

Gibt es ein *Advocacy*-Netzwerk für illegalisierte MigrantInnen?

Kleine und von MigrantInnen getragene Netzwerke und Organisationen werden oft ausgeblendet, wenn die mit Migration befassten Organisationen auf europäischer Ebene genannt werden. Nach Auffassung von Andrew Favell und Andrew Geddes reicht es, die Elitenmobilisierung einer Hand voll Dachverbänden und professioneller NGOs zu berücksichtigen: »[T]he question of transnational mobilisation on immigration can [...] be reduced to a study of the ›Brussels game‹« (Favell/Geddes 1999: 4). Auch wenn es zutreffend ist, dass die europäische Mobilisierung im engeren Sinne, das heißt die auf die Institutionen der EU gerichtete, vor allem durch professionelle Lobbyorganisationen bestimmt ist, ist dies aus drei Gründen problematisch. Es lässt sich erstens zeigen, dass die Befassung der großen Dachverbände und Netzwerke mit Migrationsthemen nur durch die Beharrlichkeit von MigrantInnenorganisationen erreicht wurde (Williams 2003). Zweitens wird die Analyse auf einen Politiktypus reduziert, der über lobbypolitische Einflussnahme versucht, in bestimmten Punkten einen Konsens mit den politischen und bürokratischen Eliten zu erreichen. Implizit wird davon ausgegangen, dass es das prioritäre Ziel politischer Akteure ist, Resonanzen zu erzeugen (zur Kritik daran: Marx Ferree 2003). Nicht nur am Beispiel der europäischen Protestmobilisierung wird jedoch deutlich, dass die Artikulation politischen Widerspruchs ein wichtiges Feld ist, dessen Effekte nicht von vornherein durch die Begrenzung des untersuchten Akteursfeldes ausgespart werden sollten. Drittens ist die Frage nach Selbstorganisation und Repräsentation für die Analyse politischer Mobilisierungen im Konfliktfeld irregulärer Migration zu relevant, um auf die Ebene der advokatorischen Interessenvertretung reduziert zu werden.

Für irreguläre Migration bildet sich langsam ein aus MigrantInnen-, Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen sowie einigen Einzelpersonen in der Kommission und im Europaparlament bestehendes *advocacy*-Netzwerk heraus. Vereinzelt werden die Probleme illegalisierter MigrantInnen auch von Selbstorganisationen von MigrantInnen aufgegriffen bzw. organisieren sich illegalisierte MigrantInnen auf überregionaler Ebene selbst. Die Selbstorganisationen im europäischen Rahmen bleiben jedoch sporadisch und die Partizipationsbedingungen sind nicht günstig. Aber auch lokale Organisationsprozesse haben oft eine europäische Dimension und sind insofern Teil europäischer Protestmobilisierung (vgl. Imig/Tarrow 2001b: 32).

Migrationspolitische NGOs in der EU

Um das migrationspolitische Akteursfeld zu differenzieren, unterscheide ich im nicht-staatlichen Sektor zwischen 1. den großen europäischen Dachverbänden und Netzwerken, 2. kleineren europäischen Netzwerken, 3. christlichen Organisationen, 4. internationalen NGOs und Gewerkschaften, 5. *Think Tanks*, ExpertInnennetzwerken und Informationsdienstleistern, 6. autonomen antirassistischen Netzwerken und 7. Selbstorganisationen von MigrantInnen und Flüchtlingen.

Die großen europäischen Dachverbände und Netzwerke

Europäische Dachverbände und Netzwerke weisen keine einheitliche Mitglieder- und Organisationsstruktur auf, auch nicht, wenn sie durch die Europäische Kommission ins Leben gerufen wurden, wie das *European Union Migrants Forum* (EUMF)¹, die *European Women's Lobby* (EWL) oder das *European Antiracist Network* (ENAR). Charakteristisch ist zudem, dass die großen bzw. lobbypolitisch orientierten Dachverbände und Organisationen zumeist ihren Hauptsitz in Brüssel, viele der kleineren Netzwerke hingegen in Amsterdam oder London haben.

Der Europäische Flüchtlingsrat (*European Council for Refugees and Exiles*, ECRE) ist ein 1974 gegründeter Dachverband von NGOs in dreißig europäischen Ländern. ECRE hat seinen Sitz in London sowie ein Büro in Brüssel. Hauptaufgabe ist die Beobachtung, Analyse und Kommentierung der Asyl- und Migrationspolitik der EU. Dabei fühlt sich ECRE dem Ziel einer humanen und großzügigen Asylpolitik verbunden.

1 Auf das EUMF gehe ich an dieser Stelle nicht näher ein, da es nur bis Ende 2000 bestand (vgl. aber Kapitel »Selbstorganisation und Repräsentation«).

ECRE ist eine wichtige Informationsquelle für viele NGOs. Die 73 Mitgliedsorganisationen bei ECRE sind Flüchtlingsunterstützungs- und Beratungsorganisationen, Flüchtlingsselbstorganisationen sind nicht vertreten, jedoch arbeiten in den Mitgliedsorganisationen Personen mit einem Flucht- oder Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 17).

Das 1992 gegründete antirassistische Netzwerk *UNITED for Intercultural Action – Europäisches Netzwerk gegen Nationalismus, Rassismus, Faschismus und zur Unterstützung von Migranten und Flüchtlingen* (UNITED) hat seinen Sitz in Amsterdam. Es ist in kaum einer wissenschaftlichen Veröffentlichung – anders als ENAR, ECRE oder die EWL – erwähnt und kaum lobbypolitisch tätig. Dies liegt vor allem an der basisorientierten Ausrichtung. Als einziger der großen Dachverbände und Netzwerke artikuliert UNITED ein deutlich oppositionelles Verhältnis zur europäischen Migrationspolitik (UNITED 2005). Von UNITED wird regelmäßig die Zahl der Todesfälle, die im Zusammenhang mit der europäischen Migrationspolitik stehen, veröffentlicht (UNITED 2004). Bei UNITED sind mehr als 550 Organisationen aus 49 europäischen Ländern Mitglied, davon zehn Prozent Migrant*innen- und Flüchtlings-selbstorganisationen (vgl. Abbildung 19). Darunter sind viele Gruppen afrikanischer *communities*, aber nur wenige türkische und keine kurdischen Gruppen, nur eine lateinamerikanische Organisation, dafür aber Gruppierungen, die in den anderen Netzwerken nicht vertreten sind, z.B. Vernetzungen von Illegalisierten.

Das 1998 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufene *Europäische Antirassismuszusammenarbeit* (ENAR) betreibt vor allem Lobbyarbeit, begleitet die Implementation von antirassistischen Aktivitäten und gesetzlichen Regelungen (Egenberger 1999: i) und befasst sich zunehmend auch mit Migrationsthemen. ENAR gilt als von der Europäischen Kommission eingesetzte und finanzierte konkurrierende Gründung zu UNITED, u.a. da sich UNITED zu wenig lobbypolitisch betätigte und die positive Bezugnahme auf die EU fehlte. In den Mitgliedsstaaten der EU gibt es 568 assoziierte Gruppen und Organisationen, davon knapp ein Viertel Selbstorganisationen (vgl. Abbildung 18).

In der *European Women's Lobby* (EWL) gibt es gute Thematisierungsbedingungen für migrationsbezogene Fragen, jedoch kaum eine Beteiligung von Migrant*innen. Der 1990 gegründete europäische Dachverband der Frauenorganisationen hebt in den Statuten die Relevanz von Migrant*innen hervor (EWL 1995: 5), auf der ersten Generalversammlung waren von siebzig Delegierten jedoch nur zwei Migrant*innen (EWL 1995: 40). Diese Diskrepanz wurde vor allem von der Mitgliedsorganisation *European Forum of Left Feminists* thematisiert (vgl. Williams 2003). Infolgedessen entstand die Studie »Confronting the Fortress.

Black and Migrant Women in the European Union« (EWL 1995), die Mitte der 1990er einen wichtigen Beitrag zur Situation von Migrantinnen in der EU darstellte und bestehende Selbstorganisationen sichtbar machte. Die geringe Vertretung von Migrantinnen ist strukturell durch die Organisationsform bedingt. Jeder EU-Mitgliedsstaat hat eine begrenzte Anzahl an Mitgliedsorganisationen, es gibt drei unterschiedliche Mitgliedsarten: Die Regel ist die Alleinvertretung durch einen nationalen Dachverband (in Deutschland der *Deutsche Frauenrat*), während in Ländern wie Belgien, Großbritannien oder den Niederlanden verschiedene (bis zu vier in der Praxis) Organisationen und Dachverbände Mitglied der EWL sind und eher die Pluralität abbilden können. Des Weiteren sind Frauenverbände Mitglied, die auf europäischer Ebene organisiert sind. Neben den Mitgliedsorganisationen gibt es korrespondierende Mitglieder, darunter fünf Migrantinnenorganisationen.

Strukturell werden große Netzwerke in der EU von der Kommission deutlich besser gefördert als kleinere. So hat es 1999 bedingt durch den Rücktritt der Santer-Kommission eine nachhaltige Umstrukturierung auch der finanziellen Förderung für NGOs gegeben, die sich auf das Verhältnis innerhalb der NGO-Szene auswirkt: »Während wir jahrelang kleine Initiativen an der Basis gefördert haben, konzentrieren wir uns jetzt fast ausschließlich auf die Finanzierung von großen transnationalen Kooperationsprojekten zum Austausch von guten Erfahrungen« (Wellinghoff-Salavert 1999: 14, vgl. Fußnote 9, S. 166), nicht zuletzt um den »europäischen Mehrwert« effektiver zu steigern. Für die Förderung von migrations- und frauenbezogenen Projekten hat es um 1999 herum weitere Veränderungen gegeben. Zum einen wurden migrationsrelevante Haushaltslinien, für die bis 1999 allein die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales zuständig war, neu verteilt. Die Zuständigkeit für die Integration von Flüchtlingen beispielsweise ging über auf die Generaldirektion Justiz und Inneres. Auch der Antidiskriminierungsartikel 13 des Amsterdamer Vertrags veränderte die Förderrichtlinien. Anträge müssen nun die Bekämpfung von mindestens zwei Diskriminierungsformen (Geschlecht, Rasse, ethnische Herkunft, Religion, Glaube, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung) beinhalten (der geschlechtsspezifische Bereich erhielt einen Sonderstatus, der auf die relative Stärke von Frauenorganisationen zurückzuführen ist); allein antirassistische Projekte hatten es fortan schwieriger.

Kleinere europäische Netzwerke

Im Themenfeld irregulärer Migration arbeiten vor allem zwei kleinere europäische Netzwerke, RESPECT – *European network of migrant do-*

mestic workers (RESPECT) und die *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (picum).

RESPECT steht für *Rights, Equality, Solidarity, Power, Europe Cooperation Today* und ist ein europäisches Netzwerk zur Unterstützung von Migrant*innen, die in privaten Haushalten arbeiten. Es wurde 1998 von der gewerkschaftsnahen NGO *Solidar* aus Brüssel und der britischen NGO *Kalayaan* initiiert. Mitgliedsorganisationen gibt es in den meisten (west-)europäischen Ländern. Mitglieder sind selbstorganisierte Haushaltsarbeiter*innen, Migrant*innenorganisationen, Beratungsstellen und Unterstützungsorganisationen, beispielsweise *Kalayaan* und *Waling-Waling* aus Großbritannien, die philippinische Organisation KASAPI aus Griechenland, die dominikanische Frauenorganisation *Voluntariado Madres Dominicanas* (Vomade) aus Spanien, das *Philippine Women's Network* BABAYLAN, *Donne Nel Mondo*, die Gewerkschaft *Federazione Italiana Lavoratori Commercio Turismo e Servizi* (FILCAMS-CGIL) aus Italien und das deutsche RESPECT-Netzwerk mit diversen Mitgliedsorganisationen. Schwerpunkt der Arbeit ist der Austausch von Informationen und Organisierungsmöglichkeiten sowie die Durchführung von Kampagnen und Lobbying. Der regelmäßige Austausch und einige europäische Aktivitäten kamen 2002 mit dem Auslaufen der Förderung durch das DAPHNE-Programm der Europäischen Kommission zum Stillstand, so dass die Aktivitäten vor allem auf lokaler und nationaler Ebene fortgeführt werden. Die Mitgliedsorganisationen verstehen sich aber weiterhin als Teil eines europäischen Netzwerkes.

Picum ist der einzige NGO-Dachverband in der EU, der sich ausdrücklich für soziale Rechte und Menschenrechte von illegalisierten Migrant*innen einsetzt. *Picum* zählt 75 Mitgliedsorganisationen und knapp 90 Individualmitglieder aus rund 20 Ländern, schwerpunktmäßig aus Belgien, den Niederlanden, Deutschland, Spanien und Großbritannien (www.picum.org, Stand: 4.6.2006). Die Mitglieder kommen aus dem kirchlichen Spektrum, von Flüchtlingsräten, Menschenrechtsorganisationen und Migrant*innenberatungsstellen. Die Anzahl von Migrant*innenselbstorganisationen ist mit etwa fünf sehr gering, davon fast alle philippinischer Herkunft. Die Mitgliedszahl nahm in den letzten Jahren kontinuierlich zu, so gab es 2004 erst 41 Mitgliedsorganisationen und 55 Individualmitglieder. Dies ist eine Entwicklung, die bei den anderen Dachverbänden nicht zu verzeichnen ist. Sie hat mit der steigenden Bedeutung von irregulärer Migration allgemein sowie auch für klassische (Flüchtlings-)Organisationen zu tun. Die Fokussierung auf Illegalisierung wurde im Jahr 2000 von den Gründungsmitgliedern bewusst gewählt weil es bereits viele europäische Initiativen im Bereich der Flüchtlingsarbeit, nicht aber für illegalisierte Migrant*innen gab (Interview pi-

cum, 23.7.2001). *Picum* arbeitet vor allem zum Recht auf Gesundheit, Bildung und Wohnung für irreguläre MigrantInnen (vgl. picum 2001, 2002, 2003a, 2003b) sowie zur Erwerbsarbeit (Le Voy/Verbruggen/Wets 2004) und der rechtlichen Legalisierung.

Christliche Organisationen

Eine Reihe christlicher Organisationen sind in Brüssel im Migrationsbereich tätig. Finanziell sind diese Organisationen unabhängiger als die großen Dachverbände oder kleineren Netzwerke und *think tanks*, die von der Projektförderung der EU leben. Am profiliertesten ist *The Churches Committee for Migrants in Europe* (CCME), die seit fast dreißig Jahren Impulse setzen.² Seine Haupttätigkeit ist professionelle Lobbypolitik und Monitoring gegenüber Kommission und Parlament. CCME versucht bei der Repräsentation ein Gleichgewicht zwischen Frauen und Männern sowie zwischen MigrantInnen oder ethnischen Minderheiten und Nicht-MigrantInnen zu wahren (EWL 1995: 39). Der *Jesuit Refugee Service* (JRS) ist eine internationale katholische Organisation mit einem Büro in Brüssel. In Großbritannien und Deutschland hat er sich durch das starke (wissenschaftliche) Engagement im Bereich irregulärer Migration sowohl in der Migrationsforschung wie in der MigrantInnen- und Flüchtlingssozialarbeit einen Namen gemacht (vgl. die vielbeachtete Studie »Illegal in Deutschland«, Alt 1999).³

Internationale NGOs und Gewerkschaften

Einige der großen, international operierenden NGOs engagieren sich in der EU im Rahmen ihres Mandats für (irreguläre) MigrantInnen, das Gleiche gilt für Gewerkschaften.

Die Menschenrechtsorganisation *Anti-Slavery International*, gegründet 1893, legt den Schwerpunkt der europäischen Lobbyarbeit unter

2 CCME beteiligte sich beim Aufbau des Europäischen Migrantenforums. Jan Niessen, einflussreicher NGO-Vertreter in Brüssel, war lange Generalsekretär von CCME und wechselte zur *Migration Policy Group*. CCME produzierte viele Jahre das nun von der *Migration Policy Group* herausgegebene *Migration News Sheet*.

3 Weitere christliche Organisationen sind die *International Catholic Migration Commission*, die seit gut 50 Jahren vor allem im Bereich erzwungener Migration und als Hilfsorganisation für Vertriebene und Flüchtlinge arbeitet. Die *Commission of the Catholic Bishops' Conferences of the European Community* umfasst die Bischöfe der EU-Mitgliedsstaaten und arbeitet u.a. zu Migrationsfragen, ebenso das *Quaker Council for European Affairs*.

anderem auf Frauen- und Menschenhandel, worunter auch bestimmte Formen der bezahlten Verrichtung von Hausarbeit durch Migrantinnen (*domestic slavery*) gezählt werden.

Amnesty International (ai) hat eine eigene EU-Sektion in Brüssel, deren Mitglieder die ai-Sektionen in den Mitgliedsstaaten der EU sind (ai 2002b). *Human Rights Watch* (HRW), 1978 als *Helsinki Watch* gegründet, ist eine der größten Menschenrechtsorganisationen weltweit und hat seit 1994 ein Sekretariat in Brüssel. Bezogen auf die EU stehen die Menschenrechte von MigrantInnen und Flüchtlingen sowie die Entwicklung der EU-Asyl- und Migrationspolitik im Mittelpunkt der Arbeit (HRW 2002). Von *Amnesty International* unterscheidet sich *Human Rights Watch* in der Struktur und der thematischen und strategischen Ausrichtung: Während ai eine Massenmitgliedsorganisation ist, deren Mobilisierungserfolge auf dem Engagement der Mitglieder beruhen, versucht *Human Rights Watch* medialen, diplomatischen und ökonomischen Druck auf die menschenrechtsverletzenden Staaten zu organisieren. *Human Rights Watch* hat deutlich weniger Mitglieder als ai und beteiligt bzw. initiiert breitere Bündnisse. Zudem hat *Human Rights Watch* einen weiteren thematischen Rahmen als ai und befasst sich auch mit Diskriminierung, Zensur oder der Einschränkung von Bürgerrechten.

Bei den in Brüssel vertretenen Gewerkschaftsdachverbänden *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) und *European Trade Union Confederation* (ETUC) gibt es für Migrationsfragen jeweils einen zuständigen Fachbereich. Gekoppelt ist der Bereich an die Frauenpolitik der Gewerkschaften. In den Gewerkschaften ist es schwieriger, die Rechte irregulärer MigrantInnen zu thematisieren als beispielsweise Probleme der Diskriminierung (vgl. Kapitel »Gewerkschaften als Bündnispartner für irreguläre MigrantInnen?«).

Think Tanks, ExpertInnennetzwerke und Informationsdienstleister

Es gibt eine enge Verzahnung zwischen europäischen *Think Tanks*, ExpertInnennetzwerken und Informationsdienstleistern. Das Selbstverständnis der in dieser Gruppe zusammengefassten Organisationen ist sehr unterschiedlich, es reicht von der Bereitstellung nachgefragter bis zur Versorgung mit kritischen Informationen und Analysen, die der EU-Politik skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen. Als *Think Tank* verstehen sich über diesen Kreis hinaus zwischenstaatliche Organisationen wie der *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), die *International Organisation for Migration* (IOM) oder das *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). Das Büro des UN-

HCR ist in erster Linie für Lobbyarbeit gegenüber der EU und nicht für die logistische Unterstützung von Flüchtlingen zuständig. Es bietet aber eine Plattform für die Koordination von NGOs. Die IOM hat ihren Sitz in Genf und verfügt seit 1951 über ein Büro in Brüssel. Die IOM ist sowohl im *policy*- als auch im operationellen Bereich tätig (bspw. mit einem Büro im Flüchtlingslager Sangatte). Von anderen Akteuren wird die IOM zum Teil als »schwerfällig« bezeichnet, der amerikanische Direktor Sorge zudem für Vorbehalte, da dieser eventuell seine Kontakte in die Kommission nutze um die Politik der EU »auszuspionieren« (anonymisierte Gesprächsnotiz mit leitendem EU-Beamten). Das ICMPD ist eine 1993 gegründete zwischenstaatliche Organisation (25 Mitgliedsstaaten) mit Hauptsitz in Wien. 2000 erhielt es einen diplomatischen Status. Das Brüsseler Büro wird ehrenamtlich von einem ehemaligen hohen Beamten des Ministerrats der EU geführt. Dieser war von 1997 bis 2002 Direktor des Haushalts und zwischen 1994 und 1997 Abteilungsdirektor für Asyl, Immigration, Visa und Außengrenzen (ICMPD-Pressemitteilung, 28.6.2002). Das ICMPD erstellt Expertisen und unterstützt die Migrationspolitik von Regierungen: »Humane migration policies cannot exist without enforcement measures such as the repatriation of rejected asylum seekers, or without efficient border control and other migration-regulating instruments. ICMPD actively supports the improvement of such measures« (www.icmpd.org, 21.7.2002).

Die *Migration Policy Group* (MPG) ist eine *think-tank*- und Lobbyorganisation mit Sitz in Brüssel (MPG 2002). Die MPG, insbesondere ihr Direktor Jan Niessen, ist ein Knotenpunkt vieler formeller und informeller Netzwerke. Niessen führte wichtige Expertisen durch und war an NGO-Neugründungen (bspw. dem ENAR-Netzwerk als Interimsdirektor) und Vernetzungsinitiativen (z.B. der *Starting Linie*-Initiative) beteiligt. Er verfügt über gute Kontakte in die EU-Institutionen hinein. Insofern ist die MPG eine wichtige Schnittstelle zwischen NGOs und EU-Institutionen. Das *Migration News Sheet – Monthly Information Bulletin on Immigrants, Refugees and Ethnic Minorities* (MNS) wird von der MPG herausgegeben und gehört zu den wichtigsten Informationsquellen für NGOs, WissenschaftlerInnen und politische und bürokratische FunktionsträgerInnen. Von 1991 bis 1999 gab es ein kritischeres Pendant zum MNS, den *Fortress Europe? – Circular Letter*. Dieser enthielt Nachrichten und Analysen entlang der Themen Polizei und Justiz, Asyl und Migration, Menschenrechte oder Datenschutz (www.fecl.org/circular, 11.11.2004).

Statewatch ist eine 1991 gegründete kleine, aber angesehene in London ansässige NGO von AnwältInnen, AkademikerInnen, JournalistInnen und BasisaktivistInnen, die aufmerksam die europäischen Entwick-

lungen vor allem im Bereich von Bürgerrechten und Polizei, Sicherheitsdiensten und Überwachung verfolgt. *Statewatch* kooperiert vor allem mit bürgerrechtsorientierten Abgeordneten, insbesondere aus dem Ausschuss für bürgerliche Rechte und Freiheiten im Europaparlament. *Statewatch* hat verschiedene Auszeichnungen für seine Arbeit zu Datenschutz, Recherchearbeit zu in der EU geheim verhandelten Themen und den Einsatz für die Zugänglichkeit von EU-Dokumenten erhalten.

Autonome europäische antirassistische Netzwerke

Antirassistische Gruppen, die vor allem auf lokaler Ebene aktiv sind und die nicht in die großen europaweiten Netzwerke eingebunden sind, vernetzen sich ebenfalls zunehmend im europäischen Rahmen, allerdings ohne durch die EU-Kommission bereit gestellte Ressourcen.

Das antirassistische *noborder*-Netzwerk hat seinen Ursprung in der Protestmobilisierung gegen den europäischen Gipfel im Oktober 1999 in Tampere. Unter dem Motto »more control, more exclusion, more deportations« (noborder 1999) demonstrierten antirassistische Gruppen aus der EU in Tampere, zeitgleich fanden in acht europäischen Ländern Demonstrationen und Aktionen gegen den Gipfel in Tampere statt. Auf Basis dieser Erfahrungen und einem zugleich ansteigenden Interesse an einer grenzüberschreitenden antirassistischen Praxis fand das erste *noborder*-Treffen im Dezember 1999 mit Gruppen aus Frankreich, Italien, Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz, Dänemark, Belgien und Deutschland in Amsterdam statt. Auf dem zweiten Treffen, das im Juni 2000 in Polen stattfand, kamen Gruppen aus Polen, der Ukraine und Spanien hinzu. Die Aktivitäten des Netzwerks werden durch regelmäßige europäische Treffen sowie eine interne und eine offene Emailliste koordiniert. Zwei Kampagnen sind aus den Aktivitäten des Netzwerks heraus entstanden: zum einen die *Deportation-Class*-Webseiten⁴, welche Protestaktionen gegen Fluglinien zusammenführen, die Abschiebungen durchführen, und zum anderen die Serie von Grenzcamps⁵, vor allem entlang europäischer Außengrenzen. Die Grenzcamps stellen eine Mischung aus politischem Kongress, Aktionscamp und Demonstration dar. Im Sommer 2002 hat zum ersten Mal ein europäisches *noborder*-Camp in Straßburg/Frankreich stattgefunden.

4 Vergleiche www.deportation-class.com (27.10.2004).

5 Vergleiche www.noborder.org (27.10.2004).

Die Selbstorganisation von MigrantInnen

Es gibt eine Reihe von europäischen Dachverbänden und Netzwerken, Flüchtlings- und MigrantInnengruppen sowie frauenspezifischen Netzwerken. Die meisten sind entlang nationaler, regionaler (z.B. Afrika, Lateinamerika) oder ethnischer Herkunft organisiert. Darüber hinaus gibt es multinationale Zusammenschlüsse, deren Gemeinsamkeit Erfahrungen als MigrantInnen sind, die von einer religiösen Weltanschauung geleitet sind oder ein thematisches Interesse verfolgen. Weiterhin gibt es Formen des politischen, transnationalen Engagements von (irregulären) MigrantInnen, die außerhalb formaler Kontexte verlaufen. Die meisten der Selbstorganisationen haben ihren Sitz außerhalb von Brüssel und die lobbypolitische Einflussnahme auf Institutionen der EU ist nicht ihr Schwerpunkt, sondern die Bündelung von Aktivitäten und die Vernetzung zwischen und innerhalb der *communities*. Von den einschlägigen Darstellungen zur europäischen Migrationspolitik und der Interessenvertretung nicht-staatlicher Akteure werden diese Netzwerke selten wahrgenommen. Wie bereits ausgeführt, stellt diese Nichtwahrnehmung eine Blindstelle dar, die wichtige Akteure und inhaltliche Positionen ausblendet. Im Folgenden greife ich exemplarisch zwei organisatorische Zusammenschlüsse heraus, die erstens die Unterschiedlichkeit der Organisationsformen und des europäischen Bezugs verdeutlichen und zweitens für die im weiteren Verlauf der Arbeit intensiv bearbeiteten Fallbeispiele Sangatte⁶ und das ›RESPECT-Netzwerk‹ von besonderer Bedeutung sind. Im ersten Fall handelt es sich um philippinische MigrantInnen in Europa, die über ein ausdifferenziertes, mehrere Jahrzehnte bestehendes und transnational verankertes Netzwerk verfügen. Der zweite Fall befasst sich mit MigrantInnen ohne bzw. mit prekärem Aufenthaltsstatus, deren Vernetzung vergleichsweise neu und ungefestigt ist.

Die Selbstorganisation von philippinischen MigrantInnen

Die Vernetzung der philippinischen *community* ist neben der türkischen und kurdischen in Europa diejenige, die am stärksten ausdifferenziert und vernetzt ist und deren Aktivitäten gut dokumentiert sind.⁶ Die Ver-

6 So gibt das *Komite ng Sambayanang Pilipino (Philippine-European Solidarity Centre (PESC-KSP))*, bis 1997: *Philippine Solidarity Network in Europe*, www.philsol.nl vierteljährlich die Zeitschrift *The Philippines International Review* (www.philsol.nl/pir/AAA.htm, 1.1.2004) heraus. Weitere Dokumentationen werden von Babaylan oder der *Commission for Filipino Migrant Workers (CFMW)* erstellt.

netzung wird getragen von Personen, die schon lange in der EU leben. Die Situation und Organisation illegalisierter Filipinos und Filipinas wird aber auch aktiv mit einbezogen. Dies ist unter den Selbstorganisationen von Migrant*Innen nicht selbstverständlich, da sie oft von Personen mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus getragen werden oder – etwa bei kurdischen Organisationen – politische Verfolgung und Asylpolitik thematisieren. Ein Kennzeichen der philippinischen Organisation ist die starke transnationale Ausrichtung, die von einem Selbstbewusstsein als philippinische Überseebürger*Innen und zugleich als Teil der Migrant*Innen in Europa geprägt ist:

»Together with the 7 million Filipino Diaspora, spread throughout 146 countries in all continents of the globe, we are an integral and significant sector of the Filipino people. We see ourselves as part of the 16 million black and ethnic migrant, immigrant and refugee communities in Europe« (Filipino Migrant Agenda 1999: 1).

Auf einer europaweiten Konferenz in Athen wurde 1997 eine »*Filipino Migrant Agenda in Europe*« (Filipino Migrants 1997) verabschiedet. Diese Agenda macht den transnationalen Ansatz deutlich, da die Forderungen sich sowohl auf die Europäische Union wie auf die Philippinen beziehen. Gefordert werden in der EU die Liberalisierung der EU-Migrationspolitik, die Regularisierung illegalisierter Migrant*Innen, der Kampf gegen Rassismus gemeinsam mit allen anderen in Europa lebenden Migrant*Innen und Flüchtlingen, der Kampf gegen Menschenhandel, die Ratifizierung und Implementierung internationaler migrationsbezogener Konventionen (der UN und der ILO) und die finanzielle Förderung von Projekten durch die EU. Auf den Philippinen soll beispielsweise das Wahlrecht und die Selbstrepräsentation von philippinischen Migrant*Innen, das Doppelbesteuerungsverbot sowie eine Ausweitung des Staatsbürgerschaftskonzepts zur Doppelten Staatsbürgerschaft erreicht werden (Filipino Migrant Agenda 1999: 2f.).⁷

Das in Utrecht ansässige *Philippine-European Solidarity Centre* (PESC-KSP 2004b) ist einer der Knotenpunkte in der europäisch-philippinischen Vernetzung der zum Teil auch konkurrierenden Organisatio-

7 Weltweit gibt es ebenfalls aktive philippinische Netzwerke wie *Migrante International* (www.migrante.org) und *EMPOWER – Global Coalition for the Political Empowerment of Overseas Filipinos*. Ein Ziel war die Erlangung des Wahlrechts und der politischen Repräsentation als Migrant*Innen auf den Philippinen (www.philippineupdate.com/vote.htm, 11.11.2004). Nach politischen Kampagnen von philippinischen Migrant*Innen weltweit und philippinischen NGOs verabschiedete das Parlament 2003 den »Overseas Absentee Voting Act of 2003 (RA 9189)« (PESC-KSP 2004a).

nen. Entstanden ist es aus der Solidaritätsbewegung gegen die Diktatur Marcos in den 1980er Jahren. Das *Permanent Peoples' Tribunal* bereitete 1980 ein Tribunal gegen Marcos vor. Der Vorbereitungskreis *Komitee ng Samgayanang Pilipino* sowie die *Campaign Against Militarization in the Philippines* setzten ihre Arbeit nach dem Tribunal und nach dem Sturz Marcos fort. Die Ausrichtung wurde hin zur Unterstützung alternativer Projekte verändert. Nach einer langen Phase der informellen Vernetzung wurde 1993 das Netzwerk formalisiert. PESC-KSP hat Mitgliedsgruppen und -personen aus 14 europäischen Ländern. Zu den Partnern gehören andere europäische philippinische Netzwerke und Organisationen wie das kultur- und geschäftsorientierte *Eurokabayan*, das europäische Frauennetzwerk *Babaylan – Philippine Women's Network in Europe*, das *Philippine Seamen's Assistance Program* oder die politisch sehr aktive *Commission for Filipino Migrant Workers*. Mit der langen Tradition der Arbeitsmigration von Filipinas als Krankenschwestern, Pflegekräfte und Haushaltsarbeiterinnen nach Europa, in die USA und den Nahen Osten kann erklärt werden, warum es unter den Partnern viele Frauenorganisationen gibt. Große personelle und organisatorische Überschneidungen zur PESC-KSP gibt es zur *Platform of Filipino Migrant Organisations in Europe*, die sich vor allem für das Wahlrecht von *Overseas Filipinos* auf den Philippinen einsetzt und auf verschiedenen Ebenen Lobbyarbeit betreibt (PESC-KSP 2004a). Die *Commission for Filipino Migrant Workers* (CFMW) ist für die politische Interessenvertretung und Vernetzung in der EU die wohl wichtigste Organisation. Sie ist unter anderem am RESPECT-Netzwerk beteiligt und engagiert sich für irreguläre MigrantInnen. Sie begann ihre Arbeit 1979 in London und Rom und führt seitdem europaweite Konferenzen und Ratschläge durch. Das philippinische Frauennetzwerk *Babayalan*⁸ – *Philippine Women's Network in Europe* ist ebenfalls im Kontext der globalen Vernetzung von Filipinas zu sehen. Ziele des Netzwerkes sind der Informationsaustausch, die Ermutigung zur Gründung von Frauengruppen, Lobbypolitik gegenüber der EU sowie die Durchführung von Kampagnen und die Bereitstellung von Ressourcen, Know-How und Informationen (EWL 1995: 43, Bibal 1999).

8 *Babaylan* ist der Name von Priesterinnen auf den Philippinen in der vorspanischen Zeit, die *Babaylan* waren Heilerinnen, galten als gesellschaftliche Vorbilder und hatten Leitungspositionen inne (Bibal 1999).

Die Selbstorganisation irregulärer MigrantInnen

Im Vergleich zur philippinischen Selbstorganisation sind die europäischen Kontakte zwischen Gruppen illegalisierter MigrantInnen schwach ausgeprägt, instabil und auf wenige gemeinsame Ereignisse beschränkt.

Die europäische Vernetzungsinitiative der *Sans-Papiers*-Bewegung *For an Open Europe* kam zustande als die nationale Koordination der französischen *Sans-Papiers* am 27. März 1999 zu einem europaweiten Marsch und einer Konferenz nach Paris einlud (CNSP et al. 1999, Cissé 2002: 174f.). Es waren Gruppen aus Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Großbritannien, Italien, der Schweiz, Spanien, Portugal und Griechenland beteiligt. Eine weitere europäische Dimension erhielt die Demonstration durch das Außerkraftsetzen des Schengener Abkommens an der italienisch-französischen Grenze. Aus Anlass der Demonstration wurde in Paris einem Zug, dem »Zug der Bewegungsfreiheit« (*Movimiento delle tute bianche/Gli invisibili* 1999), mit 3 500 Personen – mit und ohne legalen Grenzübertrittspapieren – der Grenzübertritt verweigert. Der Aufruf der *Sans-Papiers* richtete sich gegen das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags und den mit der Harmonisierung verbundenen Folgen für Einwanderung und MigrantInnen (CNSP et al. 1999: 1). Gefordert wurden die vollständige Freizügigkeit, die Legalisierung aller Illegalisierten, der Stop von Abschiebungen sowie die Abschaffung der Doppelbestrafung.⁹ Angestrebt wurde auch eine verstärkte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene (ebd.). Ob es tatsächlich zu einer größeren europäischen Vernetzung kommen würde, wurde im Aufruf bereits sehr vorsichtig formuliert:

»In several countries of the Union, undocumented immigrants [...] fight for their rights [...]. Couldn't these actions, still geographically scattered, converge to shape a large European movement in defence of foreigners' rights and the legalisation of undocumented immigrants?« (CNSP et al. 1999: 1)

Weitere, kleinere, europäische Treffen fanden 1999 und 2000 statt (Karawane 2000b). Ein neuer Anlauf zur europäischen Koordination wurde im Juli 2002 auf dem ersten europäischen *noborder*-Grenzcamp, das im französischen Straßburg stattfand, unternommen.¹⁰ Gegenüber dem ers-

9 Unter Doppelbestrafung wird die in Belgien und Frankreich existierende Praxis verstanden, nach der verurteilte MigrantInnen zunächst die Gefängnisstrafe absitzen müssen und danach abgeschoben werden.

10 Beteiligt waren an dieser Initiative u.a. *The Voice Africa Forum*, die *Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen*, *kein mensch ist illegal* (Deutschland), die *Universal Embassy* (Belgien), *Droits Devant!*, das *Sans-Papiers*-Kollektiv aus Lyon, *Movement Immigration Banlieu* (Frank-

ten Versuch ist neu, dass die Gruppe von *Sans-Papiers* auf Flüchtlinge ausgeweitet wurde, was sich meines Erachtens weniger mit einer generellen politischen Entwicklung denn mit der aktiven Rolle der Flüchtlings selbstorganisation *The Voice* aus Deutschland erklären lässt. Als loser Zusammenschluss soll der Informationsaustausch und gemeinsame Kampagnen ermöglicht werden (Interview *The Voice*, 26.7.2002). Zu den Forderungen gehören die Legalisierung von *Sans-Papiers*, das Recht auf Bewegungsfreiheit, die Abschaffung von Abschiebehaft, Abschiebungen sowie von prekären und kurzfristigen Aufenthaltstiteln (CSP 69 Lyon/Mouvement Immigration Banlieue/u.a. 2002).

Neben den Grenzcamps haben sich die Europäischen Sozialforen als Austausch- und Koordinationsforum für illegalisierte MigrantInnen und Unterstützungsgruppen entwickelt.¹¹ Die Europäischen Sozialforen zu nutzen, war zunächst umstritten:

»Many of us were [...] very sceptical [...]. The reason wasn't merely ideological. We just looked back to the first meeting of the World Social Forum in Porto Alegre [...]. Almost all discussion on migration was filtered through the dominant discourse of global economic devastation, which presents the migrants as mere victims. But we had had the experience of Genoa 2001, where the first demonstration was centered upon the issue of migrants' rights« (Tavolo dei migranti for the frassanito-network 2004).

Da es schwierig ist, Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zu grenzüberschreitenden Treffen zu mobilisieren und die politischen Prioritäten weiterhin auf lokaler und nationaler Ebene gesetzt werden, verläuft die Europäisierung auf drei Wegen: erstens virtuell über Emailverteiler und Internetseiten, zweitens über die Information über und Anteilnahme an politischen Mobilisierungen von Illegalisierten in anderen Ländern und drittens über die Bezugnahme auf verbindende Ereignisse. Diese Ereignisse können in den oben erwähnten Demonstrationen und Kongressen bestehen, zu denen Delegierte entsandt werden oder in Ereignissen wie dem Tod der 20-jährigen nigerianischen Asylbewerberin Sémira Adamu, die im September 1998 bei der Abschiebung aus Belgien erstickte. Sie gilt als »first ›European martyr‹ of the movement« (Guiraudon 2004: 66). Trotz dieser drei Europäisierungsindizien liegt der Schwerpunkt der

reich), das *Barbed Wire Network* (Großbritannien), *Syndicat des ouvriers des champs d'Andalousie-Almeria*, *ninguna persona est ilegal* (Spanien) sowie Gruppen aus Italien und den USA.

- 11 Vergleiche zum Europäischen Sozialforum in Florenz 2002: European Network of Migrants 2003, Assemblée européenne dei migrants 2002; zum Europäischen Sozialforum in Paris 2003: Gisti 2003, CNSP et al. 2003; zum Europäischen Sozialforum in London 2004: noborder 2004.

Mobilisierung von irregulären MigrantInnen aufgrund der TrägerInnenschaft der Bewegung und der Art der Konflikte – Forderung nach einer nationalen Legalisierung, lokale Auseinandersetzungen – weiterhin auf lokaler und nationaler Ebene.

Die beiden Beispiele der europäischen Selbstorganisation von MigrantInnen verdeutlichen, dass unter anderem drei Faktoren die Möglichkeiten der Organisation und die Artikulationsfähigkeit beeinflussen: der rechtliche Aufenthaltsstatus, die Aufenthaltsperspektive in einem Land und die Existenz von gewachsenen Strukturen der Selbstorganisation.

Lobbypolitische Elitenmobilisierung

»New Euro-entrepreneurs« (Favell 1998: 12) – eine Hand voll Personen in nur wenigen NGOs – versuchen über Lobbypolitik Einfluss zu erlangen. Sie stehen oft in einem gegenseitigen Konkurrenzverhältnis um Ressourcen und Zugang zu EntscheidungsträgerInnen. Damit stellen sich Fragen nach Schließungsmechanismen und die Folgen, die eine auf Lobbypolitik gerichtete Politik hat.¹²

Eine Unterscheidung in Handlungstypen erlaubt es, Dynamiken und Strukturprinzipien der europäischen Lobbypolitik zu erkennen. Christian Lahusen und Claudia Jauß führen zwei Unterscheidungen ein: zum einen verschiedene Handlungstypen (pro- und reaktives Handeln sowie konstruktives und destruktives) (Lahusen/Jauß 2001: 93-98) und zum anderen kurze und lange Zyklen (ebd.: 168-172). Proaktives und frühzeitiges Handeln gilt als goldene Regel der Interessenvertretung, da insbesondere die in der Europäischen Kommission vollzogene komplizierte Erarbeitung von Vorschlägen, die möglichst viele gegenläufige Interessen bereits integriert, in einem sehr frühen Stadium auf Informationen, Ideen und Positionsbestimmungen angewiesen – und folglich offen – ist. Ferner ist die normative Maxime des proaktiven Handelns nicht zu unterschätzen, es gilt als konstruktiv, reaktives hingegen als destruktiv.

12 Es würde zu weit führen, näher auf die Diskussion um verbandliche Interessenvermittlung, Interessenvertretung und Lobbypolitik einzugehen, die lange vehement in der Korporatismus- und Verbändeforschung ausgetragen wurde (vgl. Streeck 1994 für die BRD, für die durch die europäische Integration aufgeworfenen Fragen Eising/Kohler-Koch 1994). Es wird unterschieden zwischen dem interessegeleiteten und ggf. in Auftrag gegebenen Lobbying und der Interessenvermittlung durch VerbandsvertreterInnen. Die politische und akademische Diskussion ›Korporatismus versus Pluralismus‹ hat allerdings in den letzten Jahren an Schärfe verloren.

Konstruktives, gestaltendes und in die Zukunft gerichtetes Handeln scheint dem tieferliegenden Zweck der Europäischen Integration¹³ zu dienen, während defensives Lobbying einen verhindernden, konservativen Charakter hat. Diese Dynamik hat nachhaltige Folgen für die Politik der Verbände und Lobbyorganisationen: Interessengruppen werden in eine »proaktiv-konstruktive Mitarbeit hineingezogen, auch wenn dies ihren eigenen Zielen widerspricht. Denn sie müssen nun konstruktiv an Gesetzen mitarbeiten, die sie eigentlich zu verhindern suchen« (Lahusen/Jauß 2001: 97). Obwohl reaktives bzw. destruktives Lobbying die deutlich schlechtere Option für InteressenvertreterInnen ist, hat sie im politischen Alltag einen hohen Stellenwert, weil nicht alle eine Organisation interessierenden Themen proaktiv behandelt werden können. Lange Zyklen bauen auf einem stabilen, durch einen geteilten Habitus charakterisierten Netzwerk zwischen AdressatInnen und Interessenverbänden auf.¹⁴ Kurze Zyklen, die einen Großteil der Interessenvertretung – nicht nur kleiner Netzwerke und Organisationen – ausmachen, sind gekennzeichnet durch punktuelle Eingriffe in laufenden *policy*-Prozessen.

Auf Institutionen gerichtete Bewegungspolitiken in der Europäischen Union sind von diesen Dynamiken bestimmt. Das Selbstverständnis hat – in Kombination mit einem exklusiven Habitus – die Abwertung bestimmter Politiken zur Folge, die grundsätzliche Kritik formulieren oder keine Handlungs- und Lösungsoptionen anbieten können oder wollen.

Eine weitere Form der Regulierung der europäischen Interessenslandschaft ist – neben dem Zugang zu Ressourcen – die des Dazugehörens bzw. des Ausschlusses. Ein bestimmter Habitus bzw. der »Brüsseler Cocktail Circuit« weisen sehr spezifische Charakteristika auf. Dieser Ein- und Ausschluss trifft sowohl auf die Position zu, die man gegenüber den Institutionen erlangen kann, als auch innerhalb der *NGO-community*. In

13 Dies wurde etwa in einem der geführten Interviews deutlich: »Wir sind gerne gesehen bei der Kommission, weil wir gute Europäer sind [...]. [Mein] Background bürgt dafür, dass da eine gewisse europäische Note in den Vorhaben drin ist« (Interview Harnier, 31.7.2002).

14 »Da kann man auch eine *tour de raison* machen, nicht nur die kurzfristigen Dinge [...]. Dann wird klar, durch die Erweiterung der EU wird es Verlagerungen geben, was noch vor fünf Jahren schrecklich marode Grenzen zwischen Drittstaaten waren, werden jetzt EU-Außengrenzen werden [...]. Es ist also wichtig [...], nicht nur zu ahnen wo der Trend hingeht, [...] sondern ein bisschen konkreter zu hören, die Franzosen sagen so schön *Un homme aventeux sont vous deux*, ein gewandter Mann ist zwei Männer wert. Sozusagen, so ein bisschen unter diesem Gesichtspunkt sehe ich meine Aufgabe hier« (Interview Harnier, 31.7.2002).

der gibt es ähnlich implizite Regeln der Anerkennung und des Ausschlusses von Informationen und Kontakten. Kritischere Organisationen sowie Migrant*Innenselbstorganisationen sind am ehesten von diesen Ausschlüssen betroffen. Lobbypolitik enthält als wesentlichen Bestandteil Interaktionen zwischen Unionsbeamten*innen, Gespräche »auf gleicher Augenhöhe«, von »Mann zu Mann« (Interview Harnier, 31.7.2002). Die Kenntnis von informellen Spielregeln, insbesondere in Verwaltungen, ist ein Schlüssel zum Erfolg, die man durch die schrittweise Eingliederung in die Verwaltung und – immer noch – die verwaltungsinternen Männerbünde erfährt. Entlang von Symbol- oder Zeichensprache, Ritualen und Verhaltensweisen, welche nur diejenigen verstehen und decodieren können, die mit den gleichen Wahrnehmungskategorien ausgestattet sind, funktionieren Ein- und Ausschlüsse. Daraus folgt auch, dass diejenigen, deren Handeln nicht den impliziten Regeln folgt, als unberechenbar oder sogar als Bedrohung wahrgenommen werden. So diagnostiziert Birgit Sauer für die EU-Institutionen einen dreifachen Maskulismus (Sauer 2001). Mit »positionalem Maskulismus« ist die quantitative Überzahl von Männern in allen EU-Institutionen gemeint; die Verwaltungs- und Institutionenkultur ist von einer korrespondierenden »versachlichten Männlichkeit« (anschließend an die Begrifflichkeit von Max Weber) geprägt; der »Policy-Maskulismus« schließlich führt zu einer Bevorzugung von Männern in und durch EU-Politiken. In der Kommission nimmt die homosoziale Vergemeinschaftung eine wichtige Rolle ein und führt laut Sauer dazu, dass das »Ähnliche« reproduziert wird. Auch Migrant*innen sind von ähnlichen – vor allem auf Klasse und nationaler Zugehörigkeit beruhenden – Ausschlussprozessen betroffen, allerdings nicht ungebrochen, da die europäische Bürokratie multikulturell zusammengesetzt ist und sich in dieser Hinsicht von den meisten nationalen bürokratischen Kulturen unterscheidet.

Die Charakteristika und Dynamiken von Lobbypolitik in der Europäischen Union können mit Bob Jessop als strukturell selektiv bezeichnet werden. Ihre Strukturen und Arbeitsweisen sind nämlich für einige politische Strategien offener als für andere (Jessop 1990: 260). Resultierend aus der gesellschaftlichen Kontextstruktur und den Ausschlussmechanismen, die hinsichtlich der Akteur*innen wirken, sind sowohl Anliegen von illegalisierten Migrant*innen wie auch Migrant*innenorganisationen strukturell gegenüber anderen Themen und Akteur*innen benachteiligt.

Ausklammerung der Zugangsfrage

Wie positionieren sich nun die europäischen nicht-staatlichen Akteure bezüglich irregulärer Migration? – Interessanterweise, das ergaben die Interviews, befassen sie sich nur mit Fragen des irregulären Aufenthaltes. Einreisemodalitäten, Abschiebung und Rückkehr gehören nicht zum bearbeiteten Themenspektrum. Das Themenfeld irreguläre Migration wird also aufgegliedert. Die Aufgliederung entspricht der idealtypischen Unterteilung in Phasen des Migrationsprozesses in der Migrationsforschung: Entscheidung zur Migration, Durchführung der Wanderung und Grenzübertritt, Aufenthalt im Immigrationsland und Rückkehr in das Herkunftsland bzw. Weiterreise. Die Fokussierung auf den irregulären Aufenthalt wird von den Akteuren jedoch nicht mit der Logik des Migrationsprozesses begründet. Sie liegt vielmehr erstens an der Rolle der Organisationen als lobbypolitische Akteure in Brüssel, zweitens an den Interessen ihrer Mitgliederbasis und drittens an den Wegen in die Illegalität, die nicht die irreguläre Einreise beinhalten müssen.

Die Lobbyorganisation *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (picum) ist in Brüssel die einzige Organisation, die spezialisiert und ausschließlich zu Fragen irregulärer Migration arbeitet. Es wurde von den Mitgliedsorganisationen beschlossen, dass nur Fragen des Aufenthaltes und der damit verbundenen sozialen Rechte und Lebensbedingungen Gegenstand der Arbeit von *picum* sind. »[They] decided that we work only on social rights and on detention and on regularisation. So only for migrants being here, not taking into account how they come here and how they leave. Not talking about migration programmes, and not talking about return« (Interview mit *picum*, 23.7.2001).

Diese rigorose Fixierung auf Aufenthaltsfragen verwundert zunächst, da sich die Phasen des Migrationsprozesses zwar heuristisch trennen lassen, sie aber in der Realität miteinander verbunden sind und es Aufgabe einer reflektierten Migrationspolitik wäre, Interdependenzen und (unintendierte) Folgen der Trennung zu berücksichtigen. Die Beschränkung von *picum* hat meines Erachtens zwei Ursachen. Erstens ist es strategisch für eine Lobbyorganisation wichtig, sich auf bestimmte Fragen zu konzentrieren, die im europäischen Kontext thematisierbar und verhandelbar sind. Grundbedürfnisse irregulärer MigrantInnen, wie der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Schulbildung, eignen sich im Bereich irregulärer Migration wesentlich besser als solche Themen, bei denen die Kritik des europäischen Grenzregimes im Zentrum steht. Wie das folgende Zitat zeigt, wird die Position, welche die Öffnung und prospektive Abschaffung territorialer Grenzen fordert, von der befragten –

und allen anderen – NGO nicht geteilt. Vielmehr wird sie als zu utopisch und für die Lobbyarbeit kontraproduktiv kritisiert. Zugleich billigt die Vertreterin von *picum* der Position in der politischen Landschaft eine Rolle zu, schließlich ist es für Organisationen wie *picum* wichtig, dass es andere politische Kräfte gibt, die weitergehende Forderungen vertreten und somit das ›Feld des Sagbaren‹ für die politische Diskussion möglichst weit offen halten.

»[T]he Collective¹⁵ is so radical, they want open borders, they want no frontiers any more [...]. Go home, I mean this is the only thing they want [...]. For us it's too extreme. We can understand that it is a far away aim, but if you have no strategy or no things you're also happy with, it's so extreme. Our stand-point is always that we think that all groups have their function in society, of course they can exist, no problem. But we're not putting our names close to theirs« (Interview mit *picum*, 23.7.2001).

Der zweite Grund für die Beschränkung auf Aufenthaltsfragen liegt in der Organisationsgeschichte. Da *picum* eine recht junge Organisation ist und die Mitgliedsorganisationen noch keine gemeinsame Position zu Fragen von Zugang und Rückführung finden konnten, ist die Bearbeitung von Aufenthaltsfragen der gemeinsame Nenner. Die Diskussionen zum Grünbuch der Kommission zur Rückkehr von sich illegal aufhaltenden MigrantInnen (EC 2002) ließen diese für die Organisation praktische Beschränkung unter Druck geraten.

»If you mention the word taboo, I immediately think about return, [...] all the groups really get crazy. And I think that's so stupid. You can't mention the word return, because ›We don't talk about return. [...] Of course governments only want to talk about return. If they want to talk to us, it's nice with all those social rights, but there has to be found a compromise. And we can't just give everybody social rights, [...] we have to take into account the return option. [...] And that's the pressure I feel more and more. For the groups it's different but I talk to all kind of partners« (Interview mit *picum*, 23.7.2001).

Auch das europäische Netzwerk für und von (illegalisierte) Haushaltsarbeiterinnen RESPECT verfolgt einen Ansatzpunkt, der Fragen des Zugangs zur EU nur am Rande thematisiert¹⁶ und sich vielmehr auf die konkreten Lebens- und Arbeitsbedingungen konzentriert. »They're here, they have children, they're working [...]. So when we manage to bring the focus on to their life, in the moment when they're here, forgetting

15 Eine antirassistische Gruppe gegen Abschiebungen, das *Collectif Contre les Expulsions* aus Belgien.

16 Kritisiert werden die nicht vorhandenen legalen Zugangswege für HaushaltsarbeiterInnen bzw. die Kopplung der Visavergabe an eine konkrete Arbeitgeberin, wie es bis 1998 in Großbritannien der Fall war. Auf diese Fragen gehe ich zu einem späteren Zeitpunkt detailliert ein.

about the status, that's a victory!« (Interview mit RESPECT/Solidar, 28.11.2000). Eine Strategie des Netzwerks liegt also darin, den irregulären rechtlichen Status der Frauen und den Einreiseweg zu dethematisieren, um danach auf der Ebene sozialer Rechte und Menschenrechte zu argumentieren. Ähnlich sieht es bei den Gewerkschaften aus. Dies hat jedoch andere Gründe, die Vertreterin der *European Trade Union Confederation* (ETUC) führt die Interessen der eigenen Mitglieder an:

»So you have all the time to fight, also within the workers, that there is no social dumping. So they are not taking up our jobs and it's not that because they are there that we are paid less. It's quite difficult. [...] And you can understand it, there is a high level of unemployment among migrant workers. And there are a lot of illegal migrants. So they say: first employment of these unemployed migrant workers and regularisation and then we talk« (Interview mit ETUC, 23.7.2001).

Ein anderer europäischer Dachverband, die *Churches' Commission for Migrants in Europe*, benennt es als pragmatische Entscheidung zum irregulären Aufenthalt zu arbeiten, da in der praktischen Arbeit ihrer Mitgliedsorganisationen die irregulären MigrantInnen zu den Hilfs- und Beratungsstellen kämen, wenn sie bereits im Land sind.

»Bei den kirchlichen Sozialdiensten ist es eben ein Phänomen in ganz Europa, dass immer mehr Illegale auftauchen, wenn sie Hilfe brauchen. Das ist meistens erst zu einem Zeitpunkt, zu dem sie schon eine ganze Weile im Land waren und erst dann, wenn Probleme auftauchen, Gesundheitsprobleme, ein Unfall, Vergewaltigung – immer dann, wenn es Probleme gibt, tauchen die auf« (Interview mit CCME, 16.7.2002).

Von dieser Organisation werden im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes aber auch Fragen des Zugangs und der Rückkehr bearbeitet. Dieser Ansatz beruht auf der transnationalen Organisation der christlichen Kirchen, die sowohl in den Herkunfts- als auch den Transit- und Zielländern mit MigrantInnen und potenziellen MigrantInnen arbeiten und so den gesamten Migrationsprozess begleiten bzw. beobachten können. Die *Churches' Commission for Migrants in Europe* kritisiert, dass die EU die Bekämpfung irregulärer Einwanderung als Voraussetzung für die Einführung regulierter, legaler Einwanderung betrachtet und nicht anders herum. Daher ist der Dachverband solange gegen Rückführungsmaßnahmen bis es ausreichende und zugängliche legale Einreisemöglichkeiten gibt.

»Wir [...] können Rückführungsmaßnahmen in dem Maße unterstützen, wie legale Einwanderungsmöglichkeiten da sind. Wenn wir Leuten im Nahen Osten sagen könnten, ›das sind die Kanäle, nutzt sie« und sie sind nutzbar, dann kann man an die Frage der Illegalität bei der Einreise sehr anders herangehen« (Interview mit CCME, 16.7.2002).

Ein weiterer Grund der Konzentration auf Aufenthaltsfragen liegt an den Wegen in die Illegalität. Illegaler Aufenthalt und illegale Beschäftigung entstehen nicht allein durch irreguläre Einreise, sondern oftmals erst im Land selbst, beispielsweise durch die Überziehung des Visums (so genannte *overstayers*), die Arbeitsaufnahme ohne Arbeitserlaubnis, die Ablehnung des Asylantrags, Entlassung durch den Arbeitgeber oder durch Trennung von dem/der EhepartnerIn bevor ein unabhängiger Aufenthaltsstatus erreicht wurde. Eine Reihe der befragten Organisationen machen bezüglich ihrer Klientel auf diese Wege in die Illegalität aufmerksam. Frauen, die in Privathaushalten arbeiten, reisen oft als Touristinnen legal ein, verwirken ihren temporären legalen Status aber aufgrund illegaler Arbeitsaufnahme. »[T]hey have to work as illegals, they don't come as illegals, [...] it's not clandestine women, [...] most of them are coming completely legally, with tourist visa« (Interview mit RESPECT/Solidar, 28.11.2000).

In Großbritannien wurden Visa lange Zeit für Hausangestellte nur für einen bestimmten Arbeitgeber vergeben, der im Pass vermerkt wurde. Dies führte dazu, dass Hausangestellte ihre Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis verloren, wenn sie den Arbeitgeber informell wechselten oder wegen schlechter Behandlung und Arbeitsbedingungen verließen (Interview mit *Kalayaan-/RESPECT*-Mitbegründerin, jetzt: *Kalayaan Dublin*, 20.1.2002). Die Thematisierung des Illegalisierungsprozesses läuft in diesem Fall darüber, dass die staatliche Verantwortung durch für die MigrantInnen ungünstige Gesetze hervorgehoben wird.

Die Interviews mit den NGOs, die auf europäischer Ebene zu irregulärer Migration arbeiten, zeigen, dass bei den meisten Organisationen explizit eine Ausklammerung der Fragen des Zugangs zur EU stattfindet. Die Gründe sind wie dargestellt vielfältig. Der lobbypolitische Einsatz für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen irregulärer MigrantInnen wird von den befragten Organisationen als prioritär betrachtet. Die explizit-politische oder pragmatisch-faktische Ausklammerung von Zugangsfragen führt dazu, dass im Spektrum der auf europäischer Ebene arbeitenden NGOs die Befassung mit dem europäischen Grenzregime eine Leerstelle bleibt.

Es gibt zwei Ausnahmen von der Nicht-Thematisierung von Zugangsfragen: Der Zugang von Asylsuchenden zu Ländern der EU soll gewährleistet und die Zugangswege des Frauenhandels sollen geschlossen werden. Unter den irregulär in die EU eingereisten MigrantInnen befinden sich zunehmend auch Asylsuchende und Flüchtlinge (Koser 1998). Von Flüchtlingsorganisationen und der Migrationsforschung wird darauf verwiesen, dass es für originäre Flüchtlinge aufgrund der veränderten Rechtslage (z.B. sichere Drittstaatenregelung) sehr schwierig gewor-

den ist, einen Zugang zur EU zu finden, der ihnen tatsächlich die Asyl-antragstellung ermöglichen würde. Daher reisen sie irregulär mithilfe von Schmugglernetzwerken ein. In der Frage der Bekämpfung des Menschen- und Frauenhandels gibt es eine weitgehende Einigkeit unter den NGOs, Strafverfolgungsbehörden und der Politik, dass die Bekämpfung in den Herkunfts- und Transitländern stattfinden müsse, um Zugangsrouten zu zerschlagen. Ambivalenzen dieser Politik werden im Kapitel »Mehr Rechte für illegalisierte MigrantInnen?« ausgeführt. Die mit diesen beiden Zugangsfragen verbundenen Forderungen sind sehr unterschiedlich. Im ersten Fall wird eine größere Offenheit, im zweiten eine Schließung bestimmter Zugangswege gefordert. Zugangsfragen und die Durchlässigkeit von Grenzen gehören somit zu den höchst kontroversen Fragen in der Migrationspolitik, nicht nur zwischen NGOs und Regierungen, auch unter NGOs.