichtigen: die allgemeine politische Kontextstruktur, in die Interessen anderer Akteure eingelassen sind, die steigende Relevanz des Themenfeldes Migration und Geschlecht, transnationale Mobilisierungskontexte sowie die Mobilisierung eines frauenpolitischen Advocacy-Netzwerkes.

### *Political Opportunity Structures* und Interessen anderer Akteure

Die Diskussionen um den Umgang mit der Ausbeutung ausländischer Haushaltsangestellter fand in Großbritannien in einem politischen Kontext statt, in dem eine stetige, wenn auch wellenförmig verlaufende Verschärfung von Einwanderungs-, Staatsbürgerschafts-, Asyl- und Ausländergesetzen stattfand (vgl. Hayter 2000, Layton-Henry 1994, Meyers 2004, vgl. Anhang). Insofern kann bei der britischen Regierung möglicherweise das Interesse bestanden haben, weitere striktere Migrationskontrollen einzuführen, welche unter dem Vorwand des Schutzes der ausländischen Hausarbeiterinnen eine Legitimation fanden. Bei der Wirkungsanalyse von Erfolgen von bzw. Zugeständnissen gegenüber sozialen Bewegungen sollte daher gefragt werden, ob und wie diese möglicherweise der Regierung als Legitimation für die Durchsetzung von *hidden agendas* oder langfristigeren politischen Vorhaben dienen.

Die Profilierung einer Oppositionspartei gegenüber der Regierung ist ein weiterer Faktor, der den Verlauf der Kampagne beeinflusste. Die



bis 1997 oppositionelle *Labour*-Partei konnte sich im Kontext der Kampagne über ein frauenspezifisches Thema im Wahlkampf gegenüber der Politik der konservativen Regierung als moderne Partei profilieren und ging auf Druck der Kampagne wiederholt entsprechende Wahlversprechen ein. Bereits auf dem Parteitag am 4. Oktober 1994 in Blackpool versprach die Abgeordnete – und spätere Immigrationsministerin im *Home Office* – Barbara Roche, dass die nächste *Labour*-Regierung dem Thema eine hohe Priorität einräume und es innerhalb der ersten Regierungswochen lösen würde (Kalayaan Newsletter, 2, 1994). Zwei Jahre später konnte *Kalayaan* mit der Unterstützung der TGWU auf dem *Labour*-Parteitag 1996 in Blackpool eine Resolution platzieren, die der Parteitag annahm und welche die Hauptziele der Kampagne enthielt (Ariyadasa 1998b: 1). Viele führende *Labour*-PolitikerInnen unterstützten die Kampagne und schlugen entsprechende Gesetzesänderungen vor (Kalayaan 1998). Auch der Schattenimmigrationsminister, Mike O'Brien, bot der Kampagne 1996 seine volle Unterstützung an (Anderson, B. 2000: 103). Auf der letzten *Labour*-Konferenz vor dem Regierungswechsel 1997 intensivierte *Kalayaan* die Lobby-Aktivitäten: »We spoke to the shadow secretary for women at that time and we asked her to make a commitment to the Kalayaan campaign, she said yes, and we said we want her to publicly being spoken at the conference, and she did« (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002). Nach den gewonnenen Wahlen am 1. Mai 1997 wurde die *New Labour*-Regierung diesbezüglich allerdings nicht aus eigenem Antrieb heraus aktiv und negierte gar die Wahlversprechen:

»We got a meeting with the Home Office, with the Minister Michael Brian. He actually was denying, they had forgotten that they made the commitment to us. We said, »we have all this documentation, this is evidence that you've done this«. And we sent it to him. And within a week we had another meeting. And they have changed their minds, they have realised that they couldn't get out of it. But then it took a good two years of consistent stay and go and back« (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002).

Zudem wurden Lösungen vorgeschlagen, die von der Kampagne als ebenso halbherzig und wirkungslos wie die der drei konservativen Vorgängerregierungen abgelehnt wurden.<sup>6</sup> Eine *Kalayaan*-Mitarbeiterin zog

6 Der erste Vorschlag sah ein Pfand-System vor, bei dem ArbeitgeberInnen eine Summe bei der britischen Immigrationsbehörde hinterlegen. Wenn Arbeitgeber und Hausangestellte zusammen wieder das Land verlassen, wird die Summe zurückgezahlt. Wenn die Hausangestellte den Arbeitgeber aufgrund von schlechter Behandlung verlässt, wird aus dem Pfand ihr Verdienst und die Rückkehr finanziert. Die Organisation *Ka-*

den Schluss: »I have learnt some hard lessons from these negotiations; [...] it is dangerous to put too much faith in what politicians say when they are in opposition!« (Kalayaan 1998: 7).

Die Zähigkeit des Prozesses, nachdem *Labour* an die Regierung gekommen ist, kann auch mit einer systemimmanenten und thematischen Konstellation in Zusammenhang stehen, nämlich der Bearbeitung des Themas von drei Regierungsabteilungen, deren Agenden konfligieren – dem *Home Office*, dem *Foreign and Commonwealth Office* sowie dem *Department for Employment and Education*:

»The Home Office's main concern is to control immigration; the Foreign and Commonwealth Office, on the other hand, is keen to accommodate wealthy entrants who wish to bring their domestic staff with them into the UK; whilst the main consideration of the Department for Employment and Education is to protect the jobs of the resident labour force« (Ariyadasa 1998b: 1f., vgl. auch Kalayaan 1998: 8).

Bei der Regelung, dass wohlhabende Personen aus dem Ausland ihre Haushaltsangestellten nach Großbritannien mitnehmen dürfen, handelte es sich um ein einwanderungspolitisches Zugeständnis, das die britische Regierung aus Angst vor ökonomischen Konsequenzen zuließ und welches ein besonderes Anliegen des *Foreign and Commonwealth Office* war. Großbritannien wollte mögliche ausländische Unternehmer nicht durch das Verwehren dieser Privilegien abschrecken. Dieser Kontext deutet auf die Relevanz migrations-ökonomischer Faktoren hin und erklärt vielleicht die für die Betroffenen oft wenig wirksamen Reformen. Da diese Ausnahmeregelung für Hausangestellte wohlhabender ArbeitgeberInnen in Großbritannien im Unterschied zu anderen europäischen Ländern institutionalisiert war (Kalayaan 1998), war es einfacher, dagegen eine Kampagne zu initiieren, als wenn es eine informelle Praxis gewesen wäre.

Ein Faktor, der bereits des öfteren Erwähnung gefunden hat und in dem sich die Situation in Großbritannien von anderen Ländern unterscheidet, ist die Existenz einer Gewerkschaft, die sich für die undokumentierten MigrantInnen einsetzt und von ihren Möglichkeiten Ge-

---

*layaan* kritisierte, dies sei »a small price for rich employers to pay and would do nothing to prevent abuse« (Kalayaan 1998: 8). Der darauf folgende Vorschlag sah vor, dass eine begrenzte Anzahl an ausländischen Haushaltsarbeiterinnen als Arbeitsmigrantinnen zugelassen würde und diese begrenzte Rechte des Arbeitsplatzwechsels hätten, die Mehrzahl würde aber weiterhin im Rahmen der Ausnahmeregelung einreisen (ebd.). *Kalayaan* blieb bei der Ablehnung: »We said that the concession encouraged human rights abuse and we were against it« (ebd.).

brauch macht. Die Aufgeschlossenheit lag nicht zuletzt darin, dass der Generalsekretär der TGWU Bill Morris als Schwarzer die Solidarität mit den Frauen für politisch wichtig hielt (Interview RESPECT/Solidar, 28.11.2000).

Die hier ansatzweise skizzierte politische Kontextstruktur hält für die Aktiven in diesem Fall somit sowohl ermöglichende als auch hemmende Faktoren bereit.

### Steigende Relevanz des Themas ›Migration und Geschlecht‹

Die politische Mobilisierung zog sich über mehr als zehn Jahre hin. Ein Erklärungsansatz für die letztendlich erfolgte Gesetzesänderung und Regularisierung kann auch in einer verstärkten gesellschaftlichen und politischen Wahrnehmung der spezifischen Situation von Frauen mit Migrationshintergrund liegen. Mit der Zeit fand zudem eine Veränderung des Bildes der Migrantin durch die Frauenforschung statt (vgl. Huth-Hildebrand 2002). Migrantinnen werden nicht mehr nur als abhängige und mitreisende Familienangehörige wahrgenommen, sondern auch als eigenständig migrierende Arbeiterinnen, die aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit und den Arbeitsbedingungen spezifischen Risiken ausgesetzt sind. Auf europäischer Ebene wurden verstärkt Forschungen über die Situation von Migrantinnen in den europäischen Mitgliedsstaaten durchgeführt, welche die Generaldirektion für Beschäftigung und die in ihr aktiven frauenbewegten Beamtinnen (›Femokratinnen‹) in Auftrag gaben, unter anderem über *migrant domestic workers* (bspw. Anderson, B./Phizacklea 1997). Die Aufmerksamkeit für Migrantinnen, die in Privathaushalten arbeiten, hat sich langsam erhöht. Das britische Beispiel war wichtig für die Aufmerksamkeit in der Europäischen Union und anderen Ländern. Gleichzeitig wirkte die Herstellung von Aufmerksamkeit in anderen Ländern positiv auf den Fall in Großbritannien, da die Kampagne nun versuchte, mithilfe des Bumerangeffektes Druck von internationaler Seite zu organisieren, dass in Großbritannien die physische und psychische Integrität der Frauen nicht gewährleistet sei und Großbritannien dafür die Verantwortung trage, wie das folgende Zitat des Gewerkschaftsgeneralsekretärs der TGWU verdeutlicht:

»We must also expose our government's failure and its record of human rights, the Government must take in my view a stronger line towards ensuring that the relevant Conventions are in fact maintained. Our Government must be taken to task for its contravention of the various articles of the UN Declaration on Human Rights« (Morris 1995: 4).

## Transnationale Mobilisierungskontexte

Die inhaltliche Ausgestaltung des *framings* enthielt lokale, europäische und globale Elemente. Unter anderem bezog sich *Kalayaan* auf die Losung »Frauenrechte sind Menschenrechte«, auf die internationale Diskussion um Gewalt gegen Frauen (vgl. Schäfer 2001) und auf die *Beijing Platform for Action* der Weltfrauenkonferenz 1995. Vier Delegierte von *Kalayaan* nahmen an der Konferenz in Beijing teil. Sie setzten sich mit anderen Organisationen und Regierungen der G77-Länder zusammen erfolgreich dafür ein, dass in der Aktionsplattform die Klammern um den einzigen Artikel, der Hausarbeiterinnen und ihren Beitrag für die Herkunfts- und Zielländer enthielt, gegen den Widerstand der EU und den USA entfernt wurde (Healy 1996: 3).<sup>7</sup>

Wichtiger noch als die globale Komponente war die europäische. 1997 ergriffen die Mitglieder der britischen Kampagne die Initiative und stießen mit der *Commission for Filipino Migrant Workers* (CFMW) und dem *Transnational Institute* aus den Niederlanden, mit der philippinischen ArbeiterInnenorganisation KASAPI aus Griechenland, *Solidar* aus Belgien, der dominikanischen Organisation *Voluntariado Madres Dominicanas* (Vomade) aus Spanien und *Nostri Donni* aus Italien die europäische Vernetzung an (CFMW/RESPECT 2000: 2). Das europäische RESPECT-Netzwerk<sup>8</sup> wurde 1998 nach nationalen Vorbereitungsprozessen in Athen gegründet. »Kalayaan was the brain behind the RESPECT-network« (Interview RESPECT/Solidar, 28.11.2000). Anträge auf Förderung europäischer und nationaler Organisations- und Vernetzungsprozesse wurden gestellt und bewilligt. Europa war Teil der bereits erwähnten Bumerang-Strategie.<sup>9</sup>

Die Kampagne bedeutete auch eine kritische Auseinandersetzung mit der Beschäftigung von HaushaltsarbeiterInnen durch eine »globale Klasse« transnationaler hochqualifizierter MigrantInnen (vor allem Dip-

7 Migrantinnen, »insbesondere Hausangestellte, tragen durch ihre Geldsendungen zur Wirtschaft des Herkunftslandes und durch ihre Erwerbstätigkeit zur Wirtschaft des Aufnahmelandes bei. In vielen Aufnahmeländern sind jedoch Migrantinnen zu einem höheren Grad erwerbslos als landesansässige Arbeitnehmer und männliche Wanderarbeitnehmer« (Vereinte Nationen 1995, Aktionsplattform, Kapitel IV, F. Die Frau in der Wirtschaft, Ziffer 154).

8 RESPECT – *European network of migrant domestic workers*; RESPECT ist die Abkürzung für *Rights, Equality, Solidarity, Power in Europe & Co-operation Today*.

9 Eine Aktivistin erläutert die Strategie: »We felt one way in the campaign would be to shame Britain. And the only way to do that would be through Europe« (Interview *Kalayaan*-Mitbegründerin, 21.1.2002).

lomatInnen und UnternehmerInnen). Durch die Betonung dieses Globalisierungselementes bestand aber auch die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit Anschluss an einen rassistischen Deutungsrahmen hergestellt wurde, nämlich, dass die Misshandlungen Ausdruck von »bad ›foreign‹ cultural practices« (Anderson, B. 2000: 97) seien, da die Mehrzahl der ArbeitgeberInnen aus dem Ausland kam.

Die unterschiedlichen Bezüge in der Kampagne verdeutlichen die Relevanz einer kontextbezogenen Analyse, die Lokales und Globales berücksichtigt. Transnationale Faktoren bedeuten in diesem Fall vor allem die Verbreiterung der Mobilisierungsbasis, die Herstellung einer transnationalen Öffentlichkeit, die das Schicksal der in Großbritannien arbeitenden Migrantinnen verfolgt und die Strategie des daraus abgeleiteten Bumerang-Effekts, Großbritannien über die europäische Ebene zu einem Politikwechsel zu bringen.

### Mobilisierung eines frauenbewegten *advocacy*-Netzwerkes

Während der Kampagne wurde, vor allem im europäischen Kontext, auf ein bereits existierendes *advocacy*-Netzwerk oder »samtenes Dreieck« (Woodward 2001) von Frauenorganisationen, »Femokratinnen«, Abgeordneten, Medien und Geschlechterforscherinnen zurückgegriffen, um Kontakte, Einfluss und Expertise zu bündeln. Die Kampagne war allerdings nicht von vornherein als frauenspezifische konzipiert, sondern hat sich aufgrund der fast rein weiblichen Beschäftigung im Haushaltssektor als solche ergeben. Durch die Herstellung der Identität Arbeiterin ist die Identität jedoch nicht ausschließlich auf Frauen beschränkt, sondern offen für ähnlich betroffene Arbeiter. Gut neunzig Prozent der Mitglieder von *Kalayaan* sind Frauen, knapp zehn Prozent Männer, vor allem aus Indien und Sri Lanka, die als Fahrer, Gärtner oder Reiniger in den Häusern arbeiten.<sup>10</sup>

### Erfolg, aber keine Verbesserungen?

William A. Gamson benennt vier Varianten von Erfolg: »full success«, »cooptation (acceptance but no benefits)«, »preemption (benefits but no acceptance)« und »failure« (Gamson 1975, zit nach: Rucht 1994: 95). Rucht ergänzt zwei weitere: soziokulturelle Wirkungen und »globalere, empirisch schlecht fassbare Effekte« (z.B. Modernisierungsprozesse) (Rucht 1994: 95). Wie fällt nun die Bewertung des Erfolgs im Fall der

10 Interview mit *Kalayaan/United Workers' Association*, 20.1.2002 und Beobachtung durch die Autorin auf der *Transnational Conference* von RESPECT, London, 19.-21.1.2002.

irregulären Haushaltsarbeiterinnen in Großbritannien aus? Es wurde deutlich, dass es signifikante Veränderungen auf allen Ebenen gegeben hat. Dennoch ist der Erfolg kein »full success«, sondern ein ambivalenter und begrenzter, der aber auch »globalere, empirisch schlecht fassbare« positive Auswirkungen auf künftige Kampagnen illegalisierter Migrantinnen hatte, wie ich im Folgenden zeige.

Nach dem ersten Feiern des Erfolgs trat in der Folgezeit Ernüchterung über die Zähigkeit der Reformen und später dann auch über deren Inhalte und Wirksamkeit ein (Ariyadasa 1998b: 1). *Kalayaan*, *Waling-Waling* und die betroffenen Frauen bewerteten die Erfolge anhand zweier Indikatoren: 1. die Anzahl der erfolgreichen Regularisierungen und 2. die Abnahme von Fällen, in denen in Haushalten arbeitende Migrantinnen sich wegen Ausbeutung und Misshandlung an Hilfs- und Beratungsorganisationen wendeten.

## Regularisierung der MigrantInnen

Die Bewertung anhand des ersten Erfolgsmaßstabs fällt bescheiden aus: Fünfzehn Monate nach der Ankündigung der Regularisierungsoption im Juli 1998 hielten weniger als 200 der Migrantinnen tatsächlich gültige Papiere in ihren Händen (Anderson, B. 2004: 89). Im Innenministerium stapelten sich die unbearbeiteten Anträge und unter den Antragstellerinnen breiteten sich Unsicherheit über ihre Erfolgsaussichten aus und, aufgrund der Preisgabe ihrer persönlichen Daten, Angst vor Abschiebung und Depressionen. Viele hatten ihren Familienangehörigen in den Herkunftsländern ihren baldigen Besuch angekündigt, den sie immer wieder aufschieben mussten.

Es gab nicht nur eine geringe Anzahl an erfolgreichen Anträgen, auch die Zahl der Antragstellerinnen war überraschend gering. Ein Jahr nachdem im Juli 1998 die Ankündigung der Regularisierung gemacht wurde, registrierten sich weniger als 2 000 Arbeiterinnen bei *Kalayaan*, um eine Regularisierung zu beantragen (Anderson, B. 2004: 93). Dies lag zum einen an der geringen Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, da diese Angst davor hatte, sich dem öffentlichen Vorwurf auszusetzen, die Tore für illegale MigrantInnen zu öffnen (Anderson, B. 2004: 93f.). Es gab kaum ein öffentliches Echo auf die Regularisierungskampagne, Migrantinnen außerhalb von London und diejenigen, die kein Englisch sprachen, erreichten die Informationen nur schlecht, zumal der Arbeitsplatz Privathaushalt von einer großen sozialen Isolation geprägt ist. Zum anderen lag die geringe Resonanz an den Bedingungen der Regularisierung, noch ein halbes Jahr nach dem Beginn der Regularisierungen waren die Kriterien unklar. Dies führte dazu, dass nur die eindeutigsten

Fälle eingereicht wurden (Anderson, B. 2004: 95), was wiederum die nachfolgenden Fälle schwächte, weil die stärksten Fälle den Maßstab hoch setzten. Die Kriterien für eine Regularisierung schienen klar und einfach zu erfüllen, entpuppten sich für die meisten Migrantinnen jedoch als nicht zu nehmende Hürden, da sie den Arbeits- und Lebensverhältnissen als Hausangestellte nicht entsprachen. Beigebracht werden musste ein gültiger Pass, ein Nachweis über die aktuelle Beschäftigung als Hausangestellte, ein Nachweis über das Nichtangewiesensein auf staatliche Unterstützung und der Nachweis darüber, dass die Antragstellerin als abhängige Hausangestellte eingereist ist (Anderson, B. 2004: 95).

»Like many regularisation procedures in Europe, you have to produce so many papers, very difficult for women, because women are usually the persons who do not get formal contracts. They needed to get prove that you are actually renting an apartment. But when you are living, working with your employer, you don't have any prove that you are actually renting an apartment« (Interview RESPECT/Solidar, 28.11.2000).

Der Erfolg der Regularisierungskampagne blieb für die meisten Migrantinnen somit aus bzw. die Verfahren zogen sich sehr lange hin, was zu den bereits erwähnten negativen psychischen Begleiterscheinungen führte. Für *Kalayaan* und andere Beratungsorganisationen bedeutete die Regularisierungskampagne in erster Linie einen enormen organisatorischen Aufwand, da die Frauen beraten, ihre Fälle auf Erfolg und die Dokumente auf Vollständigkeit geprüft werden mussten. Innerhalb von *Kalayaan* wurde lange diskutiert, ob sie sich auf diese Form der Kooptation, die neben der erwähnten Arbeitsbelastung auch eine Verschärfung der Einwanderungsgesetzgebung beinhaltete, einlassen sollten. Da es um das Wohl der Migrantinnen ging, entschied sich *Kalayaan* dafür (Anderson, B. 2000: 105). Aus Perspektive des Staates handelte es sich hingegen um eine erfolgreiche Kampagne, es wurde zwar dem Druck von Nichtregierungsorganisationen nachgegeben, aber es handelte sich um eine begrenzte – und im Vergleich zu anderen Ländern mit Legalisierungsmaßnahmen verschwindend geringe – Anzahl an Personen, durch deren Regularisierung sich Großbritannien von einer menschenrechtlich sensiblen Seite zeigen konnte und als Ausgleichsmaßnahme andere Gesetze verschärfte.

## Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen

Auch hinsichtlich des zweiten Erfolgsindikators, der Verbesserung der Lebensbedingungen der Betroffenen, fiel die Bewertung durch *Kalayaan* und *Waling-Waling* negativ aus.

Vor der Regularisierungskampagne berichteten 1996/1997 84 Prozent von den bei *Kalayaan* erfassten Frauen, die von ihren ArbeitgeberInnen weggelaufen waren, von psychologischer, 34 Prozent von körperlicher Misshandlung, zehn Prozent von sexuellen Übergriffen. Eingeschlossen waren 54 Prozent, kein eigenes Bett hatten 55 Prozent und 38 Prozent bekamen kein regelmäßiges Essen (Anderson, B. 2004: 92, *Kalayaan* 1996). Ein Bestandteil der gesetzlichen Veränderungen, die im Kontext der politischen Mobilisierungen erlassen wurden, war die Einführung strengerer Einwanderungskontrollen, um die Fälle des Missbrauchs zu minimieren, die folgende Maßnahmen umfassten:

1. Alle Hausangestellten müssen vor der Einreise ein Gespräch mit einem britischen Beamten führen, der fallspezifisch prüft, ob das Arbeitsverhältnis [...] den Vorgaben entspricht;
2. Die Hausangestellten müssen mindestens seit einem Jahr in einem durchgängigen, bezahlten Arbeitsverhältnis zum Arbeitgeber stehen;
3. Das Mindestalter beträgt 17 Jahre;
4. An ArbeitgeberInnen und Hausangestellte wird ein Informationsblatt ausgegeben, in dem die Rechte und Schutzmöglichkeiten der Angestellten erläutert werden (Anderson, B. 2000: 100).

Die strengeren Kontrollen führten aber nicht zur Senkung der Fälle von Ausbeutung und Misshandlung, da sie die Probleme nicht adäquat zu lösen instande waren. Einreisegespräche wurden zumeist im Beisein der ArbeitgeberInnen geführt, wodurch die von ihnen abhängigen Hausangestellten keine Klagen über die Arbeitsbedingungen äußerten. Die ununterbrochene Beschäftigungsdauer stellte keine Garantie für ein gutes Arbeitsverhältnis dar – viele Hausangestellte wurden über Jahre hinweg misshandelt und ausgebeutet. Die Altersbeschränkung konnte ebenfalls einfach umgangen werden und das Informationsblatt wurde lediglich einem Viertel der Einreisenden ausgehändigt. *Kalayaan* kritisierte zudem den Inhalt des Informationsblattes: »[B]ecause it laid its principal emphasis on the employee's immigration situation and made it clear that, in law, a domestic worker can work for nobody other than her abusing employer, the campaign felt it could only encourage exploitation« (Anderson, B. 2000: 101). *Kalayaan* stellte fest, dass die Misshandlungen unter denen, die nach Einführung der neuen Regelungen einreisten, sogar zunahmen. Das Einsperren der Arbeiterinnen nahm von 18,6 auf 25 Prozent zu, das Konfiszieren des Passes stieg von 46 auf 69 Prozent und das monatliche Einkommen sank von 195 auf 184 US Dollar (ebd.: 102).

Diese Entwicklung veranlasste die Träger der Kampagne zu der Einschätzung, dass verschärfte Einwanderungskontrollen keine adäquate Antwort auf die Situation und Arbeitsverhältnisse ausländischer Hausangestellter sind. Die im Kontext der Kampagne eingeführten Gesetzes-



verschärfungen können aus Perspektive der Kampagne als unintendierte Folge charakterisiert werden.

### Einschätzung des *impacts*

Die Kampagne hatte einen Einfluss, jedoch wenig positive Folgen für die Mehrzahl der betroffenen Migrantinnen. Der Begrenztheit des möglichen Erfolgs waren sich die TrägerInnen der Kampagne jedoch bewusst. »It was clear from the start that a work permit was not an option« (Anderson, B. 2000: 105). Bei der Bewertung gibt es unterschiedliche Einschätzungen, die weniger mit den materiellen Veränderungen denn auf politisch-symbolischer Ebene argumentieren. Bill Morris, Generalsekretär der Gewerkschaft TGWU, hebt das erfolgreiche *agenda-setting* hervor: »In recent years the plight of Overseas Domestic Workers has gained significance in terms of exposure, so your campaign is a campaign of success. It's a campaign of success because it's highlighting the evil system of slavery which exists in this country« (Morris 1995: 5).

Ein weiteres Kriterium für einen erzielten (Teil-)Erfolg liegt in der besseren Ausgangsposition für künftige Mobilisierungen. So waren die Erfahrungen mit dem britischen Fall äußerst wichtig für die europaweite Organisation. Die britische Kampagne wurde auf europäischen Treffen regelmäßig vorgestellt und galt als Beispiel, dass sich Politik und Öffentlichkeit für die Belange ausgebeuteter Migrantinnen sensibilisieren und mobilisieren lassen.

Zudem können aus den britischen Erfahrungen Lehren für zukünftige Kampagnen gezogen werden. Erfahrungen mit Regularisierungskampagnen in anderen Ländern haben gezeigt, dass es fast immer zu dem Effekt kam, dass mit der Regularisierung undokumentierter MigrantInnen eine Verschärfung der Einwanderungs- oder Ausländergesetze verbunden war (vgl. Jurado Guerrero 2000, AutorInnenkollektiv 2000, PDS 2001). So zieht Bridget Anderson aus den Erfahrungen mit dem britischen Fall folgende Schlussfolgerung für erfolgreichere Regularisierungskampagnen (Anderson, B. 2004: 100):

1. Erzielen einer größeren öffentlichen Aufmerksamkeit zum Zeitpunkt der Regularisierung, um die Reichweite des Programms zu erweitern.
2. Anstatt der fallweisen Regularisierung sollte eine Generalamnestie angestrebt werden.
3. Berücksichtigung der Probleme beim Erbringen von Dokumenten für undokumentierte MigrantInnen, speziell im Haushaltssektor.
4. Die Botschaften der Herkunftsländer sollten die Regularisierung unterstützen, etwa durch das Ausstellen von Passersatzpapieren oder neuen Pässen beim Verlust des Originals.

## Fazit der britischen Kampagne

Im Fall der undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen in Großbritannien bestehen Erklärungen für den Einfluss der Kampagne im Zusammenwirken von europäischen frauenpolitischen Allianzen und nationalen *windows of opportunities*, allerdings erwiesen sich die nationalen Faktoren als die bestimmenden. Ferner zeigten die TrägerInnen der Kampagne einen enorm langen Atem und setzten an strategischen Punkten wichtige Impulse, die den Schluss zulassen, dass ohne die Beharrlichkeit von *Kalayaan* und *Waling-Waling* keine Initiativen seitens der Regierung ergriffen worden wären. Aufgrund der Nichterfüllung der beiden von den AkteurInnen gesetzten Erfolgskriterien – Regularisierung und Verringerung der Fälle von Ausbeutung – steht die Ambivalenz des Erfolgs der Kampagne jedoch im Vordergrund.

Das Fallbeispiel stützt meine These, wonach Forderungen von Migrantinnen dann auf eine gewisse Offenheit bei PolitikerInnen und möglichen BündnispartnerInnen stoßen, wenn sie sowohl mit traditionellen Rollenzuschreibungen von Frauen wie auch mit feministischen Anliegen kompatibel sind.

Eine methodische Schlussfolgerung besteht darin, bei der Analyse von Erfolg sozialer Bewegungen eine doppelte Perspektive der Bewertung einzunehmen, zum einen die Maßstäbe der unterschiedlichen Akteure selbst und zum anderen die sich aus dem Erkenntnisinteresse und der Forschungslogik heraus ergebenden. Zudem ist es analytisch hilfreich, die Ebenen der Einflussbestimmung, der Einflusserklärung und der Erfolgsbewertung zu trennen. Bezüglich der Einflusserklärung ist auf die politischen Kontextstrukturen wie auf das aktive Bewegungshandeln einzugehen, um ein Bild des tatsächlich *durch die Bewegung* erzielten Einflusses zeichnen zu können.

## Öffnungen und Grenzen des *Framing* in der EU

Im letzten Kapitel wurde herausgearbeitet, dass es auf verschiedenen Ebenen einen nachweisbaren *impact* der Kampagne in Großbritannien gegeben hat, dieser aber nicht zu spürbaren Verbesserungen für die Migrantinnen geführt hat. Seit Mitte der 1990er Jahre arbeiteten Organisationen von und für Haushaltsarbeiterinnen mit den britischen Erfahrungen im Hinterkopf am Aufbau des europäischen Netzwerks RESPECT. In der europäischen Integrationsforschung wird davon ausgegangen, dass sich für Nichtregierungsorganisationen und europäische Netzwerke neue Chancen der Intervention im europäischen Mehrebe-

nensystem ergeben. Daher setze ich mich nun mit der Frage auseinander, inwieweit die EU tatsächlich eine Ermöglichungsstruktur für die politische Mobilisierung zur Verwirklichung von mehr Rechten für undokumentierte Migrantinnen bedeutet. Nachgegangen wird dem anhand der politischen Mobilisierung des RESPECT-Netzwerks in der EU.

Meine These ist, dass über das frauenpolitische *advocacy*-Netzwerk die erfolgreiche Thematisierung der Bekämpfung von Frauenhandel und die Subsumtion der Situation von undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen in das Konzept Frauenhandel in der Mitte der 1990er Jahre in der EU zunächst einen ermöglichenden Effekt hatte, später aber aufgrund der Beschaffenheit des *frames* »Frauenhandel« und der Diskursstrangverschränkung mit der Bekämpfung irregulärer Migration in eine gegen-teilige Situation umgeschlagen ist.

In diesem Kapitel verfolge ich zunächst die parallele Thematisierung von Frauenhandel und Haushaltsarbeit in der Europäischen Union, die von einer nahezu identischen Akteurskonstellation geleistet wurde und Synergieeffekte hatte. Anschließend markiere ich den Wendepunkt und die Diskussionen im RESPECT-Netzwerk. Anhand des Vergleichs von Dokumenten unterschiedlicher Ausrichtung zeichne ich nach, warum sich das RESPECT-Netzwerk vom Begriff des Frauenhandels abgewendet hat und sich für ein auf Rechte basierendes *framing* und die Selbstorganisation der Betroffenen entschieden hat. An dieser Entwicklung diskutiere ich die Grenzen eines aktiven *framing* und die sich daraus ergebenden politischen Implikationen.

## **Die Ausbeutung von Haushaltsarbeiterinnen: Ermöglichung der Thematisierung über »Frauenhandel«**

Ab Mitte der 1990er Jahre entwickelte die Europäische Union vielfältige Maßnahmen zur Bekämpfung von Frauen- und Menschenhandel. Innerhalb weniger Jahre entwickelte sich das Thema des Frauenhandels in der EU von einem kaum wahrgenommenen zu einem dringenden politischen Problem, das mittlerweile einen festen Platz auf der Agenda der EU und der Mitgliedsstaaten hat. Die erfolgreiche Thematisierung ist auch für das Problem der Ausbeutung und Misshandlung von undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen von Bedeutung.

Eine Reihe von Organisationen subsummiert das Thema der Ausbeutung im Sektor informeller Haushaltsarbeit unter den Begriff des Frauenhandels bzw. als Form moderner Sklaverei. Lange wurde Frauenhandel definiert als eine Kombination von Zwang, Täuschung, Ausbeutung und Prostitution, das heißt die sexuelle Ausbeutung stellte ein Kriterium für Frauenhandel dar. Folglich fielen Migrantinnen, die in Privat-

haushalten arbeiteten und nicht oder zu gering entlohnt und/oder miss-handelt wurden, nicht darunter. Frauen- und Menschenrechtsorganisa-tionen stellten in ihrer Arbeit jedoch fest, dass das Kriterium der sexuel-len Ausbeutung auf viele Fälle von Zwang und Gewaltanwendung nicht zutraf, was zu einer Ausweitung des Konzeptes führte. Die meisten NGOs orientierten sich an der Definition der *Global Alliance Against Trafficking in Women*. Diese versteht unter dem Handel mit Personen alle Handlungen unter Einsatz von (Drohung mit) Gewalt, Machtmissbrauch, Schuldknechtschaft, Täuschung oder anderen Formen von Zwang, die in Zusammenhang mit der Anwerbung oder dem Transport einer Person zu Arbeits- oder Dienstleistungszwecken stehen, unabhän-gig davon, ob Grenzen überschritten werden (Eritt/Prasad 1998: 6). Nach jahrelangem internationalem Lobbying vor allem von Frauenorga-nisationen wie der *Global Alliance Against Trafficking in Women* und auf der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 ist von den Vereinten Na-tionen 2000 eine erweiterte Definition verabschiedet worden (»Palermo-Protokoll«), nach der die Ausbeutung nicht nur auf sexuelle Dienstleis-tungen beschränkt ist, sondern auch andere Bereiche wie Haushaltsar-beit und Ehe (»Mail-order-brides«) umfasst (UN 2000).<sup>11</sup>

## Frauenhandel als neues Politikfeld der EU

Den Auftakt der Thematisierung von Frauenhandel auf europäischer Ebene bildete im Sommer 1996 eine hochrangige Konferenz, die auf Ini-tiative der neu ernannten schwedischen Kommissarin für Justiz und In-neres, Anita Gradin, zustande gekommen war und an der EU-Bürokrat-Innen, ExpertInnen und NGOs teilnahmen (Locher 2002: 64). Im Herbst 1996 wurde in einer Mitteilung der Kommission eine Bestandsaufnahme der Situation in den Mitgliedsstaaten veröffentlicht und wenig später das erste Aktionsprogramm der EU gegen Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern, STOP, verabschiedet. Frauenhan-del wurde nicht nur als Problem irregulärer Migration, sondern auch als Menschenrechtsverletzung und Gewalt gegen Frauen dargestellt (ebd.). Im Jahr 2000 wurde von der Europäischen Kommission ein zweites Ak-

---

11 »»Trafficking in persons« shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion [...] or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person for the purposes of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploi-tation of the prostitution of others or other forms of sexual exploi-tation, forced labour or services [...]« (UN 2000, Art. 3 (a)).

tionsprogramm, DAPHNE, beschlossen. Frauen- und migrationsbezogene Projekte in der EU sowie in den damals assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern, wurden über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt, u.a. Menschenhandel, gegen Kinder, Jugendliche und Frauen finanziell gefördert (EP/Rat 2000, DAPHNE-Programm 2002: 1). Anfang 2000 fand im Europäischen Parlament eine viel beachtete Anhörung zum Thema Frauenhandel statt. Im Mai 2000 legte die belgische Parlamentarierin und Frauenrechtsaktivistin Patsy Sörensen einen Bericht vor (EP 2000a). Ebenfalls im Jahr 2000 präsentierte die Europäische Kommission ein umfassendes Konzept für eine integrierte Strategie zur Bekämpfung von Frauenhandel (EC 2000d) und brachte einen Vorschlag für eine *Council Framework Decision* (EC 2000a) ein. Am 8. März 2001 organisierten die KommissarInnen für Beschäftigung und Soziales, Diamantopoulou, und Justiz und Inneres, Vitorino, gemeinsam einen Informationstag zum Thema Frauenhandel (EC 2001a). Bei den Beitrittsverhandlungen mit den Kandidatenländern aus Mittel- und Osteuropa spielte die Problematik des Frauenhandels ebenfalls eine Rolle.

Die unvollständige Auflistung zeigt, dass seit Mitte der 1990er Jahre das Thema des Frauen- und Menschenhandels konstant auf der politischen Agenda der europäischen Organe gehalten wurde und in politischen Maßnahmen mündete, die von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen waren bzw. für die Kandidatenländer zur Eintrittskarte in die EU gehörten. Für Frauenrechtsorganisationen bedeutete insbesondere das DAPHNE-Programm die Möglichkeit, finanzielle Ressourcen zu mobilisieren und sich europaweit zu vernetzen, da insbesondere multinationale Kooperationen gefördert wurden.

## Faktoren für die erfolgreiche Thematisierung von Frauenhandel

Wie seit Mitte der 1990er Jahre das plötzliche und intensive Engagement der EU im Politikfeld des Frauenhandels zustande kam, obgleich bereits seit den 1970er Jahren Frauenhandel als Problem präsent ist, versucht Birgit Locher zu erklären. Sie kommt aus einer feministisch-konstruktivistischen theoretischen Perspektive zu dem Ergebnis, dass drei Faktoren zur erfolgreichen Thematisierung führten (Locher 2002): Erstens setzten sich engagierte AkteurInnen eines *advocacy*-Netzwerks inner- und außerhalb der EU-Institutionen gegen Frauenhandel ein. Zweitens bot eine Norm-Kopplung, das heißt die Verknüpfung der Anti-Frauenhandelsnorm mit anderen gesellschaftlich akzeptierten Normen, einen effektiven *frame* und drittens gab es Mitte der 1990er Jahre günstige po-

litische Gelegenheitsstrukturen, etwa kritische Ereignisse (z.B. Dutroux-Skandal<sup>12</sup>) und geänderte institutionelle Regeln der EU.

### Das frauenpolitische advocacy-Netzwerk

Wie bereits für die Entwicklung der Sichtbarkeit von Migrantinnen in der europäischen Frauenpolitik nachgezeichnet, führt das strategische und inhaltlich motivierte Zusammenspiel von verschiedenen Gruppen von Akteurinnen in der EU zu frauenpolitischen Erfolgen. Der Frauenrechteausschuss befasste sich über lange Zeit mit dem Thema Frauenhandel und benannte engagierte Berichterstatte(r)innen. Bei den Politikerinnen stellte die Ernennung der schwedischen Kommissarin für Justiz und Inneres, Anita Gradin, den entscheidenden Schritt dar, denn sie knüpfte strategische Allianzen mit nationalen Justizministerinnen im Rat. Diese Kontakte waren mitentscheidend, dass der Rat der EU die Politik gegen Frauenhandel mitrug. Mit dem Rücktritt der Santer-Kommission im März 1999 musste auch Gradin zurücktreten. Ihr Nachfolger Vitorino setzte jedoch das Engagement gegen Frauenhandel fort, allerdings wieder stärker im Kontext der Bekämpfung irregulärer Migration und weniger aus einer Frauenrechtsperspektive. Die griechische Kommissarin für Soziales und Beschäftigung, Anna Diamantopoulou, übernahm von Gradin die Funktion im »samtenen Dreieck«. Die Gründung der Europäischen Frauenlobby 1990 als Dachverband der Frauenorganisationen in der EU bedeutete für die Konsolidierung des frauenpolitischen *advocacy*-Netzwerks einen wichtigen Schritt. Mitte der 1990er Jahre wurde in Folge der UN-Weltfrauenkonferenz in Beijing ein spezialisiertes europäisches Netzwerk gegen Frauenhandel (*European Network Against Trafficking in Women*) gegründet, dem nationale Koordinatationen wie in Deutschland der Koordinationskreis gegen Frauenhandel angehören. Das Netzwerk schlug den Bogen zwischen Frauen- und Menschenrechtsorganisationen und betonte das Thema der Gewalt gegen Frauen (Locher 2002: 71).

Für das *advocacy*-Netzwerk, das sich um das Thema Frauenhandel bildete, war eine kollektive feministische Identität ausschlaggebend und bildete die Grundlage für starke Allianzen über nationale und institutio-

---

12 In Belgien verschwanden 1995 und 1996 sechs Mädchen. Sie wurden von Marc Dutroux und seiner Lebensgefährtin entführt, zwei wurden ermordet, zwei verhungerten. Bei einem Weißen Marsch demonstrierten am 20.10.1996 in Brüssel 300 000 Menschen für die Aufklärung der Verbrechen und prangerten Ermittlungsspannen und Justizversagen an. 1998 floh Dutroux zwischenzeitig, die belgischen Innen- und Justizminister mussten zurücktreten, im Juni 2004 wurde er verurteilt.

nelle Grenzen hinweg (Locher 2002: 69), auch wenn in der Frage der Prostitution die Positionen weit auseinanderliegen.<sup>13</sup>

Keck und Sikkink (Keck/Sikkink 1998) messen den Erfolg der *advocacy*-Netzwerke daran, ob sie ein Thema auf die politische Tagesordnung setzen und die diskursive Position eines Staates bzw. internationaler Organisationen beeinflussen können, die wiederum in institutionelles und staatliches Handeln umgesetzt wird. Das Zusammenwirken der verschiedenen Fähigkeiten und Wissenstypen der Mitglieder des ›samtenen Dreiecks‹ trug dazu bei, dass beim Thema des Frauenhandels diese Ziele erreicht werden konnten. Die ›Femokratinnen‹ und feministischen Politikerinnen verfügten über ein prozedurales Wissen über die Verfahren, Regeln und Normen der EU-Institutionen; die *Gender*-Expertinnen und Wissenschaftlerinnen brachten technokratisches und Expertenwissen ein; die NGO-Vertreterinnen hingegen konnten durch die Arbeit mit lokalen Organisationen und betroffenen Frauen ein testimoniales Wissen beisteuern (z.B. Präsentation von Zeuginnenaussagen, Statistiken), welches die Glaubwürdigkeit der Anliegen untermauerte (Locher 2003: 54, 74). Es gab auch Überschneidungen der Akteurinnen, so ernannte der Frauenrechtsausschuss im Herbst 1999 die Belgierin Patsy Sörensen zur Berichterstatterin, sie war zugleich NGO-Aktivistin und Abgeordnete und verfügte über beide Typen von Wissen und Engagement (Locher 2003: 57). Das Mehrebenensystem der EU bietet für derart strukturierte *advocacy*-Netzwerke einige Ansatzpunkte der politischen Intervention. Wie die weiteren Ausführungen zum Thema Frauenhandel und irreguläre Migrantinnen zeigen, sind diese jedoch vor allem struktureller Art und nur in einem begrenzten thematischen Korridor möglich.

### Norm-Reaktivierung und Norm-Kopplung

Die Norm gegen Frauenhandel ist keine neue, sondern geht auf die Jahrhundertwende zurück.<sup>14</sup> Durch internationale Abkommen sollte

- 13 Die Europäische Frauenlobby vertritt explizit eine abolitionistische Position und betrachtet jede Form der Prostitution als erzwungene. Diese Position wird aber nicht von allen Mitgliedsorganisationen vertreten.
- 14 1902 fand in Paris die erste internationale Konferenz statt, deren Ergebnis das *International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic* darstellte. Es folgten 1920, 1921, 1933 und 1949 weitere Abkommen (vergleiche Locher 2002: 66f.). Es bildete sich ein historisches internationales Regime gegen Frauenhandel heraus. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war das Thema Frauenhandel Gegenstand kontroverser Diskussionen zwischen SozialreformerInnen, religiösen Gruppen, AbolitionistInnen, PuritanistInnen und den verschiedenen Strömungen der ersten internationalen Frauenbewegung (Rupp 1997).

dem Problem der »white slavery«<sup>15</sup> begegnet werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg geriet das Thema in Vergessenheit. In der Europäischen Union gelang es ab Mitte der 1990er Jahre, die Norm zu reaktivieren. Die Thematisierung im Rahmen der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien sowie der Weltfrauenkonferenz 1995 und eine innovative Norm-Kopplung spielten dafür eine wichtige Rolle. Es fand eine Verschiebung von der ausschließlichen Subsumtion unter die Bekämpfung irregulärer Migration hin zu einem Problem der Gewalt gegen Frauen statt. Die Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz (Vereinte Nationen 1995) diente als Referenzrahmen, um die Forderungen gegenüber dem Rat und der Kommission zu legitimieren, da es auf europäischer Ebene noch keine erklärten Politiken und Zuständigkeiten gab. Grundlage des *framings* war die Gleichheitsnorm zwischen den Geschlechtern sowie ein Rekurs auf eine ebenfalls revitalisierte Norm gegen Sklaverei, indem Frauenhandel als Form moderner Sklaverei angeprangert wurde. Diese Verknüpfung erinnert an die frühe Rahmung der britischen Kampagne gegen die Ausbeutung von Hausangestellten ebenfalls als moderner Form der Sklaverei. Durch die Kopplung der verschiedenen Normen gelang es, eine breite politische Unterstützung gegen Frauenhandel zu erlangen.

### Politische Gelegenheitsstrukturen

Drei Ereignisse und Entwicklungen trugen Mitte der 1990er Jahre dazu bei, dass in Politik und Medien Frauenhandel thematisiert wurde: Mit den Umbruchprozessen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, Zentralasien und der ehemaligen Sowjetunion ging ein Anstieg von Frauenhandel und irregulärer Migration einher. Die Dutroux-Skandale Mitte der 1990er Jahre in Belgien erhöhten zudem den Handlungsdruck, nicht allein auf nationaler Ebene der sexuellen Ausbeutung von Mädchen und Frauen entgegenzutreten. Auf den UN-Menschenrechts- und Weltfrauenkonferenzen 1993 und 1995 wurde das Thema nicht nur von Frauenorganisationen aus Europa, sondern weltweit als drängendes politisches Problem eingebracht.

Darüber hinaus gab es institutionelle Neuerungen in der EU, die eine dezidiert europäische Politik gegen Frauenhandel beförderten. Im Vertrag von Maastricht 1993 wurde die dritte Säule der EU, Justiz und Inneres, eingeführt. Die Kommission konnte fortan auch in vormals rein nationalstaatlich regulierten Bereichen initiativ werden. Darunter fielen auch Frauenhandel und Migration. Im Amsterdamer Vertrag schließlich

---

15 Der Begriff »white slavery« zeigt den rassistischen und kolonialistischen Hintergrund, der den Abkommen zugrunde lag. Nur weiße Frauen konnten Opfer von illegitimen Frauenhandel sein.



wurde Frauenhandel explizit erwähnt und die Bekämpfung als Ziel der EU definiert. Zudem bedeutete der Amsterdamer Vertrag durch das Mitentscheidungsverfahren<sup>16</sup> eine Stärkung des Europäischen Parlaments, eine Institution, die in dieser Frage hohes Engagement zeigte. Mit dem Gipfel von Tampere 1999 beschloss der Rat der Kommission im Bereich Asyl und Migration weitgehendere Kompetenzen zuzugestehen. Diese seit Mitte der 1990er Jahre vollzogenen Veränderungen bedeuteten, dass es fortan legitim war, als Europäische Union Aktivitäten zur Bekämpfung von Frauenhandel zu entfalten.

Dies geschah in relativ enger Kooperation mit den nicht-staatlichen Akteursgruppen des ›samtenen Dreiecks‹. Mitte der 1990er Jahre bestand ein Interesse seitens der Europäischen Kommission, die Zusammenarbeit mit NGOs zu intensivieren, insbesondere da sie zur Implementation von Politikprogrammen auf nationaler und lokaler Ebene beitragen konnten. Durch eine erfolgreiche Implementation wiederum konnte die EU in den Mitglieds- und Beitrittsstaaten ihre Sichtbarkeit steigern und Legitimation erhöhen. Der Zugriff auf die Expertise der NGOs ermöglichte der EU zudem die Formulierung von fundierten Politiken.

Die Situation Mitte der 1990er Jahre bedeutete somit für alle Seiten günstige politische Gelegenheitsstrukturen: Das Europäische Parlament und die Kommission konnten ihre Kompetenzen ausweiten, pro-europäische Bündnisse eingehen und auf nicht-staatliche Akteure zurückgreifen, die bereitwillig Expertise beisteuerten. Die NGOs wiederum profitierten von der Bereitstellung von Forschungs- und Projektgeldern und konnten sich auf europäischer Ebene als ernstzunehmende Akteure profilieren. Infolge dieser Konstellation konnte die Bekämpfung des Frauenhandels auf die europäische politische Agenda gesetzt werden und mündete in der Verabschiedung einer Rahmenentscheidung und der Implementation auf nationaler und lokaler Ebene, sowohl in den Mitgliedsländern der EU als auch in den Hauptherkunftsländern der betroffenen Frauen.

### Zurückweisung des *Frames* »trafficking« durch das RESPECT-Netzwerk

Die Thematisierung der Bekämpfung von Frauenhandel stellte bis zu diesem Punkt eine Politikermöglichkeit dar und schuf neue Thematisie-

16 Durch die *co-decision procedure* kommt dem Europäischen Parlament durch zwei Lesungen größeres Gewicht zu, nach den Lesungen wird die endgültige Entscheidung durch das Parlament und den Rat gefällt.

rungsbedingungen. Dennoch: Das europäische RESPECT-Netzwerk hat sich im Februar 2001 vom Konzept des Frauenhandels und Kampagnen zur Bekämpfung von Frauenhandel distanziert (Schultz 2001). Die Auseinandersetzung innerhalb des Netzwerkes mit dem Begriff des Frauenhandels bzw. die Konfrontation mit den damit verbundenen Forderungen wurde mehrere Jahre geführt. Hingewiesen wird auf unterschiedliche Bedürfnisse von vom Frauenhandel betroffenen Frauen und Haushaltsarbeiterinnen sowie die Tatsache, dass es bei Haushaltsarbeiterinnen selbst auf Unverständnis stößt, wenn sie gefragt werden, ob sie vom Frauenhandel betroffen seien.

»We have discussed the whole issue of trafficking [...]. The whole issue of domestic workers in the private household is about workers rights. What we really try to do is to get domestic work recognised as work and include it in employment legislation. [...] There are other organisations who work with trafficked women, specifically. [...] And I think you need a different approach, a whole different way of working. We shared with the domestic workers, it came up in our discussions, even they said they were in a different situation« (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 20.1.2002).

Eine Koordinatorin des europäischen RESPECT-Netzwerkes erläutert die weitreichenden politischen Implikationen, die es hat, wenn NGOs im Bereich der Haushaltsarbeit mit dem Konzept von Frauenhandel arbeiten und begründet damit ihre Ablehnung:

»The Committee Against Modern Slavery, and in somehow also Antislavery international<sup>17</sup> which are not groups of self organised women, which are not empowerment organisations, which are male dominated organisations, and they decided to follow a completely different track – which was the one of trafficking. [...] They always emphasised [...] women domestic workers working in embassies and the worst cases of torture, rape and so – which is a strategy, advertising on these most extreme cases of violence, then to bring it to court, then to show that that's modern slavery, that's trade in human beings and then to ask for these women for temporary residence permit on humanitarian ground. [...] But what we found out, that this is an approach which doesn't take into account the migrants, because you systematically see the migrants as a victim. [...] While we found out, spending so much time on the ground, that most of the women, whether we like it or not, never heard of the word ›traffic‹, maybe some of them are smuggled but most of them arrive completely legally in Europe« (Interview RESPECT/Solidar, 28.11.2000).

Ein entscheidender Unterschied ist, wie das Zitat verdeutlicht, ob für die Betroffenen eine dauerhafte Legalisierung ihres Status angestrebt wird oder nur ein zeitlich befristeter Aufenthaltstitel für Opfer von Menschenhandel aus humanitären Gründen ohne Arbeitserlaubnis. Für viele

---

17 *Anti-Slavery International* ist eine Menschenrechtsorganisation, die 1839 gegründet wurde, um das System der Sklaverei weltweit abzuschaffen.

der Organisationen, die mit dem Begriff des Frauenhandels arbeiten, ist die Forderung nach einer Legalisierung zu weitgehend und radikal, so die Einschätzung des RESPECT-Netzwerks: »For example the *Comité contre l'esclavage moderne* are not in the position of regularisation of illegals for example, they don't want to touch that issue at all, they find it much too controversial« (Interview RESPECT/Solidar, 28.11.2000). Die Regularisierungsforderung entspricht nicht ihrem politischen Verständnis, welches im Anprangern von Menschenrechtsverletzungen und der Verfolgung der Täter aus der Organisierten Kriminalität besteht. Die Forderung nach einer temporären Aufenthaltsgenehmigung für die Opfer wird folglich damit begründet, dass diese vor Gericht aussagen sollen. Vielfach sind Zeuginnenaussagen und somit die Bestrafung der Täter nicht möglich gewesen, weil die Zeuginnen nach den Razzien und vor den Prozessen bereits in ihre Herkunftsländer abgeschoben worden waren. Es wird kritisiert, dass die Bekämpfung des Frauenhandels nicht allein mit dem Wohlergehen der Frauen, sondern mit staatlichen Interessen verbunden ist (vgl. Niesner 2001). Die Bekämpfung von Frauenhandel wird funktionalisiert oder als Legitimationsstrategie genutzt, um (sichere und unsichere) Migrationswege im Kontext der Einwanderungsbegrenzung zu beseitigen<sup>18</sup> und um restriktivere Politiken durchzusetzen. In Bezug auf die Migration nach Westeuropa ist dies vor allem in Mittel- und Osteuropa sowie Zentralasien zu beobachten. Frauenhandel ist zudem ein willkommenes Thema für den Ausbau grenzüberschreitender internationaler Polizeikooperation zur Bekämpfung transnationaler Organisierter Kriminalität. Dabei wird oft mit zu hohen Zahlen gearbeitet. So geht der Europarat von jährlich einer halben Million gehandelten Frauen aus Mittel- und Osteuropa in Westeuropa aus (Europarat 2003). Für die Bundesrepublik Deutschland registrierte das Bundeskriminalamt im Jahr 2000 jedoch nur 926 Opfer von Menschenhandel (BKA 2000). Insofern ist das Strafrecht zu Menschenhandel zur Zeit für nur eine kleine Zahl von Migrantinnen ein Instrument, sich gegen Gewalt und Ausbeutung zu wehren (Schultz 2001: 24). Die Zunahme von Razzien und Kontrollen wegen Frauenhandels wirkt sich nicht nur positiv für die Frauen aus, sondern geht mit einer Kriminalisierung einher.

---

18 Die zwischenstaatliche *International Organisation for Migration* (IOM) hat ein breit angelegtes Programm zur Bekämpfung von Frauenhandel vorgelegt, in dessen Rahmen die Zerschlagung von Migrationsrouten ebenfalls intendiert ist ([www.iom.int](http://www.iom.int); zur Kritik: noborder 2002b). Hier wird die Vermischung von Menschenhandel (*trafficking*) und Schleusen (*smuggling*) deutlich.

Ein weiteres Problem beim Begriff des Frauenhandels, das von den im RESPECT-Netzwerk zusammengeschlossenen Gruppen kritisiert wird, ist die Viktimisierung der Betroffenen, denen damit jegliche eigene Entscheidung abgesprochen wird. Eine Einreise in die EU ist oft nur noch mit illegalen Praktiken und der Organisation durch Dritte möglich, da die Vergabe von (Schengen-)Visa zunehmend restriktiver gehandhabt wird. In den meisten Fällen wurde von der Migrantin und/oder der Familie die bewusste Entscheidung für die Arbeitsmigration getroffen, trotz oder in Unkenntnis der damit verbundenen Risiken (Asiengruppe 2000: 33). Diese gemeinsamen Entscheidungen sind charakteristisch für haushaltsbasierte Migrationsstrategien.

Aufgrund dieser Kritikpunkte an der Thematisierung der Ausbeutung von illegalisierten Haushaltsarbeiterinnen über den Begriff des Frauenhandels, hat das RESPECT-Netzwerk seine Argumentation auf die Forderung nach Rechten, insbesondere Arbeiterinnenrechten, zugespitzt.

### ›Domestic slavery‹ versus ›Arbeiterinnenrechte‹

Im Fall des RESPECT-Netzwerkes ist der *masterframe* rechtsbasiert, es gibt die nachgeordneten *frames* der »Menschenrechte«, »Arbeiterinnenrechte« und »Frauenrechte«. Der »Rechts-frame« entstand in Abgrenzung zu opferbasierten *frames*. Die politische Relevanz des Unterschieds zwischen Positionen, die die Bekämpfung von Sklaverei und Frauenhandel auf der einen und die Verbesserung von Migrations- und Arbeitssituation auf der anderen Seite fordern, zeigen idealtypisch die Dokumente von drei Akteuren, die ich im Folgenden stellvertretend für die jeweiligen Positionen analysiere: Erstens der »Report on regulating domestic help in the informal sector«, der vom Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit erarbeitet, einstimmig verabschiedet und am 30. November 2000 vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit parteiübergreifend angenommen wurde (EP 2000b, Official Journal of the European Communities, 13.8.2001, C 228/113-118), zweitens der Bericht »Domestic Slavery« des Europarates (Council of Europe 2001) und drittens ein Handbuch von und für in Haushalten arbeitenden Migrantinnen des europäischen RESPECT-Netzwerkes, das eine »Rechtscharta für ausländische Hausangestellte in Europa« (RESPECT 1999, siehe Dokumentation im Anhang) enthält. Den beiden Berichten gingen Konsultationen in Ausschüssen voraus, sie stellen die Position der jeweiligen Institution dar. Die Rechtscharta wird vom RESPECT-Netzwerk auf vielfältige Weise genutzt und verbreitet. Migrantinnen sollen pointiert über ihre Rechte aufgeklärt werden und sie wird in der poli-

tischen Lobbyarbeit eingesetzt. Entwickelt und diskutiert wurden die Positionen von Migrantinnen, die in Haushalten arbeiten, mit der Unterstützung von NGOs. Die Dokumente enthalten unterschiedliche Problemwahrnehmungen, eine differierende Beschreibung von handlungsfähigen Akteuren und Lösungsvorschläge. Es liegt eine teilweise Übereinstimmung der Perspektive bei zwei der Dokumente vor, dem des RESPECT-Netzwerkes und des Europäischen Parlaments, auf deren Gründe ich weiter unten eingehe.

## Widersprüchliche Problemdiagnose

Der Bericht des Europäischen Parlaments sowie die Charta des RESPECT-Netzwerks gehen von Problemen der Erwerbsarbeit in Privathaushalten aus und sehen Möglichkeiten der Verbesserung der Rechtssituation. Der Bericht des Europarats benennt das bestehende Problem als eines von Frauenhandel und Sklaverei.

Der Gegenstand des Berichts des Europaparlaments ist nichtdeklarierte, bezahlte Arbeit in Privathaushalten, die in der Regel durch Frauen geleistet wird (EP 2000b: 9). Diese Form der Erwerbsarbeit findet im Verborgenen statt, die Verhandlung von Lohn und Arbeitsbedingungen ist abhängig von lokalem Angebot und Nachfrage. Der Bericht wurde ursprünglich nicht mit dem Ziel verfasst, prioritär die Situation von Migrantinnen zu behandeln, im Laufe der Beratungen wurde dies jedoch zu einem wichtigen Aspekt: »Finally, we cannot ignore the situation of the very large proportion of female migrant workers employed as domestic help. The last part of this report will also cover their status as paid but undeclared domestic help« (EP 2000b: 9). Es wird keine Schätzung der Zahlen vorgenommen, sondern auf das Fehlen von aussagekräftigen Statistiken verwiesen. Die steigende Zahl von Hausangestellten geht auf die demografische Entwicklung zurück – vor allem die Pflege Pflegebedürftiger –, auf die Zunahme von Einelternfamilien und Vollzeitbeschäftigung beider Eltern sowie allgemein auf die Zunahme an illegaler Beschäftigung. Der Bericht beschreibt kurz die Lebenssituation der Hausangestellten in verschiedenen Ländern der EU. Die von den Hausangestellten zu erledigenden Arbeiten werden verglichen mit der ILO-Konvention C 177 zu Hausarbeit (ILO 1996)<sup>19</sup> und der ILO-Standardklassifikation von Berufen (ILO 1990), welche ein recht enges Feld der

19 Nur Albanien, Finnland, Irland und die Niederlande unterzeichneten die Konvention (www.ilo.org, Stand: 4.6.2006).

Tätigkeiten umschreibt.<sup>20</sup> Es werden Misshandlung und das Fehlen sozialer Sicherung als Hauptprobleme der Beschäftigten beschrieben. Die Arbeitsbedingungen hängen vom aufenthaltsrechtlichen Status ab.

Der Bericht des Europarates spricht ausschließlich über in Privathaushalten arbeitende illegale Migrantinnen und »victims of a new form of slavery« (Council of Europe 2001: 1) als Bestandteil des Menschenhandels. Eine Haushaltssklavin sei ein »vulnerable individual forced, by physical and/or moral coercion, to work without any real financial reward, deprived of liberty and in a situation contrary to human dignity« (ebd.). Vier Millionen Frauen würden pro Jahr in diesem Sinne verkauft. Die Pässe würden systematisch konfisziert, ihre Arbeit erfolge unter- oder unbezahlt, Arbeits- und Unterkunftsbedingungen verletzen die Menschenwürde, die tägliche Arbeitszeit betrage 15 bis 18 Stunden, oft dürften sie nur die Reste essen, keinen Kontakt zur Familie halten und seien kulturell isoliert. Es werden drei Typen von Haushaltssklaverei identifiziert: 1. Personen, die im Herkunftsland von einer Agentur rekrutiert werden und die Gebühren zahlen müssten; 2. Erwachsene oder Minderjährige, die durch Menschenhändler zur Arbeit gezwungen werden; 3. Personen, die bereits im Herkunftsland für den Arbeitgeber arbeiteten und ihm nach Europa folgen (ebd.: 3).

Die Charta für die Rechte der in Haushalten arbeitenden Migrantinnen spricht von »Menschen und Arbeitnehmerinnen«, zumeist Frauen, die sich in verschiedenen sozialen Situationen befinden (dokumentiert/undokumentiert, *live-in/live-out*<sup>21</sup>, erste/zweite Generation, geboren in Afrika, Asien, Südamerika, Europa). Haushaltsarbeit wird als »anstrengende Arbeit, die eine Reihe von Fähigkeiten erfordert« (RESPECT 1999: 7) beschrieben, die jedoch nicht als Arbeit anerkannt sei. Der Rest der Charta besteht aus einer Auflistung der geforderten Rechte, das Handbuch aus Erfahrungsberichten und Tipps von Haushaltsarbeiterinnen in verschiedenen europäischen Ländern.

Beide offiziellen Berichte beziehen sich für Großbritannien auf die gleichen empirischen Grundlagen. Dessen Daten wurden von Wissenschaftlerinnen bzw. von der RESPECT-Mitgliedsorganisation *Kalayaan*

- 
- 20 Die ILO definiert den Beruf der Haushaltsangestellten wie folgt: »Domestic Helpers and Cleaners sweep, vacuum clean, wash and polish, take care of the household linen, purchase household supplies, prepare food, serve meals and perform various other duties« (ILO 1990).
- 21 Erwerbsarbeit in Privathaushalten kann unterschieden werden in *live-in* und *live-out*. *Live-in* bedeutet, im Haus der ArbeitgeberInnen zu wohnen und nur für den Haushalt zu arbeiten. *Live-out* heißt in der Regel, stundenweise für mehrere ArbeitgeberInnen zu arbeiten, unabhängiger zu sein und mehr zu verdienen (Anderson, B. 2000: 28, 39-47).

erhoben (vgl. Anderson, B. 2000, Anderson, B./Phizacklea 1997). Interpretiert werden die Daten jedoch unterschiedlich. Im Bericht des Europarates wird als Quelle die NGO *Kalayaan* genannt, die mehr als 4 000 Hausarbeiterinnen beraten habe, von denen 84 Prozent psychologische Misshandlung erlitten und 54 Prozent eingeschlossen wurden (Council of Europe 2001: 2). Die Zahlen werden als Nachweis der Existenz von Haushaltssklaverei gewertet. In den Forschungen von Bridget Anderson und Annie Phizacklea werden die gleichen Probleme und dieselben Daten als »worker's problems« (Anderson, B./Phizacklea 1997: 2f.) bezeichnet. An diesem Umgang mit den Zahlen seitens des Europarates wird das zuvor beschriebene Problem deutlich, dass Zahlenangaben oft deutlich in die Höhe getrieben werden, um Handlungsdruck in Richtung der Bekämpfung illegaler Einreise und Beschäftigung zu erzeugen.

Die Unterschiede zwischen den beiden Positionen setzen sich bei der Artikulation politischer Forderungen fort und leiten sich aus der Problemdiagnose ab.

### *Prognostic-Framing: »Bekämpfung von Menschenhandel«*

Der Bericht des Europarats macht vor allem Vorschläge, die eine verstärkte polizeiliche Kooperation, Grenzsicherung und Vereinheitlichung der Gesetze zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und somit des Frauenhandels vorsehen. Für die potenziellen Opfer soll es in den Herkunftsländern Präventionsprogramme geben, die Informationen über das Zielland (z.B. Arbeitsbedingungen, Rassismus, ökonomische Unsicherheit) und über Menschenhandelsnetzwerke enthalten. Eine zeitlich befristete Aufenthaltsgenehmigung soll denjenigen erteilt werden, die in einem Prozess gegen die Schleuser und Ausbeuter aussagen. Danach soll eine »freiwillige Rückkehr« durch die IOM unterstützt werden, bzw. eine Abschiebung im Falle der Verweigerung. Neben den auf Repression zielenden Maßnahmen wird die Bekämpfung von Armut in den Herkunftsregionen gefordert. Eine der Empfehlungen für die internationale Ebene ist die Vorbereitung einer »domestic employment charter« (Council of Europe 2001: 12f.). Als Referenzpunkt wird die vom RESPECT-Netzwerk entwickelte Charta angeführt. Sie sei geeignet, Regeln festzulegen, die vor Versklavung schützen, etwa durch Arbeitsverträge.<sup>22</sup> In der Schlussfolgerung des Europaratberichtes wird noch ein-

22 Der Widerspruch, dass die Charta des RESPECT-Netzwerkes eine andere Strategie verfolgt als der Bericht des Europarates, bleibt unberücksichtigt. Vielmehr steht der Vorschlag unkommentiert neben repressiven Maßnahmen gegen irreguläre Migration.

mal auf die Zentralität der internationalen Kooperation zur Bekämpfung des Menschenhandels eingegangen.

Die Ausrichtung eines Positionspapiers ist auch daran zu messen, welche Akteure als handlungsfähig wahrgenommen werden. Die im Bericht des Europarates erwähnten Akteure lassen sich unterscheiden in Täter (Anwerbeagenturen, Menschenhändler, Diplomaten und internationale Geschäftsleute als Ausbeuter), Opfer (Migrantinnen), Regulatore (Staaten, Europarat, EU, UN) und HelferInnen (Polizei, Strafverfolgungsbehörden, NGOs). Die in den Haushalten arbeitenden Migrantinnen werden im Europaratsbericht durchgängig als »victims«, »domestic workers«, »domestic slaves« oder »these women« bezeichnet. Ihre Lebenssituation führe zu Depression und Inaktivität, die Minderjährigen seien aufgrund fehlender sozialer Bindungen unfähig eine normale Persönlichkeit zu entwickeln (Council of Europe 2001: 6). Ein einziges Mal werden die Migrantinnen als Subjekte erwähnt: Die Mehrheit der Opfer wolle nicht in das Herkunftsland zurückkehren, sondern von den Ausbildungs- und Bildungsangeboten im Gastland Gebrauch machen (ebd.). Dies wird festgestellt, aber nicht in eine Empfehlung überführt, die etwa die Gewährung von Langzeitaufenthaltstiteln oder Qualifizierungsmaßnahmen beinhaltet.

### *Prognostic-Framing: ›Mehr Rechte für Migrantinnen‹*

Der Bericht des Europaparlaments bzw. die Charta des RESPECT-Netzwerkes argumentieren mit Arbeits-, Frauen- und Menschenrechten. Der Schwerpunkt liegt auf der Formulierung von Arbeitsrechten aus einer geschlechtssensiblen Perspektive. Es werden Vorschläge zu ihrer materiellen Verwirklichung gemacht. Der Bericht des Europaparlaments spricht sich aus für eine EU-weite Definition von Haushaltsarbeit, die Anerkennung als eigenständigen Beruf, eine auf den Beruf abgestimmte soziale Absicherung sowie die Festlegung von Höchstarbeitszeiten und den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen (EP 2000b: 6f.). Durch die Anerkennung von Haushaltsarbeit als Beruf soll die Erteilung von regulären Arbeitserlaubnissen (ebd.: 8) eingeführt werden. So sollen »quality jobs« geschaffen werden und die Sozialpartner bei der Regulierung des Sektors einbezogen werden (ebd.: 7). Informationskampagnen für ArbeitgeberInnen und Angestellte sollen zu einem Bewusstsein über Rechte und Pflichten beitragen (ebd.). Der EP-Bericht empfiehlt die Einrichtung eines regulierten Marktes für bezahlte Haushaltsarbeit in den EU-Mitgliedsstaaten, etwa durch lokale Beschäftigungsagenturen, Nichtregierungsorganisationen oder Dienstleistungsunternehmen (ebd.). Zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Privathaushalten wird eine



Vereinfachung der Anmeldung von Angestellten durch Privatpersonen, die Anpassung der Löhne und Kosten an die individuellen finanziellen Ressourcen sowie die steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltshilfen vorgeschlagen (ebd.). Die Erteilung von Visa für bei Diplomaten tätige Haushaltsangestellte soll an die Garantie von Mindestarbeitsbedingungen gekoppelt sein (ebd.: 8). Die Forderungen basieren auf positiven Erfahrungen der Regulierung des Haushaltssektors in einigen der europäischen Mitgliedsstaaten, diese sollen die Grundlage für EU-weite Regeln darstellen und eine Quelle für neue Arbeitsplätze sein (ebd.: 9).

Die Rechtscharta des RESPECT-Netzwerks thematisiert die individuellen Arbeitsrechte der Migrantinnen und den Einwanderungsstatus d.h. weniger den Regulierungsaspekt auf dem Arbeitsmarkt, wie im Dokument des Europaparlaments. Es wird ein vom Arbeitgeber unabhängiger Einwanderungsstatus für Haushaltsangestellte als Arbeitsmigrantinnen gefordert, der die Freizügigkeit in der EU beinhaltet (RESPECT 1999: 8). Die Erwerbstätigkeit soll sozial abgesichert sein (Mutterschafts- und Krankengeld etc.), Mindestanforderungen genügen (z.B. Mindestlohn) und Rentenansprüche erlangt werden. Die Anerkennung von Abschlüssen und Berufserfahrungen aus dem Ausland soll verhindern, dass (hoch-)qualifizierten Frauen nur die Erwerbstätigkeit im informellen Sektor offen steht (ebd.).

Die Regularisierung von Frauen mit zeitlich begrenzten Aufenthaltstiteln und die strafrechtliche Verfolgung der Täter müsse ermöglicht werden, zudem sind Beratungsstellen vorgesehen (EP 2000b: 8). Die Rechtscharta benennt diese Aspekte der Strafverfolgung nicht, sondern formuliert positiv Rechte, die auch für Migrantinnen ohne legalen Aufenthalts- und Arbeitstitel gelten sollen. Die Rechtscharta legt zudem einen hohen Wert auf den Bereich der Familie (z.B. Recht auf Gesundheit und Bildung), da ein Teil der betroffenen Frauen Verantwortung für Kinder trägt, sei es im Herkunfts- oder Aufenthaltsland. Die politischen Akteure, die in beiden Dokumenten genannt werden, sind: die ArbeitgeberInnen, die ArbeitnehmerInnen, die Sozialpartner als die institutionalisierte Vertretung von ArbeiterInnen und ArbeitgeberInnen, NGOs als Anwälte der Interessen der Hausangestellten sowie der Staat und die EU als regulierende Kräfte.

Zusammenfassen lassen sich die politischen Forderungen aus dem Bericht des Europaparlaments und der Rechtscharta des RESPECT-Netzwerks auf sechs Ebenen:

1. Allgemeine Aufenthaltsrechte (z.B. durch Regularisierung);
2. An die Arbeit gekoppelte Aufenthaltsrechte (bspw. Green Card);

3. Arbeitsrechte unabhängig vom Aufenthaltsstatus (Einklagen von Lohnzahlungen trotz fehlender Aufenthaltsrechte o.ä.)<sup>23</sup>;
4. Bessere Arbeits- und Lebensbedingungen;
5. Zugang zu Jobs in Privathaushalten (informell oder reguliert);
6. Zugang zu anderen Berufen durch die Anerkennung von Qualifikationen.

Die Schwerpunkte der beiden Akteure liegen auf verschiedenen Ebenen. In der Rechtscharta werden allgemeine bzw. an die Arbeit gekoppelte Rechte höher bewertet als beim Europaparlament. Das Europaparlament konzentriert sich besonders auf die politische Regulierung des Sektors, das heißt die Regelung des Zugangs zu den Jobs und die Rolle der ArbeitgeberInnen.

### Die Grenzen des *Framing*

Aus Sicht des RESPECT-Netzwerkes ist die mit der Fokussierung auf der Bekämpfung des Frauenhandels verbundene Strategie ein Holzweg. Jedoch ist er momentan auf europäischer Ebene wie auch in den meisten EU-Ländern selbst gegenüber dem anderen deutlich im Vorteil, obwohl das Europäische Parlament in weiten Teilen ähnliche Vorschläge wie das RESPECT-Netzwerk formuliert hat. Der Grund liegt in der Ausrichtung der Migrationspolitik, die über den Ministerrat von den Nationalstaaten bestimmt ist und keine Öffnung für unqualifizierte ArbeiterInnen bzw. mehr Rechte für MigrantInnen überhaupt vorsieht. Das Europäische Parlament ist ein vergleichsweise schwacher Akteur, zu dem aber von Seiten des RESPECT-Netzwerks über Frauen des ›samtenen Dreiecks‹ Zugang bestand. Über informelle Lobbyarbeit und offizielle Anhörungen war das Netzwerk intensiv in die Formulierung des Berichts einbezogen und konnte inhaltlich Akzente setzen. Da der Bericht ursprünglich die Erwähnung von Migrantinnen gar nicht vorsah,<sup>24</sup> sondern sich

- 
- 23 Verwiesen wird auf internationale Konventionen, etwa die ILO-Konvention 143 (1975) zur statusunabhängigen Entlohnung, sozialen Sicherheit und Einklagen von Lohn oder die UN-Konvention zum Schutz der Rechte der WanderarbeitnehmerInnen (1990). Diese sieht unabhängig vom Aufenthaltsstatus grundlegende Menschenrechte und Vertrags-/Arbeitsrechte vor (z.B. Beitritt zu Gewerkschaften, Lohnansprüche, gleiches Entgelt wie Staatsangehörige). Allerdings sind die Konventionen bis heute wenig wirkungsvoll, da sie fast nur von Entsendeländern ratifiziert wurden. In Bezug auf frauenspezifische Arbeitsbereiche sind sie defizitär, da weder spezifische Arbeitsbedingungen, ungleiche Entlohnung noch Schutzvorschriften gegen sexuelle Ausbeutung und sexualisierte Gewalt berücksichtigt werden.
  - 24 Diverse Gespräche der Autorin mit beteiligten Politikerinnen und Mitgliedern des RESPECT-Netzwerks.

ohne Differenzierung mit der Beschäftigung von Frauen in dem Sektor befasste, war der Rahmen vorgegeben: Erwerbsarbeit und Familie und nicht Frauenhandel und irreguläre Migration, wie beim Bericht des Europarats. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen konnte das RESPECT-Netzwerk seine erwerbsarbeitsbezogene und rechtsbasierte Perspektive auch über das frauenpolitische *advocacy*-Netzwerk einbringen, ohne die Befassung mit dem Themenfeld des Frauenhandels. Die ursprüngliche Nicht-Berücksichtigung von Migrantinnen stellte somit ein paradoxes *window of opportunity* dar. Allerdings hat der Bericht des Europäischen Parlaments kaum politische Konsequenzen, die über das *agenda-setting* hinaus gehen. Die Vorschläge des Europarats sowie von Organisationen wie *Antislavery International* haben demgegenüber aufgrund der politischen Gelegenheitsstruktur deutlich bessere Karten der Umsetzung.

## Fazit

Die Fallstudie zum RESPECT-Netzwerk verdeutlicht, dass es in der EU für MigrantInnen-Netzwerke sowohl neue Öffnungen als auch Schließungen gibt. Die EU ist kein homogener Block, der Zugang für NGOs gewährt und ihren Anliegen gegenüber offen ist. Im Fall des RESPECT-Netzwerks zeigen das Europäische Parlament und die Generaldirektion Arbeit und Soziales eine gewisse Offenheit, wohingegen der Europäische Rat, die Generaldirektion Justiz und Inneres und – auch wenn nicht zur EU gehörend – der Europarat als relativ geschlossen zu bezeichnen sind. Wie bereits am Beispiel des *European Migrants' Forum* an der Problematik der *top-down*-Gründung des Dachverbandes durch die Europäische Kommission ausgeführt, wird das Terrain für NGOs und Netzwerke durch die Institutionen und Verfahren der EU vorstrukturiert. Zur Erklärung dieser »strukturellen Selektivität« (Jessop 1990) ist es notwendig, die Analyse struktureller und thematisch-diskursiver Faktoren zu verschränken. Auf struktureller Ebene gelingt es dem Netzwerk über eine frauenpolitische Akteurskonstellation das Thema auf der politischen Agenda zu positionieren, Ressourcen zu mobilisieren und politische Entscheidungen mit auf den Weg zu bringen. Allerdings gerät das Netzwerk dort an eine Grenze, wo es auf einen Deutungsrahmen beharrt, der nicht dem hegemonialen Diskurs entspricht, eine entsprechende Ausweitung des Deutungsrahmens (*frame extension*) verhindert und daher nur auf begrenzte Resonanz stößt bzw. die auf struktureller Ebene in die Wege geleitete Bündniskonstellation verlässt. *Framing* und die gesellschaftlichen Kontextstrukturen sind miteinander vermittelt, das heißt die Grenzen eines aktiven *framing* sind an diesem Punkt erreicht.

Abbildung 10: Vergleich des Framing

| Frame                               |   |   |
|-------------------------------------|---|---|
| Dimension                           | ›Bekämpfung von domestic slavery und Frauenhandel‹  | ›Mehr Rechte für in Haushalten arbeitende MigrantInnen‹   |
| Problem                             | Domestic slavery als moderne Sklaverei, Menschenhandel  | Schlechte Lebens- und Arbeitsbedingungen  |
| Rolle der Migrantinnen              | Opfer   | wichtige Akteursgruppe  |
| Migrationstyp                       | Erzwungene Migration  | Arbeitsmigration  |
| Politische Akteure, Bündnis partner | Staaten, Polizei, Justiz, supra-nationale Organisationen, NGOs  | Staaten, supranationale Organisationen, NGOs, Sozialpartner, Arbeitgeber, Migrantinnen  |
| Empfohlene politische Maßnahmen     | <b>Prävention, Repression:</b> striktere Grenzkontrollen, Polizeikooperation, Harmonisierung der Gesetzgebung, Ratifizierung der <i>UN-Convention against Transnational Organised Crime</i> und dem <i>Protocol on Trafficking</i> ; Bestrafung der Ausbeuter; Bekämpfung von Armut in den Herkunftsregionen durch Entwicklungshilfe. | <b>Arbeitsrechte:</b> legale Arbeitsmigration, Unabhängigkeit vom Arbeitgeber, Regulierung des Sektors, Anerkennung als Erwerbsarbeit, Arbeitsverträge, Sozialversicherung, Mindestlohn, Organisierungsfreiheit; Anerkennung von Berufserfahrung, Abschlüssen und Qualifikationen aus dem Ausland, Fortbildungsmaßnahmen. |
|                                     | <b>Information und Unterstützung für Opfer:</b> Zeitweise Aufenthaltserlaubnis für Opfer; freiwillige Rückkehrprogramme.  | <b>Frauenrechte:</b> Nichtdiskriminierung, keine physische, sexuelle oder psychologische Misshandlung, Zentren für misshandelte Frauen; Anerkennung von Haushaltsarbeit als Arbeit.   |
|                                     | <b>Regulierung des Sektors:</b> Anerkennung von Haushaltsarbeit als Arbeit; Einhaltung von Mindestbedingungen für bei Diplomaten Beschäftigte.  | <b>Menschenrechte:</b> Recht auf Familienleben, soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung unabhängig des Status (für Kinder); Recht auf freie Zeit; Bewegungs- und Reisefreiheit; Leben ohne Diskriminierung.  |
| Dokumente                           | Council of Europe 2001  | EP 2000b, RESPECT 1999: 7f.   |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

## Gewerkschaften als Bündnispartner für irreguläre MigrantInnen?

Im ersten Teil des Kapitels wurde herausgearbeitet, dass bei der britischen Kampagne für illegalisierte Haushaltsarbeiterinnen das Engagement der Gewerkschaft TGWU ein entscheidender Faktor war, der zum Einfluss der politischen Mobilisierung beitrug. Der vorangehende Teil des Kapitels zeigte, dass das RESPECT-Netzwerk aufgrund der mit dem Konzept des Frauenhandels verbundenen politisch-strategischen und inhaltlichen Schwierigkeiten die Thematisierungsstrategie der Einforderung von Arbeitsrechten und der Artikulation der Migrantinnen als Arbeiterinnen bevorzugt. In diesem Teil wird daher die Frage der Rolle von Gewerkschaften für die Ausweitung von Rechten irregulärer MigrantInnen systematischer aufgegriffen. Sind Gewerkschaften aus Sicht des RESPECT-Netzwerks Teil der Mobilisierungen, Bündnispartnerinnen, Adressatinnen für Forderungen, behindernde Kräfte oder alles zugleich? Meine These ist, dass sich die Situation von undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen gegenüber Gewerkschaften von irregulärer Beschäftigung zum Beispiel im Bausektor strukturell unterscheidet. Der Unterschied liegt weniger in der Art der Tätigkeit, der Anzahl der Beschäftigten o.ä., als vielmehr in einer ambivalenten Position, in der sich die Migrantinnen befinden: Irregulär in Haushalten arbeitende Migrantinnen werden von der Mitgliederbasis der Gewerkschaften nicht als Gefahr wahrgenommen, da der Sektor bezahlter Haushaltsarbeit aus Gründen, auf die ich später genauer eingehe, erstens kaum gewerkschaftlich reguliert und organisiert ist, zweitens das Arbeitsmarktsegment für einheimische Arbeitskräfte nur eine geringe Bedeutung hat und drittens die Arbeit mit geringen Löhnen und einer hohen Flexibilität mehr oder weniger unausgesprochen gesellschaftlich erwünscht ist. Diese Position hat Vor- und Nachteile für die politische Mobilisierung. Aus dieser Konstellation heraus ergeben sich für *pro-migrant*-Organisationen und Migrantinnen in prekarierten und feminisierten Erwerbsarbeitssektoren einerseits Anknüpfungspunkte, die Aufmerksamkeitslücke zu nutzen und trotz des in der Regel irregulären Status' Arbeitsrechte und die Vertretung durch die Gewerkschaften einzufordern. Andererseits kann auch die Selbstbezogenheit und das Trägheitsmoment großer Organisationen wie Gewerkschaften überwiegen, da die Anliegen als nicht relevant erachtet werden, die Organisation einen Organisationswandel erfordern würde und die Regulierung des Sektors privater Haushaltsarbeit – anders als der in der Öffentlichkeit viel beachtete Bausektor – nicht oben auf der Tagesordnung steht. Die Analyse des *status quo* sowie in dieser

Situation vom RESPECT-Netzwerk und engagierten GewerkschafterInnen entwickelte Strategien stehen daher im Mittelpunkt des Kapitels.

Zunächst werde ich einige aus gewerkschaftlicher Perspektive bestehenden Dilemmata des Verhältnisses von Gewerkschaften und Migration skizzieren. Im zweiten Teil zeige ich mögliche Organisationsformen von (irregulären) MigrantInnen innerhalb und parallel zu Gewerkschaften auf. Dabei beziehe ich mich neben südeuropäischen vor allem auf US-amerikanische Erfahrungen, da diese deutlich ausgeprägter sind als in Europa. Im dritten Teil analysiere ich am empirischen Material zum RESPECT-Netzwerk, inwiefern das Bündnis mit Gewerkschaften gesucht wird, welche Erwartungen daran geknüpft sind und welche Erfahrungen gemacht werden.

## **Gewerkschaften und Migration**

In der Forschung zu Arbeitsmigration und Gewerkschaften herrscht die Einschätzung eines ambivalenten Verhältnisses von Gewerkschaften zu Arbeitsmigration vor (vgl. Penninx/Roosblad 2000b, Watts 2000, Lüthje/Scherrer 2001). Gewerkschaftspolitiken bewegen sich zwischen Ablehnung und Organisierungsbemühungen, zwischen Ausgrenzung und Integration, Gleich- und Sonderbehandlung. Begründet werden die Positionen mit den Auswirkungen von Arbeitsmigration auf die Höhe des Lohns für einheimische ArbeiterInnen, auf das Angebot von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt und das Gewerkschaftsselbstverständnis.

Aus vor allem zwei Gründen können Gewerkschaften daran interessiert sein, MigrantInnen zu organisieren: Zum einen ist die Stärke einer Gewerkschaft unter anderem vom Organisationsgrad der ArbeiterInnen abhängig, zum anderen versuchen Gewerkschaften individuelle und kollektive Interessen von ArbeiterInnen gegenüber Unternehmen und dem Staat zu schützen. Dazu zählt zum Beispiel die Verhinderung der Konkurrenz unter ArbeiterInnen durch die Zahlung untertariflicher Löhne. Aus ebenfalls einer Reihe von Gründen setzen sich Gewerkschaften jedoch nicht immer für die Interessen von ArbeitsmigrantInnen ein und treiben ihre gewerkschaftliche Organisation voran. In einer vergleichenden Studie der Positionierung westeuropäischer Gewerkschaften zu Migrationsfragen identifizieren Rinus Penninx und Judith Roosblad drei gewerkschaftliche Dilemmata (Penninx/Roosblad 2000a). Sie sind Ausgangs- und Kontextbedingungen für die mögliche Offen- oder Geschlossenheit der Gewerkschaften für die Anliegen (undokumentierter) Migrantinnen.

Das erste Dilemma betrifft die Zugangsfrage. Sollen Gewerkschaften aktiv oder zumindest schweigend-zustimmend mit ArbeitgeberInnen

und dem Staat bezüglich Arbeitsmigration kooperieren, das heißt das Arbeitskräfteangebot erweitern, oder sich dem entgegenstellen und so knapper halten (Penninx/Roosblad 2000a: 4ff.)? Auf der einen Seite befürchten Gewerkschaften, dass die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zu Lasten inländischer ArbeiterInnen geht und zu niedrigeren Löhnen führt. Auf der anderen Seite mussten die Gewerkschaften in Westeuropa realisieren, dass es in einigen Sektoren tatsächlich (zeitweise) einen Arbeitskräftemangel gab bzw. einheimische ArbeiterInnen bestimmte Arbeiten nicht mehr übernehmen wollten, des Weiteren widerspricht der offene Widerstand gegen ausländische Arbeitskräfte der gewerkschaftlichen Tradition internationaler Solidarität.

Das zweite Dilemma ist innergewerkschaftlicher Art und ergibt sich aus der Präsenz von ArbeitsmigrantInnen. Sollen diese mit allen Rechten in die Gewerkschaften integriert werden oder als AusländerInnen und/oder zeitweise Beschäftigte (›GastarbeiterInnen‹) als spezifische Kategorie mit weniger Privilegien behandelt werden (Penninx/Roosblad 2000a: 8ff.)? Dieses Dilemma beinhaltet eine ideologische und strategische Komponente. Auf der einen Seite führt der Ausschluss von ArbeitsmigrantInnen aus den Gewerkschaften zu einer Schwächung ihrer Verhandlungsposition gegenüber ArbeitgeberInnen. Auf der anderen Seite kann seitens der inländischen Mitgliederbasis die Inklusion von ArbeitsmigrantInnen als Bedrohung der auf nationaler Zugehörigkeit beruhenden Gewerkschaft und des Arbeitsmarktes wahrgenommen werden. Im Fall der Gründung eigenständiger Organisationen von MigrantInnen besteht ein ähnliches Dilemma, inwieweit Gewerkschaften mit ihnen kooperieren oder sie als Gefahr der Einheit der ArbeiterInnen und des gewerkschaftlichen Monopols in Arbeitsauseinandersetzungen wahrnehmen sollen (ebd.: 9).

Das dritte Dilemma thematisiert die inhaltliche Ausgestaltung der Gewerkschaftsposition in Migrationsfragen. Sollen spezielle Maßnahmen der positiven Diskriminierung für MigrantInnen ergriffen werden oder wird die allgemeine Gleichbehandlung aller ArbeiterInnen betont (*equal versus special treatment*) (Penninx/Roosblad 2000a: 10ff.)? Zu möglichen speziellen Maßnahmen gehören beispielsweise mehrsprachige Veröffentlichungen, die Möglichkeit der Einrichtung spezieller Interessensvertretungen innerhalb der Gewerkschaften, betriebliche Vereinbarungen zur Einrichtung von Gebetsräumen am Arbeitsplatz oder längerer Sommerferien zum Heimaturlaub, innergewerkschaftliche Antirassismuarbeit, Sprachkurse, interkulturelle Aktivitäten auch für ›eingeborene‹ Gewerkschaftsmitglieder, Verträge mit Banken zur Einrichtung von Bankkonten für alle Mitglieder und günstigen Transfermöglichkeiten für Rücküberweisungen (*remittances*) in die Herkunftsländer

der MigrantInnen. Die Gleichbehandlung zielt auf die Integration von MigrantInnen in die Strukturen der Gewerkschaft.

Für welche Optionen sich Gewerkschaften entscheiden, hängt mit einer Reihe von Faktoren zusammen, beispielsweise der gesellschaftlichen Machtposition der Gewerkschaft, der internen Organisationsstruktur, den ökonomisch-politischen Bedingungen in der Gesellschaft, der Migrationsgeschichte eines Staates und der Herkunft sowie dem Aufenthaltsrechtlichen und erwerbsarbeitsbezogenen Status der MigrantInnen und nicht zuletzt der Bereitschaft der MigrantInnen, sich gewerkschaftlich zu organisieren. In einer empirischen Untersuchung zum Verhältnis von Gewerkschaften und Migrationspolitiken kommt die Migrationsforscherin Julie R. Watts zu dem Ergebnis, dass sich seit den 1990er Jahren führende Gewerkschaftsmitglieder aus Spanien, Italien und Frankreich zunehmend in Richtung einer offeneren und liberaleren Einwanderungspolitik positionieren und diese aktiv vertreten. »These union activists stand the conventional wisdom on its head, placing labor leaders in an unconventional, tacit alliance with employers in favor of more open immigration policies« (Watts 2000: 3). Um die Schattenökonomie zu regulieren und irreguläre Arbeitsmigration zu verringern, fordern Gewerkschaften in Spanien und Italien beispielsweise Einwanderungsquoten, erleichterte Familienzusammenführung und die Regularisierung undokumentierter MigrantInnen. Watts argumentiert, dass die Entwicklung der Gewerkschaftsführungen von der Ablehnung zur moderaten Zustimmung zu Migration nur in einem geringen Maß auf ideologischen Grundlagen wie der internationalen Solidarität beruht – sonst ist der Wandel nicht zu erklären. Vielmehr ist eine Kombination aus global-ökonomischen Bedingungen, dem nationalen Arbeitsmarkt und organisationsinternem Wandel in den Gewerkschaften bestimmend: Erstens sind globale ökonomische Entwicklungen und die Einsicht der GewerkschaftsführerInnen, dass sich Migration nicht verhindern lasse, eine Ursache für die sich liberalisierende Positionierung (ebd.: 17, 36). Zweitens sehen sich Gewerkschaften aufgrund von sinkenden Mitgliederzahlen und sinkendem Organisationsgrad vor der Herausforderung, bislang unorganisierte ArbeiterInnen in oft prekären und informellen Arbeitsverhältnissen zu organisieren. Drittens bieten Gewerkschaften in einigen Ländern spezielle Beratungs- und Unterstützungsangebote für MigrantInnen an, so dass diese zu Ansprechpartnerinnen werden und die Gewerkschaften sich über dieses Basisengagement für die Belange von MigrantInnen öffnen. Viertens ist eine Zunahme von Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt und der Schattenökonomie festzustellen, die aus gewerkschaftlicher Perspektive Normalarbeitsverhältnisse bedroht und einen Handlungsdruck erzeugt, diese zu regulieren (ebd.: 12f.).



Aus der von Watts skizzierten Situation könnte somit ein *window of opportunity* entstehen, das es auch undokumentierten MigrantInnen ermöglicht, leichter Zugang zu Gewerkschaften zu finden als zuvor. Die von Watts konstatierte wachsende Offenheit von Gewerkschaften in Italien, Spanien und Frankreich in Migrationsfragen kann sicherlich nicht verallgemeinert werden – insbesondere nicht auf das Sozialpartnerschaftsmodell in Deutschland und den nordeuropäischen Ländern –, eröffnet aber interessante Perspektiven für die Frage nach der Bündnisoption von MigrantInnenorganisationen und Gewerkschaften. Unterschiede zwischen Gewerkschaften in verschiedenen Ländern gehen nach Watts auf Länderspezifika wie das Ausmaß der Schattenökonomie und Migrationsgeschichte zurück (ebd.: 11f.). Sowohl in Spanien wie auch in Italien hat es eine Transition vom Aus- zum Einwanderungsland gegeben und es wird ein nicht unerheblicher Teil des Bruttoinlandsprodukts in der Schattenökonomie erwirtschaftet (Schneider/Enste 2000). Diese Faktoren begünstigen nach Watts eine liberalere Einstellung von Gewerkschaften zu Migration. Wie unter anderen Bedingungen und in einem anderen Gewerkschaftsmodell ein ähnlicher Wandel (partiell) vorstatten gehen kann, zeigt im Folgenden das US-amerikanische Beispiel.

### **Modelle gewerkschaftlicher Organisation von (irregulären) MigrantInnen**

Über die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft können MigrantInnen indirekt politischen Einfluss gewinnen (Penninx/Roosblad 2000a: 3) und auf kollektiver und individueller Ebene bessere Arbeitsbedingungen durchsetzen. Auch Gewerkschaften können ein Interesse an den neuen potenziellen Mitgliedern haben. Im Zuge der Reorganisationsbemühungen infolge sinkender Mitgliederzahlen und veränderter Arbeitsverhältnisse (Scheinselbstständigkeit, Outsourcing, Beschäftigung in Subunternehmen etc.) bestehen gewerkschaftliche Ansätze darin, im Rahmen von Organisationswandel und Innovationsbemühungen die Organisation in bislang wenig oder unorganisierten Gruppen von ArbeiterInnen zu intensivieren (vor allem MigrantInnen, Frauen, junge Leute und Erwerbslose), den Organisationsgrad in schwachen Sektoren zu erhöhen und neue Formen der Organisation und Kooperation zu entwickeln (vgl. bspw. Watts 2000: 20ff., Bronfenbrenner et al. 1998, Mort 1998, Sherman/Voss 2000, Ness 1998). Nach Gary Marks reflektieren Gewerkschaften die Strukturen des Arbeitsmarktes sowohl hinsichtlich der Mitgliedsbasis als auch der Verhandlungsposition zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und gegebenenfalls dem Staat (Marks 1989). Das heißt die dauerhafte Präsenz von MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt

und die Zunahme prekärer Beschäftigungsformen und undokumentierter ArbeiterInnen stellt eine gewerkschaftliche Herausforderung dar. Es gibt verschiedene Modelle und Strategien, MigrantInnen in die gewerkschaftliche Organisation einzubeziehen, einige umfassen auch undokumentierte MigrantInnen bzw. Beschäftigte im informellen Sektor. Marks betont, dass es aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsmärkte und Gesellschaften nicht adäquat ist, von einer Gewerkschaft auf andere zu schließen oder Strategien einfach zu übertragen (ebd.: 3-49). Dennoch kann ein vergleichender Ansatz helfen, die je spezifischen Strategien zu erkennen und im Hinblick auf das Verhältnis von Gewerkschaften zu undokumentierten MigrantInnen zu diskutieren.

Für Frankreich ist das Gleichheits- und Assimilationsmodell, das heißt die Integration von MigrantInnen in die Gewerkschaft und die Gesellschaft, charakteristisch (Watts 2000: 22ff.). Parallele Organisationen für ArbeitsmigrantInnen werden abgelehnt. Das Modell ist für irreguläre MigrantInnen relativ geschlossen. Damit entspricht das Modell gewerkschaftlicher Integration von MigrantInnen dem gesamtgesellschaftlichen Integrationsmodus Frankreichs.

Das spanische Modell setzt auf die Bereitstellung von Beratungs- und Dienstleistungen für MigrantInnen durch die Gewerkschaften (*social service model*, Watts 2000: 26). Die Wurzeln des Modells liegen in dem zwischen den 1940er und 1960er Jahren aufgebauten Unterstützungsangebot für spanische GastarbeiterInnen in den nord- und westeuropäischen Staaten (ebd.: 24ff.). In Spanien zählen die Gewerkschaften zu den wenigen nichtstaatlichen Organisationen, die im Migrationsbereich über Kompetenzen und Ressourcen verfügten, als Spanien vermehrt zum Zielland von Einwanderung wurde. Die moderat offene Positionierung der spanischen Gewerkschaften ist so u.a. durch den Service- und basisorientierten Ansatz und die spanische Erfahrung mit Aus- und Einwanderung zu erklären (ebd.: 27).

Das italienische Modell ist durch die parallele (gewerkschaftliche) Organisation von ArbeitsmigrantInnen geprägt (ebd.: 27ff.). Ähnlich wie in Spanien gibt es in Italien die Erfahrung der Transformation von einem Auswanderungs- in ein Einwanderungsland, wenig staatliche Infrastruktur zur Beratungs- und Hilfeleistung für MigrantInnen und einen großen informellen Sektor. Die größten Gewerkschaften, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL), *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL) und *Unione Italiana del Lavoro* (UIL), haben ein Netzwerk lokaler Rechtsberatungs- und Unterstützungsstellen aufgebaut. Anders als in Spanien hat sich in Italien ein paralleles System von Organisationen neben den großen Gewerkschaften herausgebildet, die durch die Gewerkschaften finanziert werden und in denen auch un-

dokumentierte MigrantInnen Mitglied werden können.<sup>25</sup> »One of the main goals [...] is to educate new immigrants about union democracy as a stepping stone toward membership in *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* and *Unione Italiana del Lavoro*« (ebd.: 30). Die GewerkschaftsführerInnen halten das parallele System für geeigneter als die Aufnahme in die Gewerkschaft, da die Organisation und Solidarität unter den MigrantInnen befördert werde und die MigrantInnen wenig Erfahrungen mit der gewerkschaftlichen Demokratie hätten (ebd.: 28). Erklären lässt sich das parallele Modell und die Betonung des demokratischen Defizits der MigrantInnen unter anderem aus der antikommunistischen Tradition beider italienischer Gewerkschaften heraus und der Einwanderung von ArbeitsmigrantInnen aus ehemals sozialistischen Ländern nach Italien.

Die italienischen und spanischen Ansätze der gewerkschaftlichen Organisation von MigrantInnen sind auch für die Frage der politischen Mobilisierung von irregulären MigrantInnen interessant, da diese in die Organisierungsbemühungen eingeschlossen werden. Deutlich längere Erfahrungen gibt es in den USA<sup>26</sup> mit der Organisation von (undokumentierten) MigrantInnen.<sup>27</sup> Daher ist es für die Frage der möglichen

- 
- 25 Diese Organisationen sind die 1988 von der *Unione Italiana del Lavoro* gegründete *Unione Italiani degli Immigrati* und die 1989 von der *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* gegründete *L'Associazione Nazionale oltre le Frontiere*. Die CGIL verzichtete auf eine eigenständige Parallelorganisation und richtete 1990 eine gesonderte Vertretungsstruktur innerhalb der CGIL ein, die *Coordinamento Immigrati* (Watts 2000: 28).
- 26 Lüthje und Scherrer halten das US-amerikanische *business unionism*-Modell für vergleichbarer mit korporatistischen Ländern wie Deutschland als mit südeuropäischen Ländern, da ArbeiterInnen und Arbeitgeber ein gemeinsames Interesse an stabilen Arbeitsbeziehungen und einer Regulierung durch die Arbeitsgesetzgebung haben (Lüthje/Scherrer 2001: 142). Es wird sich traditionell wenig um ArbeiterInnen außerhalb von Normalarbeitsverhältnissen bemüht, Gewerkschaftsführungen werden aus der Schicht privilegierter Arbeiter rekrutiert. Allerdings gibt es zwischen europäischen Ländern und den USA große politisch-gesellschaftliche Unterschiede in der Migrationspolitik (vgl. Stobbe 2004).
- 27 Aber auch in den USA waren Schwarze und nicht-weiße ArbeiterInnen bis in die 1930er Jahre mehr oder weniger explizit aus den Gewerkschaften ausgeschlossen. In der McCarthy-Ära verloren Gewerkschaften mit nicht-weißen ArbeiterInnen, die zum Modell für eine stärkere Beteiligung von Schwarzen und MigrantInnen hätten werden können, an Einfluss. Die Diskriminierung wurde so in den fordistischen Klassenkompromiss inkorporiert (Lüthje/Scherrer 2001: 147f.). Derzeit nimmt der Organisierungsgrad unter Latinos bei steigender Gesamtzahl an Latino-

Organisierung von in Privathaushalten arbeitenden Migrantinnen in der EU interessant, neben den südeuropäischen Beispielen am US-amerikanischen Fall zu analysieren, wie in einigen Sektoren eine gewerkschaftliche Organisierung von vor allem weiblichen, nicht-weißen ArbeiterInnen in prekären Sektoren erreicht werden konnte. Zwei der bekanntesten Ansätze zur Organisierung von prekär beschäftigten MigrantInnen sind die *workers center* und die Kampagne *Justice for Janitors*.

Die *workers center*-Strategie ist seit Mitte der 1980er Jahre ein »creative way of unions« (Ness 1998: 88) zur Organisierung von ArbeiterInnen vor allem in dem sich insbesondere durch Subunternehmertum verändernden Textilindustriesektor. Da die TextilarbeiterInnen, zu einem Großteil Frauen, ethnische Minderheiten und MigrantInnen, nicht mehr am Arbeitsplatz organisiert werden können, entstand die Idee, ein neues »class-conscious environment« (Ness 1998: 92) für ArbeiterInnen und Erwerbslose zu schaffen. Die *workers center*-Strategie umfasst drei Elemente (ebd.: 94): Erstens Bildung (Sprachkurse o.ä.) sowie Schulung über Grundrechte und Gesetze; zweitens die Durchführung gemeinsamer Aktivitäten und die Förderung von Solidarität; drittens sektorbezogene gewerkschaftliche Organisierung. Die Grundidee ist das *empowerment* der ArbeiterInnen, das eine gewerkschaftliche Organisierung langfristig zum Ziel, aber nicht als Bedingung der Unterstützung durch die Gewerkschaften hat.

Die Kampagne *Justice for Janitors* begann Ende der 1980er Jahre in verschiedenen US-amerikanischen Großstädten und hatte die Organisierung von Reinigungspersonal und Durchführung von Arbeitskämpfen zum Ziel. Die von der Gewerkschaft SEIU, *Service Employees International Union*, initiierte Kampagne, im Laufe derer einige Erfolge erzielt werden konnten und die international zum Vorbild wurde, beruhte auf drei Bestandteilen: Erstens der Kombination von Zentralisierung und Selbstorganisation bzw. *community*-Verankerung, zweitens sektorspezifischen Strategien und Taktiken und drittens der Rolle von MigrantInnen (vgl. Waldinger et al. 1998). Der *top-down*-Ansatz ist in der Resistenz lokaler Gewerkschaftsführer begründet: »It is not difficult to imag-

---

Gewerkschaftsmitgliedern ab. D.h. die Organisationsbemühungen konnten mit dem Zuwachs an Arbeitskräften aus Mexiko und anderen lateinamerikanischen Ländern nicht Schritt halten, obgleich auch die Verdopplung der Anzahl der Latino-Mitglieder bei insgesamt sinkender Mitgliederzahl des *American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations* bemerkenswert ist. Ende der 1990er Jahre gab es etwa zwei Millionen Latino-Gewerkschaftsmitglieder (13% der Gesamtzahl an Gewerkschaftsmitgliedern), 1987 noch eine Million (Figueroa 1998: 91).

ine that an incumbent leadership will opt for the status quo, especially in the light of the political ramifications of a sudden infusion of new, possibly ethnically distinctive members« (ebd.: 113, vgl. auch Figueroa 1998: 88, 93). Daher stellte das Übergehen lokaler Gewerkschaftsstrukturen eine Erfolgsbedingung dar.<sup>28</sup> Ein weiterer Grund für die starke Rolle der nationalen Gewerkschaftsspitze lag in dem Risiko, trotz eines unsicheren Ausgangs, über einen relativ langen Zeitraum Ressourcen bereit zu stellen. Zudem wurden zur Erforschung des sich stetig wandelnden Reinigungssektors WissenschaftlerInnen und JuristInnen beschäftigt, deren unmittelbarer Nutzen für lokale Gewerkschaftsgliederungen nicht unbedingt ersichtlich war. Dieser Aspekt leitet über zur zweiten Erfolgsbedingung, der Entwicklung sektorspezifischer Strategien und Taktiken. Waldinger et al. analysieren vier Kernelemente, erstens »intelligence«, das heißt das Erforschen und Verstehen des Sektors, zweitens »guerrilla legal tactics«, das heißt das Einreichen unzähliger Beschwerden und Klagen gegen Verletzung von Arbeitsrechten, drittens das Eingehen von Koalitionen mit LokalpolitikerInnen, anderen Organisationen und Gewerkschaften in anderen Städten sowie viertens die Mitgliedermobilisierung, unter anderem durch eine erfolgreiche Medienarbeit (Waldinger et al. 1998: 114ff.). Die MigrantInnen verfügten nach Einschätzung von Waldinger et al. über ein hohes Klassenbewusstsein und ein positives Gewerkschaftsbild, wodurch sie einer gewerkschaftlichen Organisation gegenüber offen waren (ebd.: 116).

An diesen beiden Beispielen werden bereits einige Spezifika der Organisation von – oft illegalisierten – MigrantInnen im Unterschied zu »einheimischen« ArbeiterInnen deutlich: Kampagnen von und für MigrantInnen »take a turn toward broader demands of dignity and social justice, racial and cultural tolerance, and community empowerment«

28 Aber auch die nationale Führung der Gewerkschaften war lange besetzt mit wenig innovationsfreudigen Personen aus der Zeit des Kalten Krieges, 1995 wechselte beim *American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) die Gewerkschaftsspitze. Die Organisation bislang unorganisierter Sektoren wurde als strategisches Ziel erklärt und Ressourcen bereitgestellt. Im Jahr 2000 schließlich wurde auch ein inhaltlicher migrationspolitischer Richtungswechsel vollzogen, indem unter anderem die Regularisierung undokumentierter MigrantInnen und die Aufklärung von MigrantInnen über ihre Rechte gefordert wurden. Ferner wurde die Forderung nach Bestrafung von ArbeitgeberInnen, die undokumentierte MigrantInnen beschäftigen, aufgegeben, da sich diese als ineffektiv erwies. Die gewerkschaftliche Organisation von (irregulären) MigrantInnen wird also gegenüber strikteren Arbeitsmarktkontrollen prioritär gewichtet (Lüthje/Scherrer 2001: 159ff.).

(Figuroa 1998: 89). Das heißt es findet eine Verbindung zwischen gewerkschaftlicher Organisation und einem breiten Ansatz des Kampfes um Rechte und gegen Diskriminierung statt, welches der Strategie des RESPECT-Netzwerks entspricht. MigrantInnen organisieren sich zudem nicht unbedingt zuerst in Gewerkschaften, sondern in (ethnischen) *community*-Organisationen. Eine erfolgreiche Mobilisierung erfordert daher, dass Gewerkschaften die *community*-Organisationen nicht als potenzielle Konkurrenz wahrnehmen, sondern mit bereits existierenden Organisationen auf lokaler Ebene Kontakt aufnehmen. Figuroa sieht dazu – ähnlich wie im italienischen Fall – Verbindungsorganisationen am besten geeignet, die zwar unabhängig sind, aber von Gewerkschaften gefördert werden (in den USA z.B. *Labor Council for Latin American Advancement*, *Asian Pacific Labor Alliance*). Eine weitere Gemeinsamkeit von Gewerkschaften, die sich an den Kämpfen von MigrantInnen beteiligen, ist, dass sie dem Immigrationsstatus der ArbeiterInnen keine entscheidende Bedeutung beimessen (Lüthje/Scherrer 2001: 158). Das einigende Ziel ist das Er kämpfen besserer Arbeitsbedingungen, unabhängig davon, ob die ArbeiterInnen über eine gültige Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis verfügen. Des Weiteren erweitert sich in einer Gewerkschaft, die an der Organisation von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten interessiert ist, die innergewerkschaftliche Offenheit und Sensibilität. Daher kommt Figuroa zu dem Schluss, dass die zunehmende Beteiligung von MigrantInnen die Gewerkschaften selbst verändert: »[O]rganizing immigrant workers not only results in more union members, but also in more imaginative, worker-centered organizing strategies, and the transformation of local unions into more democratic, diverse, and powerful bodies« (Figuroa 1998: 98).<sup>29</sup>

In Teilen der US-amerikanischen Gewerkschaften konnte erreicht werden, dass die Arbeit und die Arbeitsbedingungen von MigrantInnen sichtbarer wurden und neue Organisationsformen, auch in bislang schwierig zu organisierenden Sektoren, entwickelt wurden. Boy Lüthje und Christoph Scherrer benennen drei Lehren, die europäische Gewerkschaften aus diesen US-amerikanischen Erfahrungen ziehen können (Lüthje/Scherrer 2001: 142, 164ff.): Erstens führte die Unfähigkeit, ethnische Minderheiten und MigrantInnen zu organisieren, zu einer Schwächung der Gewerkschaften sowohl hinsichtlich der Mitgliederbasis als auch der Verhandlungsstärke. Zweitens kann der Kampf gegen Diskri-

---

29 Ob die Organisation von MigrantInnen zur viel diskutierten Transformation von Gewerkschaften traditionellen Typs zu sozialen Bewegungsgewerkschaften tatsächlich beitragen kann, ist meines Erachtens skeptisch einzuschätzen (vergleiche Lüthje/Scherrer 2001: 165).

minierung von ethnischen Minderheiten und MigrantInnen nicht innerhalb der engen Grenzen der traditionellen Gewerkschaftspolitik stattfinden. Drittens muss mit den Organisierungsbemühungen eine stärkere Repräsentation von Minderheiten innerhalb der Gewerkschaften verbunden sein.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die gewerkschaftliche Organisation von ArbeitsmigrantInnen seit den 1970er Jahren ein Thema. Der Fokus liegt in den meisten Fällen auf der Integration in die bisherigen Gewerkschaftsstrukturen und der Bekämpfung von innergewerkschaftlichem Rassismus und weniger auf der Entwicklung innovativer Organisationsansätze. Klassische gewerkschaftliche Ansätze zur Integration der Anliegen von MigrantInnen werden beibehalten (z.B. das »Ausländerförderprogramm der IG Metall«, IG Metall 2003), mittlerweile werden jedoch auch neue Ansätze erprobt, die die spezifischen Interessen von (temporären) ArbeitsmigrantInnen berücksichtigen sollen. So gab am 4. September 2004 die IG Bauen – Agrar – Umwelt (IG BAU) auf ihrem Gewerkschaftskongress die Gründung des von ihr unabhängigen, aber nahestehenden »Europäischen Verbands der Wanderarbeiter« (*European Migrant Workers Union*) bekannt.<sup>30</sup> Zusätzlich hat die IG BAU in Warschau ein Büro eröffnet, wo ein Gewerkschaftssekretär zukünftigen in Deutschland arbeitenden WanderarbeiterInnen Rechtsberatung gewährt und sie zu organisieren versucht.

## Das RESPECT-Netzwerk und Gewerkschaften

Das RESPECT-Netzwerk strebt aufgrund der erwerbsarbeitsbezogenen Thematisierungsstrategie für die Probleme der in Haushalten arbeitenden Migrantinnen eine enge politische und praktische Kooperation auf verschiedenen Ebenen an. Gegenstand dieses Kapitels ist daher die Analyse des Verhältnisses von Gewerkschaften und undokumentierten Haushaltsarbeiterinnen aus dem Blickwinkel des Netzwerks. Das heißt der analysierte Quellenkorpus umfasst nur insofern gewerkschaftliche

- 30 Die migrationsbezogene Politik der IG BAU war lange von einem auf die Bekämpfung illegaler Migration gerichteten Ansatz bestimmt (Lüthje/Scherrer 2001: 163) und löste noch kurz vor der Gründung der Wanderarbeitergewerkschaft im Jahr 2004 Kontroversen über ihre Ausrichtung aus. Anlass war die Kampagne »Ohne Regeln geht es nicht«, die sich gegen illegale Beschäftigung im Bausektor richtet. Im Rahmen der Kampagne wurde eine Telefonhotline eingerichtet, bei der illegale Beschäftigung anonym gemeldet werden konnte. KritikerInnen warfen der IG BAU vor, zur Denunziation von undokumentierten MigrantInnen aufzurufen (zur Kontroverse: Harning/Maurer 2004).

Äußerungen, als dass diese in direktem Bezug zum RESPECT-Netzwerk beziehungsweise der Organisierung irregulärer Migrantinnen stehen.

Die Bedeutung von Gewerkschaften für die Arbeit des RESPECT-Netzwerks wird auf drei Ebenen hervorgehoben, der individuellen, der gesamtgesellschaftlichen und der politischen bei der Unterstützung von Kampagnen. Dies veranschaulicht das folgende Zitat von Natasha Pearce, einer der Koordinatorinnen von *Kalayaan*:

»The trade union can be crucial in ensuring, firstly, that migrants know their rights, secondly in supporting migrants when those rights are abused and thirdly, in campaigning for those rights not yet given: For domestic work in the private household to be categorised as ›proper‹ work. For full and non-discriminatory employment rights and social protection, including minimum wage, sickness and maternity leave pay, and pension rights« (Pearce 2000: 4f., vgl. auch Ariyadasa 1998a: 4).

Aufgrund der gesellschaftlich anerkannten Zuständigkeit von Gewerkschaften für Arbeitsfragen, wird eine Unterstützung als symbolisch wichtige Anerkennung der Probleme der Migrantinnen als arbeitsspezifische Probleme begriffen. Gewerkschaften seien zudem in der Lage, einen positiven Einfluss auf die öffentliche Meinung über ausländische Haushaltsarbeiterinnen, gerade unter ArbeiterInnen, auszuüben: »Particularly influential was the Union's firm stand against the notion that Overseas Domestic Workers the most basis of workers' rights could somehow threaten the job of the resident labour force« (Ariyadasa 1998a: 4). Auf individueller Ebene ermöglicht die Mitgliedschaft zudem – zumindest im britischen Fall – den Erhalt eines Identifikationsdokuments, das den undokumentierten MigrantInnen ein anderes Auftreten in der Öffentlichkeit ermöglicht:

»The workers would get a trade union card. Because up to then, they had no identification whatsoever, nothing to show, this is who I am. If they were stopped by the police and were asked for an identification or if they went to register somewhere, in a hospital or health care and were asked for a passport, they didn't have a passport. But at least they had a trade union card. Some form of security for them« (Interview Kalayaan-Mitbegründerin, 21.1.2002).

Die exemplarischen Äußerungen zeigen die Einschätzung des RESPECT-Netzwerks, die im britischen Fall durch konkrete Erfahrungen untermauert wird, dass Gewerkschaften ein ermöglichender Faktor und Bündnispartner im Kampf um mehr Rechte für undokumentierte Migrantinnen sind.



## Gewerkschaftliche Organisation undokumentierter Migrantinnen

Die Beschreibung der gewerkschaftlichen Organisation von Migrantinnen, die in Haushalten arbeiten, kann aufgrund der nicht vorhandenen Datenbasis nur exemplarisch erfolgen. Es gibt keine annäherungsweise verlässlichen Daten über Mitgliederzahlen oder den rechtlichen Status. Gründe liegen dafür in der geringen Bedeutung, die diesem Sektor aus gewerkschaftlicher Perspektive beigemessen wird, der in den meisten Fällen irreguläre Beschäftigung auf Grundlage der individuellen Absprache zwischen ArbeitgeberIn und ArbeitnehmerIn, dem geringen Organisationsgrad der Beschäftigten sowie der Art der Datenerhebung in den Gewerkschaften. Aufgrund dieses Defizits versuche ich im Folgenden nicht, wenig valide Daten zur tatsächlichen Organisation zu rekonstruieren, sondern habe mein vorhandenes Datenmaterial auf die Einschätzung der Akteure zum status quo hin ausgewertet.

### Länderspezifische Unterschiede

Die gewerkschaftliche Organisation von Haushaltsarbeiterinnen ist in allen Ländern, in denen das RESPECT-Netzwerk vertreten ist, gering. MigrantInnenselbstorganisationen und die Interessenvertretung und Beratung über Nichtregierungsorganisationen aus dem frauenpolitischen, kirchlichen, antirassistischen etc. Spektrum bleiben die wichtigsten Akteure. Gekennzeichnet ist die Situation gewerkschaftlicher Organisation und gewerkschaftlichen Engagements für irreguläre Migrantinnen weltweit<sup>31</sup> durch länderspezifische Unterschiede, die sich an der Einstellung zum informellen Sektor festmachen lassen:

»You have a clash in Europe, you have organisations like in Italy or Spain, trade unions which completely know of that informal sector because it's more visible or because [...] they did not used to be a migration country [...]. So there it's not a taboo, they speak all the time of the informal sector [...]. And then you have Germany or the Netherlands, trade unions say [...] what you're talking about, are you crazy...? In Spain, it's completely mainstream. That's a big, big clash« (Interview Solidar/RESPECT, 28.11.2001).

In der Bundesrepublik Deutschland »vollzieht sich der Widerstand [irregulärer Migrantinnen, hs] gegen miese Arbeitsbedingungen jenseits und unbemerkt von der gewerkschaftlichen Praxis« (RESPECT/Kanak

31 Die zuständige Referentin des internationalen Gewerkschaftsdachverbandes ICFTU fasst dies wie folgt: »I'm the first one to say that the unions does not have very much experience on that [organizing irregular migrants, hs], except our unions in North America. And in Europe they're just starting, especially on the domestic workers« (Interview mit einer ICFTU - Vertreterin, 5.9.2001).

Attak 2003). Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder im Sektor privater Haushaltsarbeit. In Deutschland sind nach Angaben der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) 37 000 Mitglieder registriert, die in Privathaushalten arbeiten bzw. über Dienstleistungszentren beschäftigt sind (Bothfeld 2000). Dabei handelt es sich um sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Tarifpartner ist der Deutsche Hausfrauenbund. Darüber gab es insbesondere vor und nach dem Bundeskongress von Ver.di im Herbst 2003, auf dem das RESPECT-Netzwerk einen Initiativantrag (Ver.di - Gesellschaft für Legalisierung 2003) einbrachte und einen Redebeitrag hielt, Eintritte von irregulären Migrantinnen. Die Eintritte erfolgten als politischer Akt, um auf die Probleme von illegalisierten Migrantinnen aufmerksam zu machen und von der Gewerkschaft ein größeres Engagement einzufordern. RESPECT und Kanak Attak kommen zu dem ernüchternden Schluss, dass »Gewerkschaften [...] keine Anlaufstellen für ArbeitnehmerInnen, deren fundamentale Arbeitsrechte verletzt werden« sind (RESPECT/Kanak Attak 2003).

Anders sieht es in Italien aus, die italienische Gewerkschaft CGIL vermittelt Jobs für Hausangestellte (Adora Olivier, CGIL, in: Kalayaan/SOLIDAR 1996: 9) und ist dadurch eine Anlaufstelle sowohl für ArbeitgeberInnen als auch für die Frauen. Dies hat den Vorteil, dass die Gewerkschaft sowohl mit den ArbeitgeberInnen über den Arbeitsvertrag sprechen kann als auch den Arbeiterinnen im Fall von Vertragsverletzungen bekannt ist. Darüber betreibt die Gewerkschaft den Aufbau von stabilen Kommunikationsstrukturen zwischen der Gewerkschaft und selbstorganisierten MigrantInnengruppen:

»In October 1997, the Union organized a Committee of leaders from a variety of ethnic communities. This Committee meets with the Union regularly to discuss updates of Immigration Law and, through the Committee, members are kept well informed on relevant issues and the Union learns about the problems that are being faced« (Adora Olivier, CGIL, in: Kalayaan 1998: 10).

Auch in Großbritannien gibt es einen engen Kontakt zwischen TGWU und Organisationen von und für illegalisierte Migrantinnen. Das Selbstverständnis der TGWU zeichnet sich dadurch aus, dass es die Verwirklichung von Gerechtigkeit an der Gerechtigkeit misst, die den Haushaltsarbeiterinnen zukommt:

»I bring the commitment of our Union, we pledge our continued support to your struggle and we say as Kennedy said, »so long as you Overseas Domestic Workers are held in the bondage of degradation which you have experienced then none of our million members can claim to be free«. And they are with you in spirit, [...] to fight with you side by side until your freedom is as good as their freedom« (Morris 1995: 5).

Die engagierte und glaubwürdige Unterstützung durch die Gewerkschaftsführung wurde von *Kalayaan* und dem RESPECT-Netzwerk auf symbolischer, politischer und praktischer Ebene als sehr wichtig eingeschätzt. Die Kooperation wurde dadurch vereinfacht, dass sich die TGWU als Kampagnenorganisation versteht (Maureen Byrne, TGWU, in: *Kalayaan/SOLIDAR* 1996: 9) und in Kooperation mit der NGO *Kalayaan* das Thema der ausländischen Haushaltsarbeiterinnen aufgegriffen und zum Gegenstand einer lang angelegten Kampagne gemacht hat. Im Zuge der gemeinsamen Kampagne wurden in der TGWU mehrere hundert undokumentierte MigrantInnen, die in Privathaushalten arbeiten, Mitglied. Zuerst wurden rund 5 000 Migrantinnen jedoch Mitglied von *Waling-Waling*, der Londoner Selbsthilfeorganisation – oder »underground trade union« (Interview RESPECT/Solidar, 28.11.2000). *Waling-Waling* bzw. *Kalayaan* fungierten insofern als Mittlerorganisation zwischen Migrantinnen und Gewerkschaft. Die Politik der TGWU umfasst sowohl *equal-* wie *special treatment-*Ansätze. TGWU-Mitglieder ohne legalen Aufenthaltsstatus genießen als Gewerkschaftsmitglieder die gleichen Rechte, das heißt Zugang zu Serviceleistungen, Bildung, Teilnahme an Aktivitäten, wie alle anderen (Maureen Byrne, in: *Kalayaan/SOLIDAR* 1996: 10). Die TGWU ermutigt durch eine spezielle Ansprache Hausangestellte, an gewerkschaftlichen Bildungsangeboten und sektorspezifischen Aktivitäten teilzunehmen. Ein Ziel ist dabei die Horizonsweiterung: »[O]nce a month members come to meet other T&G members, not to discuss their plight but listen to what else is going on« (Maureen Byrne, TGWU, ebd.: 9). Es werden aufgrund des irregulären Aufenthaltsstatus spezifische Vorsichtsmaßnahmen ergriffen: »We give them a feeling that they're safe when they're with other T&G members because they're terribly frightened of being exposed« (Maureen Byrne, TGWU, ebd.: 10). Die TGWU ist, bezüglich des Engagements für Migrantinnen, die in Haushalten arbeiten, neben Gewerkschaften aus Italien und Frankreich<sup>32</sup> eine Ausnahme unter den europäischen Gewerkschaften. Elsa Ramos von der *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) wünscht sich davon ausgehend einen Ausstrahlungseffekt: »We would like that all European trade unions followed the T & G. We hope that the T & G puts pressure on the *Trade Union Congress* and the *Trade Union Congress* puts pressure on the European Trading Con-

32 »Italy has been one of our prime examples for organising women in the domestic sector and France, too, had been quite active« (Elsa Ramos, ICFTU, in: *Kalayaan/SOLIDAR* 1996: 10, vergleiche auch Interview ICFTU, 5.9.2001).

federation to take a strong position« (Elsa Ramos, ICFTU, in: Kalayaan/SOLIDAR 1996: 10).

### Positive Einstellung gegenüber Legalisierungen

Auf internationaler Gewerkschaftsebene gibt es eine klar formulierte Forderung nach nationalen Legalisierungsprogrammen und dem Schutz sowie der Organisation illegalisierter MigrantInnen:

»Trade unions must: urge governments to legalize undocumented workers; lobby for legislation to protect those working in the underground economy; work with legal communities to provide support and legal assistance for undocumented workers; undertake special campaigns to organize migrant workers, including those who are undocumented« (ICFTU 2002: 18).

Von Seiten nationaler Gewerkschaften gibt es – insbesondere in Großbritannien, Italien, Spanien und Frankreich – eine Reihe von Aussagen und Positionsbestimmungen, die einer Legalisierung von irregulären MigrantInnen ebenfalls positiv gegenüber stehen und mehr oder weniger konkrete Verfahrensvorschläge machen. In Deutschland steht die Diskussion dazu noch weitestgehend aus, auch hat es anders als in Ländern wie Belgien, Spanien oder Frankreich noch keine Legalisierungsmaßnahmen gegeben (vgl. PDS 2001), zu denen sich die Gewerkschaften politisch verhalten mussten. Frank Bsirske, Vorsitzender von Ver.di, antwortete auf die Frage nach der Legalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus »Ich kann mir das vorstellen« (Kanak TV 2003) und verwies auf das Engagement französischer Gewerkschaften. Er signalisierte eine auf breiter gewerkschaftlicher Basis beruhende Diskussionsbereitschaft. Die IG Metall hat auf Leitungsebene eine entwickeltere Position in punkto der Legalisierung als Ver.di. Sie bezieht sich positiv auf eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU zu einem Entwurf einer Mitteilung der Europäischen Kommission zu illegaler Einwanderung (EC 2003).

»Die IG Metall ist [...] der Meinung, dass die Legalisierung der Einwanderer, die bisher ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung sind, wie in der EU auch in Deutschland Teil des neuen Migrationkonzepts sein muss. [...] Nach Meinung der IG Metall bedarf die Legalisierung keiner außerordentlichen Verfahren oder Amnestie, sondern kann schrittweise unter bestimmten Bedingungen wie Arbeitsbeziehungen, familiären Bedingungen, erfolgreicher sozialer Integration, humanitären Gründen u.a. vollzogen werden«<sup>33</sup> (Schallmeier, zit. in: Buchholz 2002, vgl. auch IG Metall 2001).

---

33 Zitat aus einem Brief von Manfred Schallmeier (IG Metall-Vorstand) an Ludwig Stiegler (Vorsitzender der Querschnittsgruppe Integration und Zuwanderung, SPD-Bundestagsfraktion) vom 11.9.2001.

Im Jahr 2005 unterzeichneten aus den DGB-Gewerkschaften führende GewerkschafterInnen den insgesamt von 406 Personen, Organisationen und Institutionen des öffentlichen Lebens – Kirchen, Parlamenten, Justiz, Medien, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft etc. – unterstützten Aufruf »Manifest Illegale Zuwanderung – für eine differenzierte und lösungsorientierte Diskussion« (Katholisches Forum Leben in der Illegalität 2005). Gefordert wird u.a. sich an Lösungsstrategien anderer Länder zu orientieren, die die Menschenrechte illegalisierter MigrantInnen und ihrer Angehörigen achten.

Auf europäischer Ebene wird die Position vertreten, dass Legalisierungen eine Angelegenheit nationaler Gewerkschaften und Regierungen sind, in die sich der Europäische Gewerkschaftsbund nicht einmischt, die er aber wohlwollend betrachtet:

»We're in favour of course, we're in favour of it. But again – it's not up to us to organise actions. It's at a national level. And trade unions did it. There were initiatives in Spain, in Italy. But again it varies from member state to member state, there I have to be very concise« (Interview ETUC, 23.7.2001).<sup>34</sup>

Auf programmatischer Ebene zeigen sich Gewerkschaften auf globaler, europäischer und nationaler Ebene zunehmend für Legalisierungsmaßnahmen aufgeschlossen.

## Ursachen für geringes gewerkschaftliches Engagement

Aus den Dokumenten kristallisieren sich vier Gründe für eine Zurückhaltung der Gewerkschaften heraus: erstens die Diskrepanz zwischen Positionen und Politiken, zweitens latente und manifeste nationalistische oder rassistische Grundpositionen, drittens die marginale Stellung informeller, feminisierter Erwerbsarbeit in den Gewerkschaften und viertens die Zuweisung der Zuständigkeit für Probleme von MigrantInnen an NGOs.

34 Diese Position wird auch in der Frage der Regelung des Zugangs von ausländischen Haushaltsarbeiterinnen vertreten: »Some trade unions, as the Spanish trade unions, they say, they should be allowed to come in with a visa but without a specific job. [...] But I don't think it is a question of ETUC, to pronounce. You also have sometimes to give room to member states. The main problem of the domestic workers first of all is, they're a lot of them on the labour market, already. So, what we say [...] is, the first problem is regularisation of the third country nationals who are illegally on the European territory before bringing others in« (Interview ETUC, 23.7.2001).

Kritisiert wird von RESPECT und Kanak Attak in Deutschland die Diskrepanz zwischen verbalen Absichtsbekundungen und der Gewerkschaftsrealität und einer daraus resultierenden Strategielosigkeit:

»Als sich dieses Jahr schließlich die IG Metall als erste und bisher einzige Gewerkschaft einer Stellungnahme der Europäischen Kommission anschloss, die Regularisierung undokumentierter EinwanderInnen doch als ein Mittel der Regulierung des Arbeitsmarktes einzusetzen, blieb diese Forderung bisher wo sie ist – auf dem Papier« (RESPECT/Kanak Attak 2003).<sup>35</sup>

Die Zurückhaltung der Gewerkschaften hängt zweitens mit latentem Rassismus in Teilen der Gewerkschaftsbasis zusammen, der einen offensiveren Umgang mit dem Thema der Illegalisierung erschwert. Trotz gewerkschaftsinterner Anstrengungen durch Bildungsarbeit und den Ausschluss rechter Mitglieder, bleibt das Problem bestehen: »I'm the first one to say, ok we've got racism in the union, let's expell them. But they've been expelled in many of the unions already, right-wing members. But it's changing mentality, it's everybody saying he's not racist, but...« (Interview ICFTU, 5.9.2001). Elsa Ramos vom Gewerkschaftsdachverband ICFTU sieht in der fehlenden Auseinandersetzung mit dem Thema Rassismus eine Hauptursache, dass sich Gewerkschaften im Einsatz für ArbeitsmigrantInnen so schwer tun. »Solidarity stops at the shop floor« (Elsa Ramos, ICFTU, in: Kalayaan/SOLIDAR 1996: 10). Erklärt wird die gewerkschaftliche Realität mit den Mehrheitsverhältnissen in den Gewerkschaften, der Diskrepanz zwischen Teilen der Gewerkschaftsspitze, einigen engagierten GewerkschafterInnen und Teilen der Basis sowie dem Mandat der Gewerkschaft, sich zuerst für ihre Mitglieder einzusetzen:

»Gewerkschaften bilden, wie andere Massenorganisationen auch, einen Querschnitt durch die Bevölkerung. [...] Gewerkschaften sind auf Grund ihrer Aufgaben und ihrer historischen Entwicklung keine revolutionären Organisationen. Die Aufgabe der Gewerkschaften ist zuallererst die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der arbeitenden Menschen. Die Erkenntnis, dass dazu auch die Migrationspolitik und erst recht die Situation der Illegalisierten gehört, ist nach meiner Auffassung bei den im DGB vertretenen Gewerkschaften unterschiedlich tief in der Mitgliedschaft verwurzelt« (Buchholz 2002).

Vom RESPECT-Netzwerk in Deutschland werden ähnliche strukturelle gewerkschaftsinterne Ursachen und mediale Kampagnen für die ablehnende bzw. abwartende gewerkschaftliche Position bezüglich irregulärer

---

35 Die gleiche Einschätzung hat Buchholz: »Wie in vielen Bereichen ist hier die Beschlusslage der IG Metall die eine Seite, die reale Bedeutung [...] in der Organisationswirklichkeit eine andere« (Buchholz 2002).

Migration gesehen: Die Diskrepanz zwischen der Realität und dem Anspruch der Gewerkschaften, alle ArbeitnehmerInneninteressen zu vertreten, erklärt sich »aus der ›Schwarzarbeitsdebatte‹. Die Vorstellung einer neuen Form der ›Schmutzkonkurrenz‹ undokumentierter ArbeiterInnen setzt von vornherein ein Denken in Gang, das einer Gruppe von Menschen ein Vorrecht auf einen Arbeitsplatz gegenüber einer anderen einräumt. Dieses Denken ist nationalistisch und rassistisch, weil es Menschen nach eben solchen Kategorien einteilt« (RESPECT/Kanak Attak 2003).

Eine dritte Ursache für das geringe gewerkschaftliche Engagement ist – zumindest in nord- und westeuropäischen Gewerkschaften – die randständige Position des informellen Sektors sowie ein enger Arbeitsbegriff, aus dem – auch bezahlte – Reproduktionsarbeit herausfällt. Das RESPECT-Netzwerk Berlin und Kanak Attak stellen diesbezüglich fest dass »feministische Positionen, die z.B. innerhalb der Gewerkschaften dafür streiten, den Arbeitsbegriff auszuweiten und frauenspezifische Tätigkeiten tariflich aufzuwerten, immer noch in den Gewerkschaften umkämpft sind« (RESPECT/Kanak Attak 2003). Die geringen Organisationsanstrengungen im informellen Sektor sind jedoch nicht allein auf Ignoranz zurückzuführen, vielmehr beteiligen sich Gewerkschaften ungern an der Regulierung des informellen Sektors, da dies indirekt eine Anerkennung von prekären Arbeitsbedingungen bedeutet:

»I don't like this whole idea of migrant domestic workers. And not having child-care facilities, or not having care facilities. As an alternative I don't like it at all. I can understand you regularise, but [...] I am not in favour in pushing or encouraging domestic workers. [...] And then you have women in high paid jobs [...] who will pay women in very low paid jobs. It's not the image of social justice you dream about« (Interview ETUC, 23.7.2001).<sup>36</sup>

Eine vierte Ursache des geringen gewerkschaftlichen Interesses liegt in der gesellschaftlichen Aushandlung der Zuständigkeit für Probleme, die irreguläre MigrantInnen betreffen: »Die [...] prekären Arbeits- und Lebensbedingungen werden stillschweigend zur ›humanistischen Aufgabe‹ gemacht und den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, medizinischen Beratungsstellen, antirassistischen Gruppen und natürlich den migrantischen Communities zum ›Auffangen‹ überlassen« (RESPECT/Kanak Attak 2003). Kritisiert wird von RESPECT, dass es für bestimmte Probleme einen gesellschaftlichen Bearbeitungsmodus gibt, der dazu führt, dass

36 Gleichzeitig kann jedoch auch ein Konsens über die stillschweigende Funktionalität eines informell organisierten Kinderbetreuungs-, Pflege- und Haushaltssektors bestehen, an dem auch die Gewerkschaften nicht rühren wollen.

Probleme nicht den Ursachen entsprechend – z.B. Schaffung würdiger Arbeitsbedingungen – angegangen werden. Die Zuständigkeitszuweisung setzt sich auch in politischen Fragen auf europäischer Ebene fort. »Organisations that work on the European level, like the Jesuit Refugee Service or trade unions, expect from us that we take up the point of undocumented migrants« (Interview *picum*, 23.7.2001). Bei den Gewerkschaften führt das zu der Einschätzung, dass die NGOs aktiver – und kompetenter – sind als sie selbst. »We work together with the RESPECT-network, but the main job is done by RESPECT, not by ETUC. It's a bit a strange situation, but sometimes we have to recognise that we are not as active as NGOs on certain topics« (Interview ETUC, 23.7.2001).

Die Bedingungen für ein stärkeres Engagement scheinen nicht besonders gut zu sein: Oft weisen Gewerkschaften trotz der erwerbsarbeitsbezogenen Problematik die Zuständigkeit von sich und überlassen die politische und unterstützende Arbeit NGOs bzw. in den Gewerkschaften den für Frauenpolitik Zuständigen. Des Weiteren ist die Positionierung zum informellen Sektor und zu einem erweiterten Arbeitsbegriff umstritten. Es herrscht in Teilen der Gewerkschaft ein latenter Rassismus und die Gewerkschaftsspitzen geben zwar Absichtserklärungen zur Regularisierung von illegalisierten Migrantinnen ab, setzen diese aber nicht in konkrete Politik um.

## Strategien für eine stärkere Beteiligung von Gewerkschaften

Trotz der schlechten Ausgangsbedingungen gibt es Anstrengungen von Seiten des RESPECT-Netzwerks und engagierten Gewerkschafterinnen, Wege der Öffnung der Gewerkschaften zu suchen. Gerade für undokumentierte Migrantinnen, die in Privathaushalten arbeiten, kann sich die Ausgangssituation zu einem Teil positiv auswirken. Elsa Ramos sieht in der Bedeutungslosigkeit feminisierter prekärer Arbeit eine politisch zu nutzende Lücke: »Now it's a little bit easier with women domestic workers because they are no threat to the general union membership« (Elsa Ramos, ICFTU, in: Kalayaan/SOLIDAR 1996: 10).

Die Auswertung der Konferenzdokumentationen, Veröffentlichungen und Interviews ergibt, dass es beim RESPECT-Netzwerk keine explizite Strategie bezüglich Gewerkschaften und der gewerkschaftlichen Organisation von Haushaltsarbeiterinnen gibt. Die Ansatzpunkte haben sich eher zufällig aus der Praxis heraus ergeben bzw. reflektieren die strategischen Überlegungen von am Netzwerk beteiligten Gewerkschafterinnen. Die Praxis ähnelt der in den USA: eine Kombination aus *empowerment* und Organisation, internen gewerkschaftlichen Reformen und einer *top-down*-Strategie. Insgesamt fällt auf, dass die Frage der



gewerkschaftlichen Organisierung wenig thematisiert wird, da die Organisierung vor allem parallel, das heißt über MigrantInnenselbst-organisierungen bzw. NGOs läuft. Anders als in den USA bei der *Justice for Janitors*-Kampagne ging die Initiative nicht von einer Gewerkschaft aus, sondern von NGOs und Migrantinnen selber. Dennoch wird von einigen Gruppen des RESPECT-Netzwerks die offensive Ansprache von ArbeitnehmerInnen in irregulären Beschäftigungsverhältnissen und die Bereitstellung von Ressourcen für mehrsprachiges Personal und Organisierungskampagnen gefordert (RESPECT/Kanak Attak 2003). Die Gewerkschaften selbst sehen die gewerkschaftliche Organisierung nicht unbedingt als das wichtigste Ziel an:

»And generally what we do with RESPECT is the self-organizing. We don't necessarily recruit them in the unions if they don't want. I mean, that's their right, their basic right. We help them with legal services and our local unions, our national unions. That's what the unions in Italy have been doing for ages and the *Unión general de trabajadores* and the *Comisiones Obreras* in Spain. And in France also of course. For instance in America, you have a coalition of black workers which is very good. And in Britain they're starting it« (Interview ICFTU, 5.9.2001).

Die Bedingungen in den USA waren andere, wie die ICFTU-Vertreterin andeutet. Von einer anderen Gewerkschaftsvertreterin wird die Situation der Organisierung weiter fortgeschritten eingeschätzt und die Zusammenarbeit mit dem RESPECT-Netzwerk als Beispiel und mögliches Vorbild für die gewerkschaftliche Organisierung in ähnlichen Bereichen gesehen: »We would again like to work together with RESPECT. To show, to give an example of how you organise a very specific category of migrant workers« (Interview ETUC, 23.7.2001).

Sowohl von gewerkschaftlicher Seite als auch des RESPECT-Netzwerks wird in Bezug auf die Gewerkschaften – nicht die Organisation des Netzwerks – die *top-down*-Strategie als die effektivste erachtet. In der britischen TGWU hat der Generalsekretär Bill Morris gegenüber der Basis, der Kampagne und den undokumentierten Migrantinnen<sup>37</sup> immer wieder deutlich gemacht, dass das Thema »Chef-Sache« ist: »We want to recommit ourselves and dedicate the Union's resources and the name of the Union and all our members to the cause, and to the cause of justice« (Morris 1995: 4). Auch das Netzwerk folgt nach thematisch motivierten Versuchen der Einflussnahme auf Gewerkschaften diesem Ansatz: »We're approaching from the Women's Commission, then we

37 »Bill Morris, General Secretary of TGWU, said he will do all he can to mobilise support of the whole Labour movement and asked to be put on record to support every single demand of Kalayaan« (Kalayaan 1994: 1).

have Migrant's Commission. But what we found out, there is some limitation in working bottom-up, so we're now working a lot from the top-bottom« (Interview Solidar/RESPECT, 28.11.2000).

Als *window of opportunity* wird – ähnlich wie im US-amerikanischen Fall – der gewerkschaftliche Reform- und Organisationswandelprozess gesehen, in dessen Zuge sich die Gewerkschaften MigrantInnen öffnen könnten. Die ICFTU-Vertreterin vergleicht die möglichen langfristigen Veränderungen mit dem Wandel, den Gewerkschaften durch die Beteiligung von Frauen vollzogen haben. Als Ziel sieht sie eine demokratischere und multikulturelle Gewerkschaft, in der Minderheiteninteressen auch durch Minderheitenangehörige vertreten werden:

»The women have changed trade unions so much. We don't have anything else, so give me another structure to bargain. [...] So transform them. And only when we have representatives of ethnic minorities, of migrants, of black workers we will be able to really transform the union [...]. When I go to a union and see all that pot whaled white men, I want to see women, I want to see same colour as me. Because I can trust that they will protect my interests, not speaking on behalf of me« (Interview ICFTU, 5.9.2001).

Ähnlich wie in anderen Bereichen – z.B. Hochschulen, Behörden und Ministerien – wird die Implementierung von *Gender Mainstreaming* oder geschlechtssensiblen Ansätzen als Chance der Veränderung begriffen: »Now we have more and more trade unions who want to be gender sensitive« (Interview Solidar/RESPECT, 28.11.2001).

Als Bedingung für die Mitgliedschaft undokumentierter MigrantInnen fordert die RESPECT-Initiative Berlin die Veränderung der Aufnahmekriterien bzw. der Aufnahmepraxis bei der Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di »dahingehend, dass ArbeitnehmerInnen auch ohne Bankkonto, mit sehr wenig bis gar keinem Einkommen [...] Mitglieder werden können. Bei Bedarf ist eine Anonymisierung möglich« (RESPECT/Kanak Attak 2003).<sup>38</sup> Oft werden undokumentierte MigrantInnen nur über informelle Absprachen von einigen wenigen Gewerkschaftssekretären aufgenommen.<sup>39</sup>

Einigkeit besteht bei Vertreterinnen der Gewerkschaften und des RESPECT-Netzwerks darin, dass eine Bedingung zukünftigen stärkeren gewerkschaftlichen Engagements für (undokumentierte) MigrantInnen die Ausweitung der Kooperationsbeziehungen mit anderen Organisationen auf drei Ebenen ist: erstens mit NGOs und Beratungsstellen,

---

38 Über die Barrieren für irreguläre MigrantInnen, Gewerkschaftsmitglieder zu werden, gibt es unterschiedliche Einschätzungen.

39 Feldforschungsnotiz RESPECT-Netzwerk, Koordination Deutschland, Berlin, 1.-3.2.2002.

zweitens mit den Betroffenen selbst und drittens mit Gewerkschaften und NGOs in den Herkunftsregionen.

Aufgrund der Organisation des Sektors privater Hausarbeit gestaltet sich der Zugang zu den Frauen für die Gewerkschaften schwierig. »[T]hey are not very attractive for union organising, because you have to invest an awful lot to organise this sector« (Elsa Ramos, ICFTU, in: Kalayaan/SOLIDAR 1996: 10). Daraus folgern Gewerkschaftsvertreterinnen dass »Vernetzung mit anderen Organisationen, z.B. Ausländerberatungsstellen des DGB oder speziellen Migrantenorganisationen« (Bothfeld 2000), die einen Zugang zu den Frauen haben, essentiell ist (vgl. auch RESPECT/Kanak Attak 2003). Dabei sieht sich das RESPECT-Netzwerk selbst als kompetente Organisation, die verschiedene Gruppen an einen Tisch zu bringen: »We know that we're one of the best projects of Daphne<sup>40</sup> because we really bring together the trade unions, bring together the women's organisations, it's so well thought that network, because it was self organized groups of women in London, then in different countries, we really go straight to the point« (Interview Solidar/RESPECT, 28.11.2000).

Dieser Ansatz schließt an den zweiten Punkt an, der Strategieentwicklung unter Beteiligung der Betroffenen. Das Netzwerk betont die Notwendigkeit partizipativer Methoden, um im »Bereich der Haus-, Pflege- und Sexarbeit mit den ArbeitnehmerInnen neue Formen und Strategien der Interessensdurchsetzung« (RESPECT/Kanak Attak 2003) zu entwickeln. Karitative, advokatorische und paternalistische Ansätze werden abgelehnt.

Zur effektiven Organisation von – regulären wie irregulären – MigrantInnen wird die Bedeutung der Kooperation zwischen Gewerkschaften in den Ziel- und den Herkunftsländern hervorgehoben. »[W]e also emphasise the importance of networking with the unions in the countries of origin« (Elsa Ramos, ICFTU, in: Kalayaan/SOLIDAR 1996: 11). Gewerkschaften setzen sich insbesondere in den Ländern aktiv für »ihre« MigrantInnen ein, in denen der Arbeitskraftexport für die Volkswirtschaft eine große Bedeutung hat<sup>41</sup> und die Ausbeutung der MigrantIn-

40 Aktionsprogramm der EU zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche.

41 Beispiele sind die *Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal*, die dominikanische *Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos*, welche eng mit dem US-amerikanischen *American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations* zusammenarbeitet, der *Ceylon Wokers' Congress* aus Sri Lanka, die Marokkanische *Union marocaine du travail*, pakistanische Gewerkschaften oder der ecuadorianische Ge-

nen, nicht zuletzt in Privathaushalten, besonders extrem ist. Ein Ansatz ist die präventive Aufklärung über Arbeitsbedingungen und -rechte in den Zielländern.

»Our unions in the sending countries, in countries like the Philippines, like Malaysia, work very close with other NGOs, with church based organisations. They prepare the migrants for going to other countries and making contacts in the receiving, in the host countries, so that they are not left to themselves to defend. They know, that there are such things as NGOs, as unions, who defend their rights« (Interview ICFTU, 5.9.2001).

Die Form der inter- und transnationalen Kooperationsbeziehungen sieht sehr unterschiedlich aus. Im Sektor privater Haushaltsarbeit steht bei den Gewerkschaften in den Hauptherkunftsländern die Sorge um die Rechte von in den Golfstaaten beschäftigten Frauen aus den Philippinen, Indonesien und Sri Lanka im Vordergrund der Bemühungen des *Trade Union Congress of the Philippines* und dem indonesischen Dachverband *Serikat Buruh Seluruh Indonesia*, welche mit der *International Confederation of Arab Trade Unions* kooperierten (David 2002: 74). In den Herkunftsländern werden unter anderem Informationsworkshops angeboten. Es kann sich auch um konkrete Organisationsunterstützung handeln, wie im philippinisch-belgischen Fall, in dem die *Association of Filipino Workers* aus den Philippinen einen *organizer* entsandte »to help a group of Filipino taxi drivers in Belgium to form a union this year [...]. The association also manages to help overseas workers form a union by affiliating them with existing labor groups in their host country« (Sison 2002). Einige Gewerkschaften haben untereinander Kooperationsabkommen abgeschlossen. Der britische *Trade Union Congress* und der portugiesische Gewerkschaftszusammenschluss *Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional* (CGTP-IN) unterzeichneten 2001 ein Abkommen, das Maßnahmen zur Erhöhung der Mitgliedschaft portugiesischer ArbeitsmigrantInnen beim *Trade Union Congress* zum Ziel hat. Ähnliche Abkommen gibt es zwischen CGTP-IN und Gewerkschaften in Luxemburg, Spanien und der Schweiz. Ein neuer Ansatz gewerkschaftlicher Organisation wird im Sektor hochqualifizierter Migration mit IT-ArbeiterInnen aus Indien erprobt. Reagiert wird auf den häufigen Wechsel der Einsatzorte der ArbeiterInnen mit dem Ausstellen eines »UNI-Passes« des *Union Network International*, dem weltweiten sektoralen Zusammenschluss der Dienstleistungsgewerkschaften. Der Pass ermöglicht es den Gewerkschaftsmitgliedern, bei einem Umzug ohne bürokratischen Aufwand von einer Gewerkschaft

---

werkschaftsdachverband *Confederacion Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres* (David 2002).

zur nächsten zu wechseln (David 2002: 74). Reagiert wird damit auf den geringen Organisationsgrad von ArbeitsmigrantInnen und das Problem, dass auch Gewerkschaftsmitglieder durch den Umzug in ein anderes Land die gewerkschaftliche Anbindung verlieren. An den verschiedenen Ansatzpunkten wird deutlich, dass es Versuche gibt, auf unterschiedliche Anforderungen niedrig- und hochqualifizierter Arbeitsmigration zu reagieren. Durch den inter- und transnationalen Charakter von Migrationsbewegungen sehen sich Gewerkschaften zunehmend herausgefordert, international zu kooperieren und sich mit Problemen von Arbeitsbedingungen und -rechten zu befassen. Um die Rechte international anzugleichen, fordert das RESPECT-Netzwerk in Deutschland, dass sich die Gewerkschaften, insbesondere Ver.di, für eine Ratifizierung der UN-Konvention für die Rechte der WanderarbeiterInnen und ihrer Familien sowie ihrer Umsetzung in nationales Recht einsetzen (RESPECT/Kanak Attak 2003). Bislang wurde die Konvention fast ausschließlich von Herkunftsstaaten ratifiziert. Nicht nur die Regierungen, auch Gewerkschaften in den Zielländern zeigten sich bezüglich der Unterstützung der Konvention zögerlich, da diese explizit auch die Rechte undokumentierter MigrantInnen betont, obgleich der Weltverband der Freien Gewerkschaften ICFTU zur Ratifizierung auffordert (ICFTU 2002: 17).

Die vom RESPECT-Netzwerk geforderte inhaltliche Ausrichtung der Gewerkschaften sieht eine Kombination aus *equal-* und *special-treatment*-Ansätzen vor. Elemente einer *equal-treatment*-Strategie sind z.B. die »Schaffung von Tarifvertragsstrukturen« (Bothfeld 2000), die Verwirklichung von »Arbeitsrechten und sozialen Mindeststandards für alle ArbeitnehmerInnen« (RESPECT/Kanak Attak 2003). *Special-treatment*-Elemente sind die Entwicklung von »new ways of organising, which recognise the particularities of the private home« (Pearce 2000: 5) und die geforderte Anerkennung von MigrantInnen als Personengruppe<sup>42</sup> innerhalb von Ver.di (RESPECT/Kanak Attak 2003). Die Forderung, dass sich die Gewerkschaften für die Anerkennung von Berufs- und Universitätsabschlüssen von Nichtdeutschen und eine Abschaffung des Inländerprimats einsetzen (RESPECT/Kanak Attak 2003), verdeutlicht, dass Maßnahmen des *special-treatment* die Voraussetzungen für ein *equal treatment* bedeuten können.

42 Die Anerkennung als »Personengruppe« erfordert eine Zweidrittelmehrheit des Bundeskongresses von Ver.di. Im Gegensatz zu einem »Bundesarbeitskreis« stehen einer »Personengruppe« u.a. mehr Ressourcen zur Verfügung. Es gibt folgende Personengruppen bei Ver.di: Jugend, SeniorInnen, ArbeiterInnen, BeamtInnen, MeisterInnen u.a., freie MitarbeiterInnen u.a. und Erwerbslose (Ver.di 2003, § 60).

## Zwischen Desinteresse, Abwehr und Öffnung

Nur eine sehr geringe Anzahl der Migrantinnen, die in Privathaushalten arbeitet, ist in Europa gewerkschaftlich organisiert. Neue Mitglieder gewannen die Gewerkschaften dort, wo sich im Rahmen von politischen Kampagnen, die durch NGOs und Selbstorganisationen geführt wurden, Gewerkschaften beteiligten. In den Gewerkschaften liegt die Zuständigkeit in der Regel bei den Frauenreferentinnen. Gewerkschaften übernehmen entweder eine *social service*-Funktion (bspw. in Italien, Spanien), sind machtvoll politische Akteure, die in politischen Kampagnen wichtige Bündnispartner sind (bspw. Großbritannien, Frankreich) oder bislang keine Anlaufstellen, sondern eher Adressaten von Forderungen (bspw. Deutschland).

Eingangs wurde darauf verwiesen, dass sich Gewerkschaften unter anderem mit zwei umstrittenen Fragen konfrontiert sehen: erstens, inwieweit die Interessen aller ArbeiterInnen geschützt werden sollen oder nur die der Gewerkschaftsmitglieder; zweitens, ob neuen Einwanderungsregelungen zuzustimmen ist. Diese strittigen Punkte gelten auch, aber nur bedingt, für undokumentierte Migrantinnen, die in Haushalten arbeiten, da der gewerkschaftliche Organisationsgrad – auch unter legal Beschäftigten Hauswirtschafterinnen – sehr gering ist und von daher das gewerkschaftliche Interesse an diesem Sektor nicht ausgeprägt ist. Von Seiten der NGOs und Selbstorganisationen von MigrantInnen gibt es wenig explizite Strategiereflexionen, wie Gewerkschaften für die Probleme der undokumentierten MigrantInnen in einem stärkeren Ausmaß zu sensibilisieren sind. Das Handeln gegenüber den Gewerkschaften ist oft pragmatischer Natur. Auf die US-amerikanischen Erfahrungen in der Organisation prekär Beschäftigter und irregulärer MigrantInnen wird kaum verwiesen. Das verwundert, da der Verweis auf *best-practice*-Modelle gerade auf europäischer Ebene und unter Frauenorganisationen weit verbreitet ist, um mit dem Hinweis auf andere Erfahrungen Veränderungen vor Ort anzustoßen. Die politische Praxis des RESPECT-Netzwerks – nicht der verschiedenen *Sans-Papiers*-Bewegungen und Proteste in Europa – ist weniger kämpferisch angelegt als z.B. die gewerkschaftlichen Aktionen illegalisierter MigrantInnen in den USA. Ein Grund liegt neben der langen Arbeitszeiten und schlechten Erreichbarkeit in den Privathaushalten in der frauenpolitischen Herkunft der meisten Mitgliedsorganisationen des Netzwerks und der weitgehenden Transformation offensiver Frauenbewegungen in eine professionelle Projektszene, die von der Mobilisierung externer Gelder abhängt und politisch durch Lobbyarbeit interveniert. Die politische Kultur kämpferischer Gewerkschaftsrhetorik unterscheidet sich daher von

an (emanzipatorischen) sozialarbeiterischen Konzepten angelehnten Herangehensweisen der Frauenorganisationen und -projekte. Die Migrantinnen-Selbstorganisationen könnten in dieser Hinsicht, wenn sie stärker wären, als Bindeglied zwischen Gewerkschaften und NGOs fungieren.

Die eingangs formulierte Frage, inwieweit Gewerkschaften für die Verwirklichung der Anliegen von irregulären MigrantInnen ermöglichende oder behindernde Akteure sind, ist nicht eindeutig zu beantworten. Sind sie Teil von Kampagnen, so ermöglichen sie die Bereitstellung von Ressourcen, politischen Kontakten und individuellen Vorteilen für die MigrantInnen. Sind sie nicht an den politischen Kampagnen beteiligt und äußern sich nicht befürwortend zu Legalisierungen o.ä., so sind sie eher einer von mehreren Adressaten, an die von MigrantInnen Forderungen gerichtet werden. Es gibt sowohl Hinweise auf ein stärkeres Engagement, das einhergeht mit innergewerkschaftlichem Organisationswandel, der Zunahme der Bedeutung des informellen Sektors, die politische Aktualität von Migrationsfragen und die Wiederbelebung internationaler Gewerkschaftssolidarität in transnationalen Auseinandersetzungen. Es gibt aber auch starke Beharrungstendenzen in den gewerkschaftlichen Großorganisationen und zum Teil auch nationalistische und rassistische Ressentiments der Mitgliederbasis.

### **Fazit: Empowerment und frauenpolitische Thematisierungen als Strategie**

Die Europäische Union wird vom RESPECT-Netzwerk aktiv als politische Arena gewählt, zum einen, um eine Alternative zu nationalen Politiken aufzubauen, und zum anderen, um über die europäische Kooperation von MigrantInnen- und *pro-migrant*-Organisationen eine stärkere Bewegung und Lobby für die Rechte von irregulären Haushaltsarbeiterinnen aufzubauen. Mit dem europäischen Engagement wird also eine bewegungsinterne und eine politisch-strategische Ausweitung von Möglichkeiten angestrebt. Das britische Fallbeispiel hat jedoch gezeigt, dass in punkto irregulärer Migration weiterhin die nationale Ebene die politisch bestimmende bleibt, insbesondere in Ländern wie Großbritannien und auch Deutschland, in denen die nationale migrationspolitische Zuständigkeit gegenüber der europäischen stark betont wird. Als institutionell-politisches Terrain haben sich die unterschiedlichen europäischen Akteure – Europaparlament, Europäische Kommission usw. – für das RESPECT-Netzwerk unterschiedlich offen erwiesen. Die anfangs verfolgte Thematisierungsstrategie der Bekämpfung des Frauenhandels hat zu deutlich mehr Anschlussstellen geführt als die nach der Abkehr vom

*framing* des Frauenhandels stärker betonte Rahmung der Rechte, insbesondere der Arbeiterinnenrechte. Hervorzuheben ist die bewusste Entscheidung des Netzwerks, den Weg der stärkeren Resonanz aufzugeben, um langfristig nicht mit möglichen negativen Konsequenzen konfrontiert zu sein. Die lobbypolitische Dynamik der Kooptation und der Partizipation um jeden Preis wurde reflektiert und mit einer strategischen Neuausrichtung, der Kooperation mit Gewerkschaften, verbunden. Die Analyse des Verhältnisses zu Gewerkschaften hat jedoch gezeigt, dass sich in diesem Feld wiederum neue Beschränkungen ergeben und US-amerikanische Erfahrungen in der Organisation von illegalisierten ArbeitsmigrantInnen nicht unbedingt übertragbar sind.

In bewegungstheoretischer Hinsicht hat die Fallstudie unterstrichen, wie wichtig zwei Unterscheidungen sind: Erstens ist die Resonanz, auf die eine Bewegung stößt, nicht gleichzusetzen mit politischem Erfolg und einer Verbesserung der Situation der Betroffenen. Zweitens ist bei der Analyse der gesellschaftlichen Kontextstruktur und der Offen- oder Geschlossenheit für Bewegungen zu berücksichtigen, ob es sich allein um Öffnungen auf struktureller Ebene handelt, die etwa bestimmten Anliegen ein *agenda-setting* ermöglichen, oder ob aus der diskursiven Resonanz auch politischer *impact* und Erfolg werden.

Im Vergleich zu anderen Gruppen irregulärer MigrantInnen unterliegt die politische Mobilisierung von und für Haushaltsarbeiterinnen besonderen Beschränkungen, aber auch Möglichkeiten. Zum einen ist die Organisation aufgrund der Charakteristika des Arbeitsplatzes Privathaushalt nur schwer zu realisieren, da die Arbeitszeiten lang sind und die Haushalte verstreut liegen. Zum anderen hat die Fallstudie ergeben, dass es zwei bislang in der Geschlechterforschung wenig diskutierte *gender*-spezifische Thematisierungsoptionen gibt: Da informell verrichtete Arbeit von Frauen in den Gewerkschaften wenig Berücksichtigung findet, liegen weniger Vorbehalte gegen die Migrantinnen vor als in anderen Sektoren irregulärer Erwerbsarbeit (z.B. im Bausektor). Die Erfahrungen des RESPECT-Netzwerks mit dem Europaparlament hat gezeigt, dass die Thematisierung über ein geschlechtsspezifisches Thema verhindern kann, dass der irreguläre Aufenthaltsstatus der Frauen im Vordergrund steht, das heißt es wurde ein Weg der De-Thematisierung oder Entdramatisierung des Aufenthaltsstatus gefunden.