

## Migration und Migrationspolitik in der Europäischen Union

---

Die Europäische Integration beeinflusst nicht nur die Möglichkeiten für MigrantInnen in die EU zu gelangen, nämlich in steigendem Maße nur noch mithilfe kommerzieller Schleuser, sondern auch die Offenheit des politischen Systems für politische Anliegen von MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen. Im ersten Teil des Kapitels wird in groben Zügen die Entwicklung der Migration dargestellt und mit der Illegalisierung und Feminisierung zwei Trends benannt. Anschließend skizziere ich die Migrationspolitik und das Grenzregime in der EU. Die Bekämpfung irregulärer Migration und die gleichzeitige langsame Abkehr vom Paradigma der Nullmigration bestimmen die Entwicklung. Das darauf folgende Unterkapitel hat die Partizipationsmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen zum Gegenstand. Im Anschluss daran analysiere ich die Berücksichtigung von Migrantinnen in der europäischen Frauenpolitik und die Herausbildung eines frauenpolitischen Netzwerks, das die politische Mobilisierung von Migrantinnen erleichtert. Im letzten Abschnitt zeige ich auf, inwiefern eine themenspezifische Differenzierung der gesellschaftlichen Kontextstruktur besteht, die die Auseinandersetzungen in den Sub-Themenfeldern strukturiert.

### Migration in Europa

Migrationsregime und sie strukturierende Institutionen beeinflussen als miteinander verwobene und vergeschlechtlichte<sup>1</sup> Faktoren auch die poli-

---

1 Eine geschlechtersensible Analyse beeinflusst die Konzeption von Migrationstheorien und muss drei Korrekturen vornehmen (Kofman 1999:

tische Mobilisierung von MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen. In den Migrationsregimen sind die Verbindungen zwischen Emigrations- und Immigrationsländern, die Bedingungen der Einwanderung und Aufenthaltsrechte, Arbeitsaufnahme etc. der MigrantInnen und ihrer Familienangehörigen enthalten. Die Migrationsinstitutionen beinhalten sowohl formale staatliche Strukturen wie Vermittler, Anwerbeagenturen als auch informelle Netzwerke (vgl. Kofman et al. 2000: 32). Dies zu betonen ist wichtig, da gerade in der Literatur zur Migrationspolitik der Europäischen Union allein die (supra-)staatlichen Institutionen berücksichtigt werden.

### **Migrationstrends: Feminisierung und Illegalisierung**

Wichtige Trends bestehen im Anstieg irregulärer Migration, der Informalisierung und Prekarisierung vieler Arbeitsverhältnisse, in denen MigrantInnen überproportional vertreten sind, sowie in dem steigenden Anteil an Frauen unter MigrantInnen und Flüchtlingen. Die Grenzen zwischen legaler und irregulärer, freiwilliger und erzwungener, formeller und informeller Migration überlappen sich zunehmend oder werden von denselben MigrantInnen hintereinander durchlaufen.

Es lassen sich in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zwei Perioden der Migrationspolitik unterscheiden: Die erste Phase fand zwischen 1945 und 1973 statt, als die nord- und westeuropäischen Staaten aktiv eine Anwerbepolitik für ArbeitsmigrantInnen betrieben. Die Ölkrise von 1973 markiert den Wendepunkt zur zweiten Phase, in der ein Bündel von Maßnahmen eingeführt wurde, um die Migration wieder zu beenden. Es wurde zwar die aktive Rekrutierung von MigrantInnen – mit einigen Ausnahmen – gestoppt, dies führte jedoch nicht zu einem Abreißen der Migration überhaupt.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Unterscheidung in die drei bis dato vorherrschenden Migrationsregime – dem Gastarbeiterregime<sup>2</sup>,

---

271f.): erstens die Infragestellung der angenommenen Abfolge von männlicher Arbeitsmigration und weiblichem Familiennachzug, zweitens eine Differenzierung nach Herkunftsländern, Alter, Ausbildung, Migrationswegen etc. und drittens die Herstellung von Bezügen zu anderen Mobilitätsformen (Tourismus, Bildungsmobilität, Geschäftsreisen o.ä.).

- 2 Gastarbeiterregime (v.a. Deutschland, Schweiz) basieren auf der Rotation von ArbeitsmigrantInnen, deren Aufenthalts- und Arbeitsrechte an den Arbeitsvertrag gekoppelt sind. Bis Mitte der 1960er Jahre waren in Deutschland die meisten der angeworbenen Arbeiter männlich. Nach der Rezession 1966/1967 wurden vermehrt Frauen rekrutiert. Da es bis 1972 keine explizite Möglichkeit des Familiennachzugs gab, ließen sich viele

dem Kolonialregime<sup>3</sup> und dem Hybridregime<sup>4</sup> – nachgelassen. Dies geschah zum einen wegen der europäischen Harmonisierungen und zum anderen wegen der Abschaffung der Privilegien für die Bevölkerungen der ehemaligen Kolonien und die Einführung restriktiver Gesetze zur Arbeitsmigration. Darüber hinaus wurden die skandinavischen Länder insbesondere für Asylsuchende zu einer neuen Zielregion. Die südeuropäischen Länder vollzogen einen Wandel von Auswanderungsgesellschaften zu Einwanderungsgesellschaften. Vormalig Binnenmigrationen wurden im Zuge der Desintegration der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei zu internationalen Wanderungsbewegungen. Mirjana Morokvasic-Müller spricht von einer »Neuzusammensetzung der europäischen Migrationslandkarte« (Morokvasic-Müller 2003: 148).

Insgesamt kann beobachtet werden, dass sich die Wanderungsmuster innerhalb der europäischen Länder diversifizierten und zugleich in einer größeren Ähnlichkeit zwischen den Ländern resultierten. Diese Entwicklung ist eine wichtige Voraussetzung für die europäische Harmonisierung der Asyl-, Grenz- und Migrationspolitiken. Seit Mitte der 1980er Jahre wurden in der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung der irregulären Migration und der Verringerung der Zahl der Asylsuchenden zunehmend zwischenstaatliche Abkommen geschlossen und später vergemeinschaftet. Gemeinsame europäische Regelungen bedeuteten jedoch nicht, dass nationale Spezifika verschwanden oder Na-

---

EhepartnerInnen ebenfalls anwerben (Kofman et al. 2000: 50). Nach 1973 nahm die Anzahl der nach Deutschland Einwandernden nicht wesentlich ab, seit 1976 stieg sie wieder, da der Familiennachzug zum wichtigsten legalen Einwanderungsweg wurde.

- 3 Großbritannien steht für den Typ des Kolonialregimes, in dem Angehörige der (ehemals) kolonisierten Länder und Irlands die Migrationsmehrheit ausmachten und bis 1962 relativ einfach einwandern konnten. In einigen von Frauen dominierten Arbeitsbereichen wurden Ausnahmequoten erlassen (Hotel- und Gaststättenwesen, Privathaushalte, Krankenschwestern), so dass in den 1960ern rund die Hälfte aller erteilten Arbeits-erlaubnisse auf Frauen entfiel (Kofman et al. 2000: 53).
- 4 Für Frankreich und die Niederlande ist eine Kombination aus kolonialer Migration (mit relativ offenen Zugangsbedingungen bis Ende der 1960er, Anfang 1970er Jahre) und Arbeitsmigration vor allem aus den Mittelmeerlandern kennzeichnend. Die französische Politik ermutigte in der Nachkriegszeit Familienmigration. Die Mehrzahl der MigrantInnen – 1967 rund 80 Prozent (Kofman et al. 2000: 54) – kam außerhalb des von der Politik vorgegebenen Rahmens. Reagiert wurde darauf mit nachträglichen Legalisierungen. Die Hybridität des Migrationsregimes wird an der Vielzahl unterschiedlicher Einwanderungsregeln deutlich (für Kolonien, Überseedepartements, privilegierte Länder im Mittelmeerraum etc.).

tionalstaaten ihre Entscheidungskompetenz abgaben. Vielmehr bestehen nationale Regelungen zur Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen, zum Familiennachzug, im Asylrecht oder der Regularisierung irregulärer MigrantInnen weiter fort. Insofern ist auch die europäische gesellschaftliche Kontextstruktur nicht nur von europäischen, sondern auch von globalen, transnationalen, nationalen und lokalen Faktoren bestimmt.

Aufgrund der Diversifizierung der Migration als solcher ist es wichtig, die Entwicklungen in punkto der Regulierung von Einreise, Aufenthalt und Erwerbsarbeit in unterschiedlichen Bereichen zu betrachten. Im Folgenden gehe ich kurz auf drei derzeit wichtige Typen ein: Arbeitsmigration, Familienmigration und Fluchtmigration.

### Arbeitsmigration

In den nord- und westeuropäischen Ländern bestanden nach der Anwerbephase Ausnahmeregelungen für bestimmte Sektoren, allerdings nicht im Umfang der Nachfrage. Dies führte zu einem Anstieg an irregulärer Einwanderung und Beschäftigung. Durch den Niedergang der Schwerindustrie und des Bergbaus sowie den Anstieg betrieblicher Auslagerungen und im Dienstleistungsbereich, fand ein nachhaltiger Wandel der Nachfrage nach Arbeit statt. Während es zu Entlassungen in männerdominierten Sektoren kam, waren Migrantinnen – außer in der Textilindustrie – davon nicht in dem Maße betroffen.

Vor allem in südeuropäischen Staaten, in geringerem Umfang auch in Nord- und Westeuropa, gab es einen Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit, der unter anderem zu einer steigenden Nachfrage der Beschäftigung von Migrantinnen in Privathaushalten führte.<sup>5</sup> In Spanien wurde beispielsweise nach 1991 über die Hälfte der erteilten Arbeitserlaubnisse im Bereich der Haushaltsarbeit an Dominikanerinnen, Marokkanerinnen, Peruanerinnen und Ekuadorianerinnen erteilt (Kofman et al. 2000: 61). Die Informalität des Haushaltssektors bietet vielen Migrantinnen, die entweder irregulär eingereist sind oder irregulär eine Beschäftigung aufnehmen, die Möglichkeit der Erwerbsarbeit, allerdings unter ungesicherten Bedingungen. Die Zahl der in Privathaushalten Beschäftigten ist

---

5 Allerdings wird häufig vorschnell angenommen, dass einem Großteil deutscher Mittelschichtsfrauen die Erwerbstätigkeit durch den Einsatz flexibler Migrantinnen ermöglicht werde. Zwar nimmt die Anzahl von Migrantinnen, die in Haushalten arbeiten, zu, dennoch ist der Zusammenhang vorsichtiger zu beschreiben, da weiterhin ein beträchtlicher Teil der erwerbstätigen Frauen keine Haushaltshilfen beschäftigt (empirische Belege und Diskussion bei: Schupp 2002, Rerrich 2002, Schwenken 2003).

schwer zu ermitteln. Für die Bundesrepublik Deutschland liegen Schätzungen von 137.000 bis über vier Millionen Haushalten vor, die Haushaltsdienstleistungen in Anspruch nehmen.<sup>6</sup> Die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse ist nicht identisch mit der Zahl der Beschäftigten, da viele mehrere Beschäftigungsverhältnisse haben. In Deutschland gibt es anders als in Spanien, Großbritannien oder Italien keine Möglichkeit der legalen Visaerteilung zur Arbeitsaufnahme in Privathaushalten für MigrantInnen, die nicht bereits vorher über eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis verfügten.<sup>7</sup> Die Heterogenität von Arbeitsverhältnissen bestimmt den Arbeitsmarkt Privathaushalt. Da die Unterscheidung weniger über die Tätigkeiten gemacht werden kann, ist eine sinnvolle die zwischen »live-ins« und »live-outs« (Anderson, B. 2000). Insbesondere in Großbritannien wohnen viele Migrantinnen als *live-ins* in den Häusern der ArbeitgeberInnen. Viele versuchen zu *live-out*-Arbeitsplätzen zu wechseln, da sie dort nicht Tag und Nacht verfügbar sein müssen und ihr Privatleben einer geringeren Kontrolle unterworfen ist. In Deutschland und den meisten anderen westeuropäischen Ländern sind *live-outs* verbreiteter, dies bedeutet jedoch die aufwendige Koordination von Stundenjobs in mehreren Haushalten. Der Verdienst beträgt etwa zwei bis vier Euro pro Stunde für Haushaltsarbeiterinnen, die Vollzeit in einem Haushalt arbeiten, für stundenweise Beschäftigungen werden etwa fünf Euro Stundenlohn gezahlt (ASW 2003: 12, Rosner 2001: 4). Der Ta-

6 Die Beschäftigtenstatistik weist für Juni 2000 lediglich 39.802 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus, fast ausschließlich Frauen. Die Mehrzahl ist in Privathaushalten jedoch sozialversicherungsfrei beschäftigt. Der Mikrozensus kommt auf 137.000 Beschäftigte (2000) in privaten Haushalten, zu 95 Prozent Frauen. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die geringfügig Beschäftigte miterfasst, beziffert die Zahl auf 501.000 Erwerbstätige (2000). Auf eine deutlich höhere Zahl, 1,15 Millionen, kommt eine regelmäßig durchgeführte Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA). Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ermittelte 4,35 Millionen Haushalte, die regelmäßig oder gelegentlich Haushaltshilfen beschäftigen (Nachweise: siehe Schupp 2002: 50f.).

7 Seit Dezember 2001 gibt es in Deutschland die Möglichkeit in Haushalten mit einer pflegebedürftigen Person, legal ausländische Haushaltshilfen aus (den damaligen) EU-Beitrittsländern zu beschäftigen. Dies wurde ermöglicht durch einen Bundeskabinettsbeschluss über die Anwerbestoppausnahmereverordnung (BMA 2001). Zugelassen sind nur Tätigkeiten, die keine Pflegearbeiten im Sinne der Pflegeversicherung sind, um die Interessen ausgebildeter, deutscher Pflegekräfte zu schützen. Faktisch ist aber davon auszugehen, dass viele als untertariflich bezahlte Pflegekräfte arbeiten.

riflohn<sup>8</sup> liegt bei acht Euro brutto. *Au-Pairs* sind eine weitere Gruppe von Haushaltsarbeiterinnen, deren Lebens- und Arbeitsbedingungen sich von denen anderer noch einmal unterscheidet (vgl. Hess 2005). Sie befinden sich in einer unklaren Position zwischen Familienmitglied und Haushaltshilfe und müssen mit der Familie zusammenleben, sind also potenziell permanent verfügbar. Ihre Bezahlung beläuft sich zumeist auf ein Taschengeld. Die Arbeits- und Lebensbedingungen von im Haushalt arbeitenden Migrantinnen sind also durch zwei Variablen bestimmt: dem Verhältnis zum Staat (das heißt Aufenthaltsstatus) und dem Verhältnis zur Arbeitgeberin (*live-in* oder *live-out*) (Anderson, B. 2000: 48).

Durch die Politik der Arbeitsmigration sowie der Nicht-Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse, findet ein *de-skilling* statt, das heißt ein Großteil der MigrantInnen nimmt Arbeit an, welche unter dem Niveau der Ausbildung liegt. Dies gilt auch für in Haushalten arbeitende Migrantinnen. Zudem migriert ein signifikanter Teil der hochqualifizierten Bevölkerung des globalen Südens in die industrialisierten Länder. Die Folge ist einerseits ein so genannter *brain-drain*, aber auch ein Devisenfluss durch Rücküberweisungen (*remittances*) und ein Wissenstransfer (vgl. Hunger 2003b).

Durch die Ost-West-Migration kam es zu neuen Migrationsmustern, darunter der transnationalen Pendelmigration (Morokvasic 1994, Morokvasic-Müller 2003). Anstatt auszuwandern und sich niederzulassen ist die neue – oft weiblich geprägte – Migration durch Mobilität und die temporäre Arbeitsaufnahme in Westeuropa geprägt. Die als TouristInnen Einreisenden verrichten u.a. in Privathaushalten Haushalts- und Pflegearbeiten. Darüber hinaus gibt es in Mittel-, Süd- und Osteuropa einen auf Zirkel- und Pendelmigration beruhenden irregulären Klein- und Kofferhandel (Irek 1998, Karamustafa 2001). Der hohe Frauenanteil der postkommunistischen Wanderungsbewegungen liegt in der historisch institutionalisierten Gleichheit der Geschlechter im Staatssozialismus, der ökonomischen Aktivität von Frauen und daran, dass Frauen zu den ersten gehörten, die entlassen wurden (Morokvasic-Müller 2003: 150f.). Für Kontrakt- und Saisonarbeit im Baugewerbe sowie der Landwirtschaft und Schlachthöfen wird ebenfalls auf günstige Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa bzw. in Ländern wie Spanien aus dem Maghreb zurückgegriffen (Hunger 2003a, Hochstadt 2003, Europäisches Bürgerforum 2002). Ein weiterer vergeschlechtlichter Bereich der Migration ist Prostitution und Frauenhandel, dessen Phasen anders verlaufen als die der zuvor skizzierten Arbeitsmigration (vgl. bspw. Niesner et al.

---

8 Die Tarifpartner sind die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten und auf Arbeitgeberinnenseite der Deutsche Hausfrauenbund.

1997). Es ist zu unterscheiden zwischen Frauenhandel und Prostitution, allerdings sind die Übergänge oft fließend. Viele der Frauen reisen nicht illegal ein, sondern erhalten als »Tänzerinnen« o.ä. Visa.

Für hochqualifizierte MigrantInnen gibt es die Möglichkeit der legalen Arbeitsaufnahme in Europa. Die Regelungen dazu variieren in den einzelnen europäischen Staaten. Über die Anzahl der Frauen im professionellen Bereich gibt es wenig empirisch gesicherte Angaben, es gibt Hinweise, dass sie im Steigen begriffen ist (Kofman et al. 2000: 64).

Der Kurzüberblick über Entwicklungen in der Arbeitsmigration in Europa verdeutlicht, dass es trotz der für wenig qualifizierte Arbeit beschränkten legalen Einreisewege eine große Nachfrage gibt und dies zu einer Illegalisierung und Feminisierung von Migration beigetragen hat.

## Familienmigration

Aufgrund der Einführung restriktiver Einwanderungsgesetze wurden seit Mitte der 1970er Jahre Familiennachzug und Familiengründung – neben der Asylmigration – zu den wichtigsten legalen Einreisewegen. Für Migrantinnen ist es oftmals schwieriger, die Bedingungen zur Beantragung des Familiennachzugs zu erfüllen, als für Männer, insbesondere, wenn es sich um niedrig bezahlte und informelle Arbeitsverhältnisse handelt. Im Haushalt lebende Hausangestellte (*live-ins*) sind von den Möglichkeiten des Familiennachzugs faktisch ausgeschlossen. Dennoch ist seit der Mitte der 1980er Jahre eine Maskulinisierung der Familienmigration zu beobachten, weil mehr Frauen als in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegsmigration Ehemänner und Kinder nachholten bzw. Ehen mit Männern aus den Herkunftsgesellschaften eingingen. Da die Familienmigration einen der wenigen legalen Einreisekanäle darstellt, führten viele europäische Länder seit Beginn der 1980er Jahre Bestimmungen zur Überprüfung von Scheinehen ein. Die Bedingungen für Besuche von Familienmitgliedern wurden ebenfalls strikter.

## Fluchtmigration

In den Jahren der legalen Arbeitsmigration war es für viele – vor allem südeuropäische – Flüchtlinge und Personen, die Repression fürchteten, noch möglich, als ArbeitsmigrantInnen oder Studierende nach Nord- und Westeuropa zu kommen. Seit den 1980er Jahren wurden Flüchtlinge zunehmend als Wirtschaftsfluchtlinge bezeichnet und ihnen mit Abwehr und Rassismus begegnet. In den 1990er Jahren wurde mit dem Ausbruch der Kriege in Jugoslawien versucht, Flüchtlinge außen vor zu lassen bzw. ihre Rechte und Versorgung zu beschneiden. Die Staaten der

Europäischen Union kamen überein, den Zugang von Asylsuchenden zu harmonisieren, um ihn zu kontrollieren und zu begrenzen.

Bis in die 1980er Jahre wurden frauenspezifische Erfahrungen in der Fluchtmigration von der Politik weitestgehend nicht berücksichtigt. Frauen haben es schwerer, als eigenständige Flüchtlinge anerkannt zu werden als Männer. Das für die Asylanerkennung notwendige politische Engagement wird oft als öffentliches und männliches konnotiert, wohingegen das Engagement von Frauen oft informell ist und nicht immer als politisch wahrgenommen wird. Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe, z.B. die Überschreitung rigider Geschlechternormen, fand in einigen europäischen Ländern seit den 1980er Jahren langsam Eingang in die Gesetze und Rechtsprechung, nicht zuletzt aufgrund des Drucks von MigrantInnen- und Frauenrechtsorganisationen.

## **Fazit**

Die Ursachen der Illegalisierung und Prekarisierung liegen unter anderem darin, dass es in den meisten europäischen Staaten keine auf langfristigen und hohen Rechtsstandards basierende geregelte Arbeitsmigration und Einwanderungspolitik gibt. Die Nachfrage nach unqualifizierter, billiger Arbeit besteht dennoch. Daher kommt es zu einem immer relevanter werdenden Anteil an irregulärer Migration und Beschäftigung. Der in Südeuropa bestehende große informelle Sektor sowie die zunehmende Prekarisierung von Arbeitsbedingungen in den westeuropäischen Gesellschaften stellen dafür die Bedingungen dar. Die *International Labour Organization* geht mittlerweile von durchschnittlich zehn bis fünfzehn Prozent irregulären MigrantInnen gemessen an der Gesamtheit der MigrantInnen aus (ILO 2004).<sup>9</sup> Diese skizzierten Entwicklungen führen dazu, dass es in der EU eine immer ausdifferenziertere Abstufung von Aufenthalts-, Arbeits- und Bürgerrechten gibt, obgleich es für Angehörige der Mitgliedsstaaten eine Vereinfachung durch die Unionsbürgerschaft gegeben hat.

## **Netzwerke als ermöglichende Faktoren irregulärer Migration**

Zwei Ergebnisse des vorangehenden Abschnitts werden nun vertieft: Erstens der Trend der irregulären Migration und zweitens die Wichtig-

---

9 Zahlen in punkto irregulärer Migration seriös zu schätzen ist schwierig (zur Diskussion von direkten und indirekten empirischen Erhebungsmethoden: Pinkerton/McLaughlan/Salt 2004, Lederer 1999). Die Angaben sollen hier lediglich einen Anhaltspunkt für das Ausmaß geben.



keit von migrationsstrukturierenden Institutionen. Es existieren Parallelen zwischen regulärer und irregulärer Migration, insbesondere hinsichtlich der migrationsauslösenden und richtungsweisenden Faktoren, auf die ich mit Blick auf die dazu vorliegende Literatur nicht näher eingehe.<sup>10</sup> Neben den Parallelen liegen Spezifika der irregulären Migration vor allem in der Funktion von Schleusern, der Relevanz von Erstanlaufstellen sowie der besonderen Verletzlichkeit der MigrantInnen.

In der Migrationsforschung wurde in den letzten Jahren die Bedeutung von Netzwerken zwischen Herkunfts- und Zielgebieten für legale und irreguläre Migrationsprojekte nachgewiesen. Sie haben einen Einfluss vor allem auf die Richtung, das Ausmaß und die Dynamik der Migration. Bei der irregulären Migration haben Schleuser und Erstanlaufstellen eine besondere Relevanz (Alt 2003: 283-326, 330ff.). Aber auch für die legale Migration Hochqualifizierter, beispielsweise für ComputerspezialistInnen, existiert ein ähnlich strukturierter und kommodifizierter Sektor (Vertovec 2002: 6f.). Transnational agierende und vernetzte Agenturen übernehmen gegen Geld die Vermittlung eines Arbeitsplatzes und Visums, verhandeln mit dem Unternehmen den Lohn, organisieren die Reise und sind vor Ort beim Ausfüllen von Anträgen und der Wohnungssuche behilflich. Auch in diesem Sektor kommt es zu Betrug und falschen Versprechungen. Im Folgenden betrachte ich jedoch den Bereich der irregulären Migration.

Die Netzwerke sind durch eine hohe Flexibilität gekennzeichnet, die es ihnen ermöglicht, auf unerwartete Veränderungen zu reagieren. Staatliche Maßnahmen haben zwar einen Einfluss auf die Form der irregulären Migration, entscheidend ist jedoch die Tatsache, dass aufgrund der auf Netzwerken beruhenden Infrastruktur und Ressourcen die irregulären Migrationsprojekte trotz der Kontrollbemühungen in vielen Fällen gelingen können.

### Private, kommerzielle und kriminelle Netzwerke

Es lassen sich verschiedene Netzwerktypen unterscheiden (vgl. Alt 2003: 284ff.): *Private Netzwerke* umfassen Familienangehörige, ehemalige NachbarInnen o.ä. in den Herkunfts-, Ziel- und Transitländern, welche relativ uneigennützig und gegen die Erstattung von Unkosten oder Aufwandsentschädigungen MigrantInnen bei der irregulären Migration unterstützen. *Kommerzielle Netzwerke* sind gekennzeichnet durch Merkmale der Schattenwirtschaft. Agenturen und Einzelpersonen bieten

10 Vergleiche Pries 2001, Faist 2000c, Brettell/Hollifield 2000, Castles/Miller 2003 [1993], Kivisto 2001, Alt 2003: 228-255.

Dienstleistungen zu Schwarzmarktpreisen an, die sich nach Angebot und Nachfrage richten, Risikozuschläge enthalten und branchenübliche Zinssätze bei Krediten (20-30 Prozent). Das Angebot reicht von einmaligen Grenzübertrittshilfen, abschnittsweise zu erwerbenden Leistungen, Pauschalangeboten (enthalten Papiere, Transport, Unterkunft) bis hin zu Garantieschleusungen mit Erfolgsgarantie und Arbeitsplatzbeschaffung am Zielort. Kommerzielle Netzwerke orientieren sich an den Wünschen der KundInnen und deren Zahlungsfähigkeit, da kommerzielle Anbieter auf Weiterempfehlungen angewiesen sind. *Kriminelle Netzwerke* ähneln zunächst kommerziellen, im Vordergrund stehen jedoch ausbeuterische und betrügerische Praktiken. Die Preise sind gemessen an denen kommerzieller Anbieter überhöht, Leistungen werden nicht erbracht bzw. KundInnen getäuscht. Gegen zahlungssäumige Personen umfassen die Zwangsmaßnahmen Drohungen und Aktionen gegenüber den Betroffenen und Familienangehörigen in den Herkunftsländern.

*Weltanschauliche und ethnische Netzwerke* werden für die Ermöglichung irregulärer Migration und Unterstützung der MigrantInnen zunehmend wichtiger bzw. wahrgenommen. Sie beruhen auf ähnlichen religiösen, politischen oder ethnisch-kulturellen Werten und Interessen und werden getragen von kirchlichen Institutionen, exilpolitischen Organisationen bzw. Gruppen, die sich im Zielland zusammen finden und ein entsprechendes Engagement entwickeln. Diese Netzwerke können sich mit den drei oben genannten überlappen.

Die Kombination mehrerer Netzwerktypen kann zu einem erfolgreichen Migrationsverlauf beitragen. Eine Migrantin beginnt beispielsweise mit der Planung ihres Migrationsprojektes auf Grundlage privater Netzwerke, nimmt die Dienstleistungen kommerzieller Anbieter in Anspruch und kann am Zielort auf weltanschauliche und ethnische Netzwerke zurückgreifen, die mit ihren privaten Kontakten in Verbindung stehen. Wohingegen diejenigen irregulären MigrantInnen, die außerhalb funktionierender Netzwerke migrieren, mit wenig Ressourcen und unzureichender Unterstützung häufig in prekäre Situationen geraten, da sie die Probleme unterschätzen und ihre eigenen Ressourcen überschätzen (Alt 2003: 327).

## Erstanlaufstellen und Unterstützungsnetzwerke

Der Zugang zu Erstanlaufstellen im Zielland ist einer der wichtigsten Faktoren für ein erfolgreiches irreguläres Migrationsprojekt (Alt 2003: 315). Es handelt sich sowohl um legal wie illegal im Land aufhältige Personen eines privaten oder ethnischen Netzwerkes und um karitative oder kommerzielle Organisationen, die Hilfen für Neuankommende zur

Eingliederung bereitstellen. Im Unterschied zu den Schleusern, welche die unerlaubte Einreise organisieren, tragen Erstanlaufstellen zur Organisation des unerlaubten Aufenthaltes bei, es gibt aber wiederum Überlappungen mit Schleusern. Das erfolgreiche Migrationsprojekt ist nach der Einreise dann gefährdet, wenn MigrantInnen keine Erstanlaufstelle kennen bzw. diese nicht erreichbar ist. Die Existenz von Kontakten, Migrationsbrückenköpfen und Erstanlaufstellen beeinflusst die Richtung der Migration und führt insbesondere bei auf Verwandtschaft oder Nachbarschaft beruhenden Netzwerken dazu, dass ganze Familienclds, Stadtviertel oder Dörfer nach und nach an einen Ort migrieren bzw., dass sich transnationale soziale Räume zwischen Herkunfts- und Ziel-land bilden, zwischen denen eine rege irreguläre (Pendel-)Migration stattfindet.

Oft stellen sich ethnische Netzwerke für Neuankommende nicht als in dem Maße hilfsbereit heraus, wie von den MigrantInnen erhofft. Neben Angst vor neuer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, Statusbewusstsein oder Animositäten durch Landsleute, kommt bei einigen potenziell Hilfsbereiten die Angst hinzu, sich durch Hilfeleistung zum illegalen Aufenthalt strafbar zu machen (§92 Ausländergesetz der BRD, bei dem humanitär motivierte Hilfeleistungen nicht explizit ausgenommen sind). Bei hilfsbereiten Personen treten Überlastungserscheinungen auf, wenn zu viele die Hilfeleistungen in Anspruch nehmen. Neben der schon erwähnten Angst vor Strafverfolgung kommt die Infragestellung der finanziellen Förderung von Beratungsstellen hinzu, wenn bekannt ist, dass irreguläre MigrantInnen unterstützt werden.

## Die Dominanz nicht-krimineller Netzwerke

Jörg Alt vertritt auf Grundlage seiner umfassenden empirischen Arbeiten die These der Dominanz nicht-krimineller Netzwerke (Alt 2003: 330ff.). Der Großteil der Akteure (80 bis 90 Prozent) handle aus persönlicher, weltanschaulich, ethnischer oder kommerzieller Motivation ohne kriminelle Absichten. Parallel existieren kriminelle und mafiotische Anbieter, wobei zwischen den Bereichen kaum Berührungspunkte bestehen.<sup>11</sup> Zur These der Dominanz nicht-krimineller Netzwerke in der Organisation irregulärer Migration gelangte Alt aus vier Gründen:

11 Allerdings beruhen Alts Studien auf Aussagen *erfolgreicher* MigrantInnen. Die Bedeutung krimineller Akteure kann höher sein, wenn MigrantInnen schon im Herkunftsland betrogen werden oder das Migrationsprojekt abbrechen müssen. Die These der Dominanz nicht-krimineller Akteure trifft

Erstens liegt ihr eine netzwerktheoretische Einschätzung zugrunde, die vom aktuellen Stand der Migrationsforschung gestützt wird. Irreguläre Migration findet auf Grundlage der spezifischen Verknüpfung von *strong ties* privater, weltanschaulicher und ethnischer Netzwerke und *weak ties* durch den »Hinzukauf von Expertise« (ebd.: 333) professionell-kommerzieller Anbieter statt. Alt kommt zu der nicht unumstrittenen Einschätzung, dass »Dienstleistungsanbieter im illegalen Migrationsbusiness [...] Natur, Charakter und Dominanz der privaten und weltanschaulich-ethnischen Netzwerke ebenso wenig [verändern] wie der Dienstleistungszukauf von Computerspezialisten im Fall von Systemproblemen« (ebd.: 334). Das von Alt thematisierte Problem der Abhängigkeit kann meines Erachtens dennoch deutlich leichter eintreten als bei der Inanspruchnahme anderer Dienstleistungen. Die MigrantInnen verlieren an dem Punkt die Kontrolle, an dem sie sich bei der Reise an die Anweisungen der Schleuser halten müssen und in lebensgefährliche Situationen geraten können. Der Einfluss der Netzwerke mit *strong ties* ist bei der Planung der Reise, der Wahl der kommerziellen Schleuser und dann nach der Einreise relevant, während der Reise hingegen nicht.

Zweitens weist Alt eine Abnahme der Abhängigkeit der MigrantInnen von professionellen Schleusern nach. Diese Entwicklung überrascht zunächst, da die verstärkten Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration eine verstärkte Abhängigkeit erwarten lassen. Alt gewann diese Einschätzung für eingespielte private, weltanschaulich und ethnische Netzwerke, da das Nachholen von Verwandten und Bekannten bzw. das Hin- und Herpendeln der Netzwerkmitglieder ohne kommerzielle Unterstützung organisiert wird. Für MigrantInnen, die nicht über diese Netzwerke verfügen bzw. komplizierte Reisewege zurücklegen, ist die Abhängigkeit von professionell-kommerziellen Schleusern höher.

Ein drittes Argument liegt in der Bedeutung von Vertrauen. Aufgrund der hohen Risiken und Kosten für Schleusungen gibt es in den Herkunftsregionen oft ein ausgeprägtes Wissen über seriöse und sichere Anbieter. Fehlgeschlagene Schleusungen sind in der Regel nicht im Interesse der Anbieter.

Viertens richten auch Organisationen mit kriminellem Profil aufgrund von Gewinnerwartungen und dem Interesse, keinen Verdacht auf sich zu ziehen, einen erheblichen Teil ihrer Aktivitäten auf kommerzieller Basis aus.

In der Politik und bei der Polizei wird der Anteil krimineller Netzwerke wesentlich höher eingeschätzt. Im Unterschied zur Trennung zwi-

---

empirisch gesichert auf irreguläre Migration aus Mittel-, Ost- und Südeuropa zu, derzeit das Gros irregulärer Migration.

schen rechtswidrigem und kriminellen Verhalten, die Alt vornimmt, richtet sich die polizeiliche Fahndung und geheimdienstliche Beobachtung gegen alle Straftaten und betrachtet nicht die dahinterstehenden Motive (Alt 2003: 338). Die Mehrzahl der registrierten Fälle geht auf Festnahmen und Kontrollen an den Grenzen zurück (bspw. in den Jahresberichten des Bundesgrenzschutzes), dadurch gerät jedoch der große und wachsende Teil aus dem Blick, dessen Einreise legal ist, aber durch illegale Arbeitsaufnahme oder die Überschreitung der Aufenthaltsdauer illegalisiert wurde. Ein weiteres methodisches Problem besteht in der Anlage von Feldstudien, etwa der *International Organization for Migration*. Aufgrund des besseren Zugangs zu von Organisationen betreuten Menschenhandelsopfern als zu ›normalen‹ irregulären MigrantInnen fallen die Stichproben nicht der tatsächlichen Relation gemäß aus, sondern berücksichtigen Menschenhandelsopfer überproportional.

Eine weitere Ursache für die Überschätzung krimineller Akteure besteht in der Unterschätzung der Professionalität kleiner, privater Schleuser (Alt 2003: 340). Zudem wird in der Politik bei der Bekämpfung irregulärer Migration trotz besseren Wissens in den Behörden und bei den Sicherheitskräften nach einem Muster verfahren, welches den Tatsachen nicht gerecht wird (ebd.: 340). Ein Großteil irregulärer Migration kann mit den klassischen migrationstheoretischen Ansätzen erklärt werden (z.B. Ansatz multikausaler Verursachung, Verwandtschaftsnetzwerke), obgleich dahinter oft Strukturen der Organisierten Kriminalität vermutet werden. Darüber hinaus sind mit der Bekämpfung Organisierter Kriminalität behördeninterne Interessen um Ressourcen und Personal-mittel verknüpft, die dazu führen können, dass in der Strafverfolgung von Schleusern diese zu mafiösen Organisationen hochstilisiert werden, obwohl es sich um nicht-kriminelle Netzwerke handelt.

Eine Reihe von Gründen plausibilisiert die Annahme Alts, dass eine mediale und politische Überschätzung des Anteils krimineller Netzwerke an irregulärer Migration vorliegt.

## Grenzregime und Migrationspolitik

Das gemeinsame europäische Migrationsregime basiert seit den Anwerbestopps in den 1970er Jahren, den medialen und politischen Kampagnen gegen ›Asylmissbrauch‹ in den 1980er und 1990er Jahren sowie dem Zusammenbruch des real-existierenden Sozialismus und den daraus resultierenden Migrationen auf zwei Prinzipien: erstens der Migrationsbegrenzung, das heißt vor allem der Abwehr irregulärer Einwanderung und der Einführung neuer Zugangsbeschränkungen für primäre Ein-

wanderung und Asylsuchende, und zweitens, seit Ende der 1990er Jahre, der Herausbildung eines Systems kontrollierter und selektiver Arbeitsmigration. Während es bezüglich des Ausmaßes und der Dringlichkeit der Einführung einer kontrollierten Arbeitsmigration Differenzen gibt, sind sich in der Notwendigkeit der Bekämpfung irregulärer Migration alle Mitgliedsstaaten, die Europäische Kommission, der Europarat und das Europaparlament einig.

## **Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union**

### **Von Schengen bis Amsterdam**

Anfang der 1980er Jahre begann auf europäischer Ebene die Kooperation zwischen den Regierungen der EG, der Europäischen Kommission und der *Trevi-Gruppe*<sup>12</sup> in Fragen von Einwanderung, Visabestimmungen, Grenzkontrollen und Asyl. 1985 wurde zwischen Deutschland, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg das Übereinkommen von Schengen mit dem Ziel eines erleichterten Grenzverkehrs geschlossen. Das Schengen Zusatzübereinkommen von 1990 (1995 in Kraft getreten) beschloss die konkrete Umsetzung der »vier Freiheiten« (freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr). Die Schengenstaaten begriffen sich als Motor einer gemeinsamen Migrationspolitik. Ein Jahr nach Schengen, 1986, wurde mit dem Europäischen Einigungsgesetz die Ad-hoc-Gruppe Einwanderung gegründet, deren Aufgabe die Festlegung von Visaaufgaben für bestimmte Staaten sowie die Angleichung von Grenzkontrollen und Asylrecht waren. Im so genannte Palma-Dokument wurde 1989 der gemeinsame Kampf gegen irreguläre Migration als eine der Prioritäten festgehalten. Mitte bzw. Ende der 1980er Jahre waren somit bereits die wesentlichen Bestandteile der europäischen Migrationspolitik benannt: die Freizügigkeit für EG/EU-BürgerInnen innerhalb der Mitgliedsstaaten, die Harmonisierung von Asyl- und Migrationspolitiken sowie die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen und Verhinderung ungewollter Migration (Düvell 2002a: 76). Die Freizügigkeit im Innern konnte erst durch den Ausschluss von nicht EG-Angehörigen verwirklicht werden, um den Bedenken der Mitgliedsstaaten und Bevölkerungen Rechnung zu tragen.

---

12 Die Trevi-Gruppe bestand aus den EG-Innenministern und wurde zur Kooperation der Terrorismusbekämpfung, Polizeiausbildung, Luftfahrtsicherheit und Drogenhandelsbekämpfung gegründet. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde Trevi in die Dritte Säule integriert (Dinan 1998: 467).

Nach 1989 beförderten reale sowie erwartete Migrationsbewegungen aus den ehemaligen Ostblockstaaten sowie wenig später die Kriege im ehemaligen Jugoslawien das gemeinsame Interesse der EG-Staaten, neue Kooperationen in Grenz-, Asyl- und Migrationsfragen einzugehen. Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft schlossen sich 1992 mit dem Vertrag von Maastricht (Europäische Union 1992) zur Europäischen Union zusammen, der die Versäulung von Politikbereichen einführte und in dem die Migrationskontrolle zu einem wichtigen politischen Thema wurde. Die Zusammenarbeit in der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres stellte gemäß des Vertrags die so genannte Dritte Säule dar, dem zuständigen EU-Ministerrat für Justiz und Inneres gehören die Innenminister der Mitgliedsstaaten an. Aus den Konferenzen des Ministerrates Justiz und Inneres gingen so genannte Prozesse hervor, der Wiener Prozess (1991) und der Budapester Prozess (1993), in denen die gemeinsame Bekämpfung illegaler Einreise und eine Verständigung über den Ausbau der Überwachung der (Außen-)Grenzen intensiviert wurde. Von Bedeutung ist weiterhin das zentrale Organ der Dritten Säule, der Koordinierungsausschuss 4 (Kurzform: K.4-Ausschuss), ein Gremium aus hohen BeamtInnen der Polizei, des Zolls, der Einwanderungsbehörden, Innenministerien und von SicherheitsexpertInnen. Dem Koordinierungsausschuss unterstanden eine Reihe von Unterarbeitsgruppen, die lange bzw. immer noch informell und oft im Geheimen arbeiten (Roth/Hanf 1998). Dem Europäischen Gerichtshof waren obligatorische Zuständigkeiten im Bereich der Dritten Säule nicht zuerkannt. 1998 wurde eine weitere Einrichtung, die Hochrangige Arbeitsgruppe Asyl und Migration, gegründet und 1999 nach dem Ministerrat im finnischen Tampere der Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen.

Die komplexe Struktur im Bereich Justiz und Inneres lag weitestgehend außerhalb der Kontrolle des Europäischen Parlaments und ist im Wesentlichen intergouvernemental ausgerichtet, vollzieht sich jedoch im institutionellen Rahmen der EU. Während die Freizügigkeit von EU-BürgerInnen Bestandteil der gemeinsamen Politik ist, blieben Einwanderungs- und Asylpolitiken zwischenstaatlich geregelt.

Ende der 1990er Jahre wurde beschlossen, dass die Hochrangige Arbeitsgruppe Asyl und Migration Berichte, so genannte Aktionspläne, über bestimmte Hauptherkunftsländer (zu Afghanistan, Albanien, Irak, Marokko, Somalia, Sri Lanka) erstellen solle, auf deren Grundlage Vorschläge zur Steuerung und Eindämmung von Flucht- und irregulären Migrationsströmen erarbeitet werden sollten. Diese Aktionspläne beeinflussten die Politik in und mit diesen Ländern. Der Umsetzungsteil ist geprägt von der Strategie europäischer Innenpolitik: Fluchtverhinderung

durch die Bekämpfung von in die EU führenden Transitrouten, Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme und Suche nach neuen Abschiebewegen.

Ein weiterer Baustein der sich vereinheitlichenden Asyl- und Migrationspolitik stellt das Visa-Regime dar. Bis 1989 bestimmte jeder Mitgliedsstaat der EG, für welche Länder Visa nötig waren und wie die Visavergabepaxis aussah (Fragebogen, Anhörungen, Bürgschaften, Einladungen etc.). Seit 1996 existiert eine regelmäßig aktualisierte gemeinsame Liste der visapflichtigen Staaten sowie eine Weiße Liste der visafreien Staaten. Kriterien für die Visapflichtigkeit sind, ob die Staaten zu den Hauptherkunftsländern irregulärer MigrantInnen gehören sowie ihre Außen- und Sicherheitspolitik.

Es wurden weiterhin verschiedene Datenbanken und Körperschaften der Exekutive eingerichtet, um EU-weite Kooperation und Datenaustausch zu ermöglichen (z.B. das automatisierte Fingerabdrucksystem EURODAC, die Datenbank gefälschter Dokumente FADO, das Schengen Informationssystem SIS). Eine der Aufgaben des 1994 gegründeten *European Police Office* (Europol) ist die Prävention und Bekämpfung irregulärer Migration und damit zusammenhängender Straftaten, z.B. Menschenhandel.

Der Amsterdamer Vertrag trat 1998 in Kraft und enthält Vereinbarungen zu Visa, Asyl, Einwanderung und freiem Personenverkehr und zielt auf die Vereinheitlichung der Politiken und eine Kooperation von Polizei, Zoll und Justiz in Asyl- und Migrationsfragen. Damit wurde der Maastrichter Vertrag abgelöst und die Dritte Säule vergemeinschaftet. Die Kommission erhielt in Migrationsfragen ein Initiativrecht und der Schengener Vertrag wurde integriert. Innerhalb von fünf Jahren, so wurde festgelegt, solle die EU sich auf gemeinsame Kriterien im Asylbereich, bei der Bekämpfung illegaler Migration und für die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen einigen. Eine vereinheitlichte Grenzpolizei soll die Außengrenzen sichern. So erhofften sich die nördlichen Mitgliedsstaaten der EU einen größeren Einfluss auf die als zu leicht überquerbar geltenden südlichen und östlichen Außengrenzen.

## Von Tampere bis Sevilla

Die Konferenz des Europäischen Rats in Tampere/Finnland 1999 stellte die Weiterentwicklung des europäischen Migrationsregimes dar. Die Elemente einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik sind die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern zur Fluchtursachenbekämpfung, der Aufbau eines gemeinsamen Asylsystems auf Basis der Genfer Flüchtlingskonvention, die gerechte Behandlung von Dritt-



staatsangehörigen, die Steuerung von Migrationsströmen, die Bekämpfung illegaler Einwanderung sowie eine koordinierte Grenzsicherung und Rückübernahmeabkommen, d.h. die Verpflichtung eines Herkunftstaates, ausreisepflichtige Staatsangehörige wieder aufzunehmen (Rat 1999: 3-7). Die Beschlüsse von Tampere bedeuteten für Hauptherkunftsländer von (irregulären) MigrantInnen und Flüchtlingen einschneidende Veränderungen, da sie in die europäische Politik eingebunden werden und sich – wollen sie keine Risiken bei der Vergabe von Entwicklungshilfegeldern oder bei Handelsabkommen eingehen – den Konditionalitäten unterwerfen müssen. Bei den Verhandlungen um die Lomé III-Nachfolgekonvention mit den AKP-Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik wurde dieser Ansatz bereits vertraglich aufgenommen (EC 2000c, Art. 13, 5. c. ii.). Auf dem EU-Gipfel in Sevilla im Sommer 2002 wurden die Maßnahmen aus dem Cotonou-Abkommen auf alle Drittstaaten ausgedehnt. Herkunft- und Transitstaaten sollen unter Sanktionsandrohung dazu gebracht werden, einem gemeinsamen Migrationsmanagement sowie der Rücknahme ihrer in Europa unerwünschten Staatsangehörigen zuzustimmen (Rat 2002: 11).

An einigen der hier aufgeführten Stationen und Maßnahmen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik wird bereits deutlich, dass der Bekämpfung illegaler Migration ein hoher Stellenwert beigemessen wird und sie die verbindende Klammer sämtlicher Maßnahmen ist. Dabei wird in den programmatischen Dokumenten der Europäischen Kommission das dahinter stehende Argumentationsmuster deutlich: Legale Einwanderung kann nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn der illegalen mit aller Härte begegnet wird. »Die wirksame Bekämpfung der illegalen Einwanderung spielt eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Akzeptanz der Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen in der Bevölkerung, da sie dazu beiträgt, dass ein Missbrauch des Asylsystems verhindert wird« (EC 2001b: 8, siehe auch EC 2003: 9). Irreguläre MigrantInnen werden in einigen Dokumenten zudem in Verbindung mit kriminellen und terroristischen Netzwerken gebracht bzw. als Opfer krimineller Praktiken betrachtet.

## Migrationsmanagement als Neuorientierung

Zunehmend wird in offiziellen Dokumenten und Politiken der ökonomische Nutzen von Migration hervorgehoben. Wenn Migration erfolgreich reguliert werde, sei sie zum Nutzen aller, der Aufnahme- und Herkunftsländer sowie der MigrantInnen. Die Regulierung umfasst die Definition und Ermöglichung erwünschter Migration sowie die Bekämpfung unerwünschter Migration. Diese Wende nach gut zwei Jahrzehnten

der Proklamation des Ziels der Null-Migration trat zeitgleich in einigen europäischen Ländern und in Dokumenten der Europäischen Kommission im Jahr 2000 ein.

In Deutschland wurde vom damaligen Bundeskanzler Schröder die Einführung einer *Green Card* für ComputerspezialistInnen angekündigt, in Italien eine Kommission für die Integration von AusländerInnen eingerichtet und in Großbritannien nahm das *Home Office* in einer Reihe von Reden eine Neudefinition der ökonomischen Migration vor. Bis zu diesem Zeitpunkt stand der Begriff des *economic migrant* als Synonym für *bogus asylum seeker*,<sup>13</sup> nun werden diejenigen MigrantInnen, die zum Wachstum beitragen, wertgeschätzt (Jordan/Düvell 2002: 47). Der Umschwung in Richtung einer neuen Anwerbepolitik in den Staaten der EU fand allerdings in erster Linie diskursiv statt bzw. wurde durch begleitende restriktive Regelungen relativiert. So konnte in der Diskussion um das deutsche Zuwanderungsgesetz keine wirkliche Veränderung des Systems der Arbeitsmigration (Stichwort Punktesystem) umgesetzt werden, die Elemente des Gesetzes als Gesetz zur »Zuwanderungsbegrenzung« standen im Vordergrund (siehe Bundestag 2004). Dies entspricht nicht den von der Europäischen Kommission entworfenen Vorstellungen. Der Kommissar für Justiz- und Innenpolitik und die Kommissarin für Arbeit und Soziales sprachen sich für eine Vereinfachung und Ermöglichung der Arbeitsmigration aus: »EU legislation should therefore provide a *flexible* overall scheme based on a limited number of statuses designed so as to *facilitate* rather than create barriers to the admission of economic migrants« (EC 2000b: 17f., Herv. i. Orig.).

Charakteristisch für die Politik der Europäischen Union ist somit die Konzentration auf die Bekämpfung irregulärer Migration bei gleichzeitiger Betonung der positiven Effekte legaler, gesteuerter Migration.

## Vom Schlagbaum zum Grenzraum: Das EU-Grenzregime

Aus der zunehmenden Kooperation in der Europäischen Union heraus wird oft auf den Bedeutungsverlust von Grenzen<sup>14</sup> geschlossen. Einige

---

13 So etwa im Konzeptpapier der britischen Regierung »Fairer, faster and firmer – A Modern Approach to Immigration and Asylum«: »[I]t is necessary to view the immigration system as a whole, recognising that economic migrants will exploit whatever route offers the best chance of entering or remaining within the UK. That might mean use of fraudulent documentation, entering into a sham marriage or, particularly in recent years, abuse of the asylum process« (Home Office 1998: Chapter 1, 1.7).

14 Ich unterscheide Grenzen, Grenzräume und Grenzregime. Eine *Grenze* ist eine juristische Linie, also der Schlagbaum. Um die Grenze herum bildet

AutorInnen leiten aus dem angeblichen Bedeutungsverlust größere Chancen für die Durchsetzung der Rechte für MigrantInnen ab (Soysal 1994, Kastoryano 2000, vgl. den Forschungsstand in der Einleitung). Mithilfe der Auseinandersetzung um den Wandel der Grenzen der EU möchte ich aufzeigen, dass hier eine Fehleinschätzung vorliegt, da sich zwar ein Funktionswandel europäischer Binnen- wie Außengrenzen vollzieht, dieser aber Ausdruck einer neuen Form von Souveränität ist.

Die Europäische Union steht prototypisch für einen doppelten Wandel von Grenzen: Mit ihr entstand ein politisches Gebilde neuen Typs, das sowohl über Außengrenzen als auch über Binnengrenzen verfügt, für die unterschiedliche und widersprüchliche Spielregeln gelten. Für einen Großteil der Bevölkerung sind zwischenstaatliche Grenzziehungen auch bei deren Übertreten nicht mehr spürbar. Durch ihre selektive Ausrichtung auf bestimmte Personengruppen und -profile wurde ihre Wirkung ausdifferenziert und im Kontext der Einwanderungspolitik der Europäischen Union funktionaler. So bezieht sich die Schutzfunktion von Grenzen heute nicht mehr auf Schutz vor dem militärisch stärkeren, sondern gerade vor den schwachen Nachbarn, durch deren ökonomische Krisen oder Bürgerkriege es zu Fluchtbewegungen kommen kann (Dittgen 1999: 8-13).

Die Grenzen der Mitgliedsstaaten der EU sind immer weniger klassische Grenzen, mit Schlagbaum und Demarkationslinie. Vielmehr sind sie zu Ausgangspunkten für sich räumlich ausdehnende Kontroll- und Überwachungssysteme geworden, die weit ins Landesinnere sowie in Nachbar- und Drittstaaten hineinreichen. In Deutschland war 1994 ein entscheidender Schritt die Novellierung des §2 des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG), wonach dem Bundesgrenzschutz (BGS) erweiterte Befugnisse zugesprochen wurden (Bundesgrenzschutzgesetz 1994). Dazu gehört eine 30-Kilometer-Zone in Grenzgebieten, in denen unter anderem verdachtunabhängig kontrolliert werden darf. Die Kulturwissenschaftlerin Eva Horn zieht diesbezüglich den Vergleich zur »elastischen Grenze« Karl Haushofers, Vordenker nationalsozialistischer Expansionspläne: Grenzen seien keine das Staatsterritorium markierenden Linien, sondern werden erweitert zu »Zonen mehr oder weniger lebenswichtiger Interessen, Rechte, Unternehmungen, die man leicht ahnungslos verletzen kann« (Haushofer 1931, zit. nach Horn 1998: 40). Ein weiteres hervorstechendes Kennzeichen des europäischen Grenzregimes ist

---

sich der *Grenzraum*. Grenzräume sind Konflikt- und Aushandlungsräume. *Grenzregime* sind Abkommen von benachbarten Staaten, die durch internationales bzw. (in der EU) europäisches Recht reguliert werden, und Praxen (z.B. Grenzkontrollen), die sich herausgebildet haben.

der ›Export‹ von (irregulären) MigrantInnen, Grenzkontrollen und Techniken der Grenzüberwachung. Dieser Export beinhaltet erstens die Drittstaatenregelung, nach der Flüchtlinge in das erste Transitland, das als sicher gilt, zurückgeschoben werden, zweitens Rückübernahmeabkommen und drittens die zweckgebundene finanzielle Unterstützung von Staaten zum Ausbau der Grenzsicherung an den EU-Außengrenzen im Osten.

An vier Typen von Grenzverläufen gehe ich nun auf charakteristische grenzbezogene Entwicklungen in der Europäischen Union ein: erstens die Bedeutung der EU-Außengrenzen, zweitens die Binnenverlagerung von Außengrenzen, drittens Grenzverläufe in der EU zwischen Schengen-Mitgliedsstaaten und Nicht-Schengenstaaten sowie viertens Bewegungseinschränkungen für bestimmte Personengruppen innerhalb eines Staates.

## Europäische Außengrenzen

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union wurden Staatsgrenzen wie die Mittelmeerküste in Spanien oder Italien zu EU-Außengrenzen. Für irreguläre MigrantInnen, die über diese Grenzen in die EU einreisen, sind die betreffenden Staaten nun der EU gegenüber verantwortlich und intensivieren die Kontrollen. So endet der Versuch, die Europäischen Außengrenzen zu überwinden, für viele tödlich. Für die Zeit von 1993 bis zum Sommer 2004 dokumentiert das europäische antirassistische Netzwerk UNITED insgesamt mehr als 4 500 Tote (UNITED 2004). Allein 368 dokumentierte Todesfälle gab es 2005 bei dem Versuch, Spanien auf dem Seeweg zu erreichen, 226 vor den Kanarischen Inseln und 98 vor Andalusien (picum-Rundbrief 2/2006: 1f.). Diese Zahlen stehen im Kontrast zur Regierungsstatistik, nach der 70 Prozent weniger MigrantInnen auf den Kanarischen Inseln angekommen sind (ebd.). Die Todesfälle sind nicht zuletzt deshalb im Ansteigen begriffen, weil an den Europäischen Grenzen mit technischen Mitteln und grenzpolizeilichem Personal aufgerüstet wird.

Die Transformation der Europäischen Außengrenzen kann nicht nur in Spanien, sondern auch anhand von mittel- und osteuropäischen Staaten aufgezeigt werden. Die seit 1991 geschlossenen Assoziationsabkommen, die so genannten Europa-Abkommen, deren Kern die asymmetrische Handelsliberalisierung bildet, enthalten auch migrationsbezogene Vereinbarungen. Staaten werden von der EU oder einzelnen Mitgliedsstaaten mit finanziellen Zuwendungen bedacht, wenn sie sich in das Europäische Grenzregime einbinden lassen. Auch die EU-Programme zur Förderung der mittel- und osteuropäischen Staaten im Be-

reich der Infrastruktur und des Verkehrs, »Phare« und »Takis«, haben eine polizeiliche und grenzpolizeiliche Komponente. Seit den 1990er Jahren wurde ein Netz von Rückübernahmeabkommen rund um die EU geknüpft. Das deutsch-rumänische Rückübernahmeabkommen nimmt aufgrund seiner Größendimension und Rigidität eine besondere Stellung ein: Von November 1992 bis 1995 wurden 81.000 Personen abgeschoben, vor allem Roma, mehrere Zehntausend reisten vor dem 1.11.1992 freiwillig aus Deutschland nach Rumänien aus, um der angedrohten Abschiebung zuvor zu kommen und nicht das damit einhergehende fünfjährige Einreiseverbot für die Schengenstaaten zu riskieren (FFM 1996). Durch diese Rückübernahmeabkommen und der Sicherer Drittstaatenregelung kam es zum Phänomen der Kettenabschiebung, das heißt Personen werden aufgrund dieser Abkommen legal von Land zu Land verschoben – bis ein Aufnahmeland nicht über vertragliche Bindungen mit einem weiteren Land verfügt, in das die Personen weitergeschoben werden. Seit etwa 1999 bildet sich zusätzlich das Phänomen der Durchschiebungen aus: Transitländer übernehmen den Transport von Abzuschiebenden durch ihr Territorium als Dienstleistung.

### Binnenverlagerung von Außengrenzen

Ein zweites Charakteristikum des Wandels des europäischen Grenzregimes ist die Verlagerung von Außengrenzen ins Innere der Europäischen Union, das heißt, dass Zugangskontrollen zur EU nicht nur an den eigentlichen Grenzverläufen stattfinden, sondern auch in definitorisch markierten Grenzräumen im Landesinneren.

In der Bundesrepublik Deutschland stellt das Flughafenverfahren (BAFl 2001) eine Binnenverlagerung von Außengrenzen dar. Mit der Änderung des Artikel 16 des Grundgesetzes im Mai 1993 trat ein neues Asylverfahrensgesetz in Kraft. Bereits an der Grenze kann AsylbewerberInnen die Einreise verwehrt werden, so sie aus einem anderen Land der Europäischen Union oder einem so genannten sicheren Drittstaat kommen. Da laut Definition alle die BRD umgebenden Länder und weitere unter diese Regelung fallen, können AsylbewerberInnen nur noch über den Luftweg legal einreisen. Der »richtige« Einreiseweg ist relevanter als die tatsächliche politische Verfolgung geworden. Aufgrund dieser Regelung wurde das Flughafenverfahren (§18a des Asylverfahrensgesetzes) geschaffen. Es gilt für Asylsuchende aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten (d.h. in denen angenommen wird, dass keine Verfolgung herrscht) und Asylsuchende ohne Personaldokumente. Das Asylverfahren wird bereits vor der Einreise im Transitbereich durchgeführt, wenn angenommen wird, dass der Asylantrag als »offensichtlich unbegrün-

det.<sup>15</sup> abgelehnt werden wird. Das Kriterium der »offensichtlichen Unbegründetheit« bezieht sich allein auf Verfahrensfragen, nicht auf die Begründetheit des Asylgesuchs. Das Flughafenverfahren ist eine Reaktion darauf, dass sich viele Flüchtlinge Abschiebungen entzogen (siehe BAFl 2001).

Die räumliche Verlagerung von Grenzen findet nicht nur an möglichen Ankunftsorten statt, sondern, wie die dritte Veränderung des europäischen Grenzregimes zeigt, an weiteren Orten im Landesinneren. Die Folge ist das Unsichtbarwerden von Grenzverläufen und eine Vervielfachung möglicher Überwachungs- und Kontrollpunkte. Zusätzlich zur 30-Kilometer Grenzzone, in der auch nach dem Schengener Abkommen kontrolliert werden darf (SDÜ 1990, Kap. 1, Art. 2), werden zentrale Wege des Verkehrsnetzes (Bundesautobahnen, Europa-, aber auch Landstraßen) und öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs (Bahnhöfe, Flughäfen, Tank-/Raststätten, Häfen) als grenzrelevante Räume definiert, um verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen durchzuführen.

## Grenzen zwischen Schengen- und Nicht-Schengen-Staaten

Ein weiterer Ort der Veränderung von Grenzen liegt an den Grenzverläufen zwischen Staaten der EU, die zum Schengener Abkommen gehören und Nicht-Schengen-Staaten. Der Ärmelkanal ist beispielsweise an sich eine Binnengrenze in der Europäischen Union, zugleich aber die Grenze zwischen dem Schengenraum und Großbritannien, das nicht am Schengenverbund beteiligt ist. Die Folgen, die diese Unterscheidung für verschiedene Gruppen von Betroffenen hat, führte in den letzten Jahren zu unterschiedlichsten Formen und Inhalten politischer Mobilisierung, die später am Fall Sangatte ausführlich analysiert werden.

## Grenzen vor der Grenze

Der Status von Menschen in einem nationalen Territorium ist durch eine mit der Asyl- und Migrationspolitik verbundene Ausdifferenzierung von Aufenthaltsstati sehr unterschiedlich geworden. AsylbewerberInnen im laufenden Verfahren werden beispielsweise besondere Restriktionen

---

15 Ein Antrag ist »offensichtlich unbegründet«, wenn »der Ausländer im Asylverfahren über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder diese Angaben verweigert, [...] er den Asylantrag gestellt hat, um eine drohende Aufenthaltsbeendigung abzuwenden [...], er nach § 47 des Ausländergesetzes vollziehbar ausgewiesen ist« (§30 Asylverfahrensgesetz).

auferlegt. Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere müssen insbesondere an den unsichtbaren Grenzen und ›gefährlichen Orten‹ mit Personenkontrollen rechnen. Diese Einschränkungen der Bewegungsfreiheit in einem nationalen Territorium, der Ausschluss im Inneren, sind die vierte wesentliche Veränderung des europäischen Grenzregimes. Sie stellen ›Grenzen vor der Grenze‹ dar.

Seit 1982 dürfen Flüchtlinge in Deutschland nach dem Asylverfahrensgesetz den ihnen als Wohnort zugewiesenen Landkreis nicht verlassen (Residenzpflicht). Ausnahmegenehmigungen können nach Ermessen und gegen eine Gebühr erteilt werden. Verstöße werden mit Geld- oder Gefängnisstrafen geahndet. Eva Horn charakterisiert die Funktion der Residenzpflicht als Ausschluss im Inneren: »Ist es nicht möglich, den unliebsamen Grenzgänger außen auszuschließen, so muss er wenigstens innen ausgeschlossen sein, nur so kann die wehrhafte Totalität gewahrt bleiben, die sich nunmehr nicht völkisch oder kulturell, sondern ordnungspolitisch definiert« (Horn 1998: 45).

Die Grenzen für Asylsuchende verlaufen nicht nur an Landkreisgrenzen, insbesondere in städtischen Ballungsräumen hat sich eine Praxis der weiteren Begrenzung durchgesetzt. Ausländerbehörden bekamen durch die Neuregelung des Asylverfahrensgesetzes 1992 das Recht, die Aufenthaltsgestattung von Asylsuchenden mit Auflagen zu versehen. Betretungsverbote für bestimmte Stadtbezirke etwa werden für diejenigen ausgesprochen, die des Drogenhandels verdächtigt werden (vgl. ARAB 1999). In Großstädten werden zudem so genannte gefährliche Orte festgelegt, an denen umfangreiche Kontrollen durchgeführt werden.

Die kursorischen Ausführungen zu den für Asylsuchende zusätzlich existierenden Begrenzungen zeigen, dass es keine für alle geltenden Grenzverläufe gibt, sondern diese je nach Aufenthaltsstatus ausdifferenziert sind. Die Grenzforscher David Newman und Anssi Paasi vertreten in Bezug auf die Tendenzen der immer feiner werdenden Grenzziehungen im Innern eines nationalstaatlichen Territoriums die These, dass »administrative boundaries have a far greater impact on the daily behavioural patterns of most individuals than do national and international boundaries« (Newman/Paasi 1998: 197).

## Relevanzverlust oder Funktionswandel von Grenzen?

Die Entwicklungen des Europäischen Grenzregimes zeigen, dass Grenzen ihre Relevanz und Wirkungsmächtigkeit für MigrantInnen behalten. In der sozialwissenschaftlichen Debatte um Veränderungen nationalstaatlicher Souveränität und der Funktion von Grenzen wird allerdings oft vorschnell von einem allgemeinen Relevanzverlust ausgegangen.

Ausgangspunkt der Debatte um Grenzen und Nationalstaaten ist, dass die Institution der Grenze mit der Universalisierung einer in Europa ›erfundenen‹ Staatsform, dem Nationalstaat, verbunden ist (vgl. Balibar 1998: 218). Die seit den 1990er Jahren geführte Diskussion um Globalisierung und staatliche Souveränität hat in der Grenzforschung insofern ihren Niederschlag gefunden, als dass weniger das Trennende von Grenzen, denn grenzüberschreitende Kooperation und das Verschwinden von Grenzen betont wird. Festgemacht wird der Wandel unter anderem an der durch Migrationsbewegungen hervorgerufenen zunehmenden Inkongruenz von Territorium und Staatsvolk. Die Vorstellung einer natürlichen oder erzwungenen, aber bestehenden Kongruenz wurde bereits von Georg Simmel kritisiert, der auf die von Menschen getroffene Entscheidung über Grenzziehungen hinwies (Simmel 1968 [1908]). Auch der Historiker Eric Hobsbawm macht darauf aufmerksam, dass die Inkongruenz keinesfalls ein neues Phänomen der Globalisierung sei (Hobsbawm 1999: 37).

Auch grenzüberschreitende ethnische *communities* und soziale Bewegungen als transnationale AkteurInnen und TrägerInnen kultureller Globalisierung verhalten sich »wenig respektvoll« (Anderson, J./O'Dowd 1999: 599) gegenüber Grenzen. James Anderson setzt sich ebenfalls auf sehr grundsätzlicher Ebene mit der der kapitalistischen Logik inhärenten Trennung von Ökonomie und Politik sowie deren Bedeutung für Grenzen und nationalstaatliche Souveränität auseinander und bezieht Stellung gegen die These des Bedeutungsverlustes von Grenzen (Anderson, J. 2001: 5ff.). Er kritisiert Logik und Realitätsgehalt der neoliberalen Vision einer grenzenlosen Welt, da diese der kapitalistischen Strukturlogik begrenzter territorialer Souveränität als Garant ökonomischer Produktion widerspricht. Daher vollzieht sich die Reproduktion von territorialen Staatsgrenzen im Rahmen kapitalistischer Logik (Anderson, J. 2001: 27). Ein weiteres Argument für die weiter bestehende Bedeutung von Grenzen ist die systeminhärente Notwendigkeit, das konflikthafte Verhältnis von Kapital und Arbeit zu bewältigen und die zunehmende und potenzielle Arbeitsmigration zu regulieren, die Bestandteil einer intensivierten Globalisierung ist (Anderson, J. 2001: 29).

Herbert Dittgen kommt nach der Analyse verschiedener Funktionen von Grenzen (Schutzfunktion, rechtliche, wirtschaftliche, ideologische und sozialpsychologische Funktion) und deren Entwicklung, auch bezogen auf die Europäische Union, zu dem Ergebnis, dass kein allgemeiner Funktionsverlust, wohl aber »ein Verlust von Autonomie, zu beobachten ist, bedingt durch zunehmende Interdependenz und ökonomische Integration« (Dittgen 1999: 21). Dittgen sieht eine bestimmte Staatsvorstellung, die des »hierarchisch integrierten Staates, der sich im Innern gegen



konkurrierende Gewalten durchsetzen und international als gleichberechtigter Konkurrent behaupten muss« (ebd.), als Ursache für die verbreitete These des Funktionsverlustes. »Unter dieser Prämisse [der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft, hs] müssen die hier beschriebenen Autonomieverluste des Staates zugleich als Souveränitätsverluste gedeutet werden« (ebd.).

In Anbetracht der Veränderungen des Grenzregimes und des restriktiven Umgangs mit unerwünschter Migration spricht vieles dafür, von einer Umstrukturierung und Ausdifferenzierung von politisch-territorialen Grenzen zu sprechen und nicht von einem Bedeutungsverlust. Die nationalstaatliche Ebene wird daher für politische Mobilisierungen von (irregulären) MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen ihre Relevanz behalten.

## Fazit

Nach einer langen Phase der Null-Migrationspolitik ist ein Trend hin zu einem auf europäischer Ebene entworfenen und auf nationaler Ebene implementierten Migrationsmanagement zu erkennen. Nach Innen öffnet sich die EU langsam erwünschter Einwanderung. Nach Außen dominiert eine Politik der Einflussnahme auf andere Staaten mit dem Ziel der Migrationsverhinderung. Die Kontrolle von Migration und der Kampf gegen illegale Wanderungs- und Aufenthaltsformen bildet eine zentrale Legitimationsgrundlage der EU für ihre Politik. Die Maßnahmen der europäischen Migrationskontrolle setzen an allen Stadien des Migrationsprozesses an: In den Herkunftsländern, in den Transitländern sowie an den Grenzen der EU und im Inneren. Deutlich wird an dieser Konzeption, dass Migrationspolitik kein isoliertes Politikfeld ist, sondern in eine Reihe von Politikbereichen hineinwirkt (Handels-, Außen-, Innen-, Entwicklungs-, Sicherheitspolitik etc.). In der Politik der EU lässt sich – anders als es sonst in der Politik, bei der Aufgabenverteilung Internationaler Organisationen und von der Migrationsforschung üblich ist – keine klare Trennung zwischen der Asylpolitik und der Migrationspolitik ziehen, beide sind eng über die Problematik der irregulären Migration miteinander verwoben.

Ein wesentliches Merkmal der Veränderungen im Grenzregime besteht in der situativen Definition des Verlaufs von Grenzen und verachtsunabhängigen Kontrollen im Grenzraum. Am Beispiel von San-gatte wird noch deutlich werden, wie die britische Regierung definitiv ihre Grenze vorverlegt, um effektiver irreguläre Migration bekämpfen zu können. Die vielfältigen Erscheinungsformen von Grenz-ziehungen bedeuten sowohl Ein- wie Ausschluss: Die Residenzpflicht

schließt Asylsuchende in den Heimen ein, die innerstädtischen Betretungsverbote schließen Personen aus bestimmten Vierteln aus. Grenzen haben eine homogenisierende Wirkung auf die eingegrenzten »einheimischen« Kollektive (vgl. Simmel 1968 [1908]: 465), für die Ausgegrenzten ist jedoch die Wirksamkeit direkter spürbar.

Im Unterschied zu einer allein auf Abschottung fokussierten Politik der Zeit nach 1973 bietet die neue Ausrichtung der Migrationspolitik auf Regulierung veränderte Ausgangsbedingungen, sowohl für einige MigrantInnen als auch soziale Bewegungen und Menschenrechtsorganisationen. Die politische Kontextstruktur hat sich insofern verändert, als dass bestimmte legale Formen der Migration an Legitimität gewonnen haben, sich der diskursive und politische Raum geöffnet hat. Die positiven Seiten von Migration werden stärker betont als zuvor. Gleichzeitig haben Formen der irregulären Migration an Legitimität verloren, da ihre Bekämpfung nun auch von liberaleren Kräften überzeugender gefordert werden kann. Es findet derzeit in der Europäischen Union somit gleichzeitig eine migrationspolitische Verfestigung und Öffnung statt. Diese neue Diskursformation ist für die politischen Mobilisierungen von MigrantInnen und *pro-migrant*-Organisationen zentral.

## Die Partizipation von Drittstaatsangehörigen

Die Gleichzeitigkeit von Öffnung und Schließung gegenüber MigrantInnen und Asylsuchenden spiegelt sich auch in der Gewährung von *citizenship*-Rechten und Partizipationsmöglichkeiten. Reformvorhaben bezüglich der demokratischen Verfasstheit der Europäischen Union werden meines Erachtens wenig neue Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeiten für Nicht-UnionsbürgerInnen eröffnen, auch wenn die Rhetorik anderes verspricht. Die neuen Partizipationsinstrumente bleiben nationalstaatlichen Konzepten von *citizenship*<sup>16</sup> verhaftet. Dies führt oft zu

---

16 *Citizenship* ist ein schwer zu übersetzender Begriff, meint er doch mehr als die formale Staatsbürgerschaft und damit verbundene Rechte. T. H. Marshall folgend besteht *citizenship* aus bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten und Pflichten in einer Gemeinschaft, üblicherweise einem Nationalstaat (Marshall 1992: 40). Unterschieden werden Rechte, die aus der Mitgliedschaft erwachsen bzw. in einigen Fällen universaler Natur oder an Residenz gekoppelt sind, und politische Mitsprache/Partizipation. Charakteristisch ist das doppelte Verhältnis: das Binnenverhältnis (das der BürgerInnen zu ihrem Staat) und das Außenverhältnis (Status von und Beziehung zu Nicht-Staatsangehörigen).

noch verschärften Trennlinien innerhalb der heterogenen Gruppe von EU-Drittstaatsangehörigen.

Die politische Partizipation von EU-Drittstaatsangehörigen ist bestimmt durch In- und Exklusionsmechanismen, die Ergebnis von politischen, ökonomischen und sozialen Herrschaftsverhältnissen sind. Anschließend an die neuere Partizipationsforschung und feministische Kritik an einem verengten Partizipationsverständnis (Fuchs 2000, Sauer 1994) verstehe ich Partizipation als verfasste wie nichtverfasste, direkte und indirekte, aktive und passive, spontane und geplante, konventionelle und unkonventionelle Form politischer Artikulation. Sind die direkten formaldemokratischen Partizipationsmöglichkeiten für UnionsbürgerInnen auf das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament begrenzt (vgl. die Typologie in Nentwich 1996), so verstärkt sich dieser Effekt für MigrantInnen: nur EU-BinnenmigrantInnen haben das Wahlrecht. Indirekte Partizipationsmöglichkeiten (z.B. grenzüberschreitende Demonstrationen, Teilnahme an ExpertInnenanhörungen) sind für Nicht-UnionsbürgerInnen, insbesondere Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus, durch reglementierte Freizügigkeit eingeschränkt. Desgleichen findet keine durch nationale Wahlen vermittelte Interessenvertretung statt, da (auch EU-)AusländerInnen nicht wahlberechtigt sind. Auch beim Eurobarometer werden nur UnionsbürgerInnen befragt. Die geschlechtspolitische Strukturierung von Gesellschaft und Staat setzt auch den Rahmen für den Zugang zu sozialen und politischen BürgerInnenrechten. Dies betrifft ebenso zivilgesellschaftliche und nicht-institutionalisierte Partizipationsformen, zu denen Frauen mit Migrationshintergrund formal gleiche Zugangsrechte haben, faktisch aber nur sehr begrenzt in Führungspositionen von Parteien, Medien und anderen Organisationen (z.B. Gewerkschaften) vertreten sind und meist schwächer in Aktivitäten sozialer Bewegungen involviert sind.

Seit einigen Jahren belebt sich die *citizenship*-Debatte durch die analytische Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Individuum und Gesellschaft, hervorgerufen durch die Zunahme supranationaler Politikprozesse, insbesondere im Kontext der EU. Multikulturelle *citizenship*-Modelle (z.B. Kymlicka 1995) gehen vom Scheitern assimilatorischer Integration aus und fordern Anerkennung von Differenzen durch den Nationalstaat. Post-nationale *citizenship*-Modelle (z.B. Soysal 1994, Falk 2000) gehen von der Erosion nationalstaatlicher Mitgliedschaft aus und stellen fest, dass Rechte zunehmend an Residenz und nicht an Staatsangehörigkeit gebunden werden, Forderungen dieser Position werden universalistisch gerahmt (z.B. mit Bezug auf internationale Abkommen), sind aber häufig partikularistischer Natur (vor allem Recht auf Identität, Kultur). Beide Positionen begreifen politische Mobilisierungen von Mi-

grantInnen und ethnischen Minderheiten als Beitrag zur Destabilisierung des liberaldemokratischen Nationalstaats. Eine dritte Position (z.B. Koopmans/Statham 1998) hält dies für eine empirisch nicht haltbare Überbewertung. Relativ stabile nationalstaatliche Ausprägungen von *citizenship* sind nämlich entscheidender zur Erklärung konkurrierender Politiken nationalstaatlicher Akteure auf supranationaler Ebene und unterschiedlicher Mobilisierungsstrategien von gleichen MigrantInnengruppen in verschiedenen Ländern.

Unter dem Vorzeichen der Partizipation und »gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen« (Rat 1999: 5) wurde Ende der 1990er Jahre durch die EU eine Ausdehnung der Rechte von Nicht-UnionsbürgerInnen erwogen. Ziel sollte die Annäherung der Rechtsstellung betreffs Wohnsitznahme, Bildung und Ausübung (nicht-)selbständiger Arbeit mit EU-BürgerInnen sein. Dabei soll *civic citizenship*<sup>17</sup> für Drittstaatsangehörige, so der damalige EU-Kommissar für Justiz und Inneres Vitorino (2000: 20), ein »erster Schritt im Prozess der Erlangung der Nationalität eines Mitgliedsstaates« sein, das heißt das höchste Integrationsziel ist weiterhin die nationalstaatliche Mitgliedschaft. Es war also keine Abkehr von der an den Nationalstaat geknüpften Variante von *citizenship* vorgesehen.

Ob und an welche *citizenship*-Konzepte angelehnte Forderungen perspektivisch sinnvoll sind, ist eine inhaltliche wie strategische Frage für Frauen- und MigrantInnenorganisationen. Jan Jindy Pettman beurteilt selbst das »ob« aus feministischer Perspektive negativ, da die Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschluss, die über Jahrhunderte bestehende Kopplung an dominante Gruppen, Männerbünde sowie dem Territorialprinzip »es nahezu unmöglich macht, sich eine deterritorialisierte Form von *citizenship* vorzustellen« (Pettman 1999: 217; Übers.: hs). Ob mit dem Begriff *citizenship* verbunden oder nicht – die Debatte um Partizipation zielt lediglich auf die Gewährung gleicher, bereits bestehender Rechte. Auseinandergesetzt wird sich weder mit Vorschlägen zur Verringerung des demokratischen Defizits der EU (bspw. Nentwich 1996, Benz, A. 1998, Goodman 1998) noch mit der Frage, ob ein partizipatorisches Nachrüsten der EU erfolversprechend ist oder aufgrund ihrer in-

---

17 *Civic citizenship* für Drittstaatsangehörige wird von Vitorino vage definiert: »The legal status granted to third country nationals would be based on the principle of providing sets of rights and responsibilities on a basis of equality with those of nationals but differentiated according to the length of stay [...]. In the longer term this could extend to offering a form of citizenship, based on the EC Treaty and inspired by the Charter of Fundamental Rights« (Vitorino 2000: 22).

stitutionellen Struktur und ihrer vornehmlich ökonomischen Interessen verpflichteten Historie zum Scheitern verurteilt ist. Werden für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen gleiche Rechte eingeführt, so heißt dies allerdings nicht, dass sie auch tatsächlich gleichgestellt werden. Feministische partizipations- und demokratietheoretische Überlegungen fokussieren eine Reihe von gesamtgesellschaftlichen und sozialstrukturelle Bedingungen, damit aus *formal* gleichen Partizipationschancen für Frauen auch *faktisch* gleiche werden (z.B. Fuchs 2000: 257, Hoecker 1998: 14, Holland-Cunz 1998: 178f., 183-196). Birgit Sauer fordert, stärker die »gesellschaftlichen Verhinderungsstrukturen von Partizipation« (Sauer 1994: 111) zu analysieren, die mit den vertretenen und konkurrierenden Interessen zusammenhängen. Damit ist meines Erachtens ein wunder Punkt des derzeitigen Partizipationsdiskurses berührt: Partizipationsverhinderungen von MigrantInnen zu benennen heißt, die politisch gewollte und sich verschärfende Spaltung der in der EU lebenden Bevölkerung in EU-BürgerInnen, legale Drittstaatsangehörige und Illegalisierte zu thematisieren.

## Migrantinnen in der Europäischen Frauenpolitik

In den voranstehenden Kapiteln wurden die Veränderungen in der europäischen Grenz-, Asyl- und Migrationspolitik nachgezeichnet, die auf die politische Mobilisierung von irregulären MigrantInnen vor allem ungünstig wirken, da die Bekämpfung irregulärer Migration einen hohen Stellenwert hat. Im Feld europäischer Frauenpolitik gibt es hingegen eine – wenn auch institutionell begrenzte – Offenheit. Es bildete sich seit Mitte der 1980er Jahre ein frauenspezifisches *advocacy*-Netzwerk heraus, das für Belange von Migrantinnen, auch irregulären, ansprechbar ist. Zudem wurde die institutionelle Separierung von *race*- und *gender*-Politiken durch die Antidiskriminierungsregelungen im Amsterdamer Vertrag teilweise überwunden, wodurch Anliegen von Migrantinnen eine doppelte Legitimität und bessere institutionelle Thematisierungsmöglichkeit erhielten.

Die Existenz derartiger institutioneller und diskursiver Anschlussstellen als Teil der gesellschaftlichen Kontextstruktur ist für soziale Bewegungsakteure zentral, wenn sie in einem institutionalisierten Rahmen agieren. In der Europäischen Union gehört beispielsweise die themenspezifische Offen- oder Geschlossenheit des Entscheidungssystems und der strukturelle Zugang zu Institutionen und Akteuren dazu. In diesem Punkt gibt es erhebliche Unterschiede zur nationalstaatlichen Ebene, da Politikformulierungs- und Entscheidungsprozesse anders strukturiert

sind. Sie waren beispielsweise lange auf die Aushandlung von Verträgen und weniger auf parlamentarische Debatten konzentriert. Die konkrete Arbeit in spezifischen Politikfeldern ist, anders als auf nationaler Ebene, gekennzeichnet durch eine größere Bedeutung von Netzwerken. Die vergleichsweise gering ausgeprägte europäische Öffentlichkeit hat für die Vermittlung von Bewegungsanliegen und Mobilisierung ebenfalls Auswirkungen, da die Abwesenheit von Berichterstattung demobilisierender wirken kann als eine negative Berichterstattung. Gespaltene Eliten, die im nationalstaatlichen Rahmen als Chance für soziale Bewegungen begriffen wurden, führen auf europäischer Ebene – so die Spaltung zwischen EU-Parlament bzw. Kommission und Nationalstaaten oder zwischen Nationalstaaten verläuft – aufgrund des immer noch weit verbreiteten Einstimmigkeitsprinzips zu einem politischen Stillstand.

### **Präsenz trotz abnehmender Sichtbarkeit: Migrantinnen in den frauenpolitischen Aktionsprogrammen**

Die Erwähnung von Frauen mit Migrationshintergrund in den frauenpolitischen Aktionsprogrammen der EU hat in den letzten Jahren interessanterweise kontinuierlich abgenommen. Dennoch kam ihnen de facto in der EU, insbesondere der Europäischen Kommission, Aufmerksamkeit zu. Die Erklärung liegt in der Existenz eines aktiven frauenpolitischen *advocacy*-Netzwerks und der institutionellen Berücksichtigung von Mehrfachdiskriminierungen.

Bis etwa 1985 waren sowohl EU-Binnenmigrantinnen als auch Drittstaatlerinnen in der Politik unsichtbar: die auch aufgrund der Erwerbsorientierung der EG noch sehr schwach entwickelte Frauenpolitik kannte nur Frauen; MigrantInnen waren Männer bzw. »migrants and their families«. <sup>18</sup> Seit 1985 veränderte sich die Situation, nicht zuletzt durch Diskussionen in den europäischen Frauenbewegungen, den von Migrantinnenorganisationen ausgeübten Druck und durch wissenschaftliche Studien. Die Europäische Kommission, insbesondere das *Women's Bureau*, die heutige *Equal Opportunities Unit*, in der Generaldirektion Soziales, setzte sich seit den 1980er Jahren für Migrantinnen und Frauen ethnischer Minderheiten ein und bestimmte die Entwürfe der frauenpolitischen Aktionsprogramme. Die dort formulierten Leitlinien sind bei der Durchführung von politischen Maßnahmen durch die EU sowie bei der Beantragung von Projektgeldern durch NGOs maßgebend.

Sämtliche Aktivitäten des Frauenbüros sind – insbesondere in der Zeit des ersten Aktionsprogramms, dann abgeschwächt bis zum Ams-

---

18 Die Ausführungen orientieren sich an Hoskyns (1996: 167-195; 1999).

terdamer Vertrag – auf die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt bzw. im Erwerbsleben bezogen. Dies hat seine Ursache in der Zuständigkeit der EG für diese Themen. Debatten über Frauengleichstellung oder Lohndiskriminierung standen somit im Kontext eines wettbewerblichen Diskurses, der das Ziel verfolgte, gleiche Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedsstaaten herzustellen. Diese Ausrichtung bedeutete sowohl die Chance, eine EU-weite Diskussion über Frauengleichstellung überhaupt zu ermöglichen, wie auch eine deutliche Einschränkung des diskursiven Rahmens (Sauer 2001: 14). Das Europäische Parlament und insbesondere die Kommission versuchten trotz dieser Gebundenheit kreativ ihre thematische Zuständigkeit auszubauen. So wurde der Zusammenhang von Frauenerwerbstätigkeit und familiärer Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern aufgezeigt und begründet, dass dieses Themenfeld in der legitimen Zuständigkeit der EG stünde. Auf diese Weise kam es in den späten 1980er und 1990er Jahren zu *spill-over*-Effekten auf reproduktive Rechte, die Bekämpfung sexualisierter Gewalt und einer erhöhten politischen Repräsentation von Frauen (ebd.: 15). Immer wieder übten die Mitgliedsstaaten auf die Europäische Kommission Druck aus, im engen Rahmen ihrer Zuständigkeit zu verbleiben. Dies hatte auch Einfluss auf die Berücksichtigung von Migrantinnen in den Aktionsprogrammen, da Migration bis zur Verabschiedung des Amsterdamer Vertrags nur dann in einem gewissen Maß in die Kompetenz der EU fiel, wenn es sich um Arbeitsmigration handelte bzw. um EU-Binnenmigration. Ansonsten fielen Migrationsthemen in die Sphäre der nationalstaatlich koordinierten Sicherheits- und Justizpolitik.

Von 1982 bis 2005 gab es fünf frauenpolitische Aktionsprogramme, anhand derer sich die Veränderung europäischer Frauenpolitik und der Relevanz von Migrantinnen ablesen lassen. Im ersten frauenpolitischen Aktionsprogramm (1982-1985) wurde das Prinzip von Gleichbehandlung für Migrantinnen vorgeschlagen, da Migrantinnen von verschiedenen Formen der Diskriminierung betroffen seien und dieses spezifische Maßnahmen erforderlich mache. Es wurden durch das Frauenbüro erste Studien zur Situation von Migrantinnen initiiert (etwa eine vergleichende Studie zu Migrantinnen als Unternehmerinnen, Morokvasic 1988). Stellten die vom Frauenbüro in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Arbeiten vor allem bislang nicht bekannte Informationen bereit, so sorgte der so genannte »Heinrich-Report« (Heinrich 1987) des Frauenausschusses des Europaparlaments zur rechtlichen Diskriminierung von Frauen im Einwanderungs- und Ausländerrecht für heftige Kontroversen (vgl. Hoskyns 1996: 192). Nach und nach begann sich ein differenzierteres Bild von Migrantinnen in Europa zu entwickeln.

Mitte der 1980er Jahre pochten die EG-Mitgliedsstaaten auf die Nicht-Zuständigkeit der Kommission in Migrationsfragen. Diese zog sich aus der Verantwortung zurück, nachdem auch der Europäische Gerichtshof die Position der Mitgliedsstaaten bekräftigt hatte. Kurz darauf begannen Verhandlungen über zwischenstaatliche Abkommen (Schengengruppe, Trevi-Komitee, *Ad-Hoc Immigration Group*). Die Kommission beteiligte sich nur indirekt durch die Erstellung von Studien und die Bereitstellung von Informationen. Als Ausdruck dieser neuen Orientierung fanden Migrantinnen und Frauen ethnischer Minderheiten im zweiten frauenpolitischen Aktionsprogramm (*»Equal Opportunities for Women 1986-1990«*) keine direkte Erwähnung, sondern fielen in das allgemeine Kapitel *»besonders benachteiligte Frauen im Erwerbsleben«*.

Doch das Frauenbüro der Kommission entwickelte weitere Aktivitäten um das Thema herum in der Hoffnung, dass der Durchbruch von der Forschung zu politischer Aktion möglich sei (Hoskyns 1996: 174). Bei einem Seminar im Jahr 1987 zu *»Migrant Women and Employment«*, das sich an WissenschaftlerInnen und politische EntscheidungsträgerInnen (nicht an Migrantinnen) richtete, wurden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Studien diskutiert. Geplant war auch, Empfehlungen zu verabschieden, dies geschah jedoch aufgrund des politischen Richtungswechsels nicht.

Auch beim Frauenbüro, mittlerweile in *»Equal Opportunities Unit«* umbenannt, war mit der Zeit eine Themenverschiebung bei der Vergabe von Studien und der Erstellung politischer Empfehlungen festzustellen: von Frauen aus Nicht-EG-Staaten hin zu EG-Binnen-Migrantinnen. Diese Verschiebung könnte dem Druck geschuldet sein, der von der Kommission und den Mitgliedsstaaten auf das Büro ausgeübt wurde. Fortan wurden Migrantinnen, und allgemein benachteiligte Frauen, in den Veröffentlichungen und Empfehlungen der Kommission nicht mehr besonders erwähnt, so im Dritten frauenpolitischen Aktionsprogramm (*»Third Medium-Term Community Action Program 1991-1995«*). Allerdings sprang das Trainingsprogramm NOW (*»New Opportunities for Women«*) ein und machte Angebote für diese Personengruppen.

Nach dem erfolgreichen Aufbringen des Themas Migrantinnen gab es Ende der 1990er Jahre deutlich weniger Öffentlichkeit und Interesse. Auf niedrigem Niveau konnten Forschungsarbeiten zur Situation von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere auf lokaler Ebene, vergeben werden. Beim vierten Aktionsprogramm (*»Equal Opportunities for Women and Men 1996-2000«*) wurde die abnehmende Berücksichtigung von Migrantinnen fortgesetzt. Zum ersten Mal wurden benachteiligte Frauen oder Migrantinnen gar nicht mehr erwähnt. Dennoch wird in einer Vielzahl der bewilligten Projekte der Schwerpunkt auf margina-



lisierte und benachteiligte Frauen gelegt. In diesen Zeitraum fallen die Verhandlungen über und die Verabschiedung des Amsterdamer Vertrags, der in Artikel 13 den Begriff der Diskriminierung von der geschlechtlichen auf andere Formen (bspw. ethnische Herkunft, Behinderung, sexuelle Orientierung) ausweitet (Europäische Union 1997). Dies bedeutete für Frauen- und Migrantinnenorganisationen einen wichtigen Referenzpunkt (Williams 2003: 127), da die in der Frauen- und Geschlechterforschung sowie der antirassistischen feministischen Praxis viel diskutierte Intersektionalität von sozialen Positionierungen und Diskriminierungen (*race, class, gender*) in die EU institutionell eingelassen wurde. Eine Bedingung der Mittelvergabe für NGOs war fortan die Bearbeitung von mindestens zwei der Diskriminierungsdimensionen. Migrantinnenorganisationen erfüllten dieses Kriterium und waren dadurch gegenüber eindimensional orientierten NGOs in eine bessere Ausgangsposition gelangt. MigrantInnenorganisationen wie das *European Migrants Forum* wurden gedrängt, die Geschlechterperspektive stärker zu berücksichtigen. Dies führte innerhalb der Organisationen zu geschlechterpolitischen Veränderungen (vgl. Williams 2003). Des Weiteren gab es den Effekt, dass Migrantinnenorganisationen nicht mehr allein auf die Berücksichtigung der *gender-equality*-Agenda angewiesen waren, sondern sich in dem zuvor deutlich verschlosseneren und von männerdominierten NGOs bestimmten Migrations- und Antirassismusbereich platzieren konnten. Der Amsterdamer Vertrag bedeutete für die Anliegen von Migrantinnen auf europäischer Ebene die Erweiterung der Thematisierungsoptionen.

Das Fünfte Aktionsprogramm (*»Community Framework Strategy on Gender Equality«* 2001-2005) legt seinen Schwerpunkt auf Frauen in der Wirtschaft, auf gleiche Beteiligungschancen, auf BürgerInnenrechte und die Bekämpfung von Frauenhandel. Der Punkt BürgerInnenrechte umfasst einen Absatz zu Menschenrechten, der Migrantinnen erwähnt (EC 2000e: 12-15). Allerdings – und das ist entscheidend – wird der Raum der Maßnahmen von Frauen, die »Opfer einer Mehrfachdiskriminierung« (ebd.) sind, auf die Länder außerhalb der EU eingeeengt. Lediglich Informationskampagnen von NGOs gegen Frauenhandel und Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen zu Frauenhandel bei Polizei und Justiz werden »in der EU selbst« (ebd.: 15) als Maßnahmen vorgeschlagen. Somit werden Migrantinnen und Frauen ethnischer Minderheiten zwar wieder in den Aktionsprogrammen explizit erwähnt, jedoch wird innerhalb der EU kein Bedarf an Maßnahmen festgestellt, sondern es wird der Eindruck vermittelt, als hätten insbesondere andere Staaten einen Nachholbedarf an der Anerkennung von Migrantinnen- und Minderheitenrechten. Maßnahmen, die den Asylbereich betreffen und

von Migrantinnen- und Frauenorganisationen seit langem eingefordert werden (vgl. die Asylkampagne der Europäischen Frauenlobby 2000-2001), werden aufgrund der nationalstaatlichen Zuständigkeit nur sehr vage abgehandelt.

## **Das samtene Dreieck**

Die Entwicklung der frauenpolitischen Aktionsprogramme ist somit durch auf den ersten Blick widersprüchliche Befunde gekennzeichnet: Die frauenpolitischen Themen werden ausgeweitet bis zum alle Bereiche umfassenden Ansatz des *Gender Mainstreaming*. Zugleich nimmt die explizite Erwähnung von Migrantinnen in den Aktionsprogrammen kontinuierlich ab, von der expliziten Benennung über die indirekte Nennung bis zur deutlichen Nichtnennung und der territorialen Externalisierung. Nichtsdestotrotz ist die EU ein Rahmen geworden und geblieben, in dem die Anliegen von Migrantinnen institutionell Gehör finden und durch den materielle Ressourcen bereit gestellt werden.

Die Ausweitung des Diskriminierungsbegriffs durch den Amsterdamer Vertrag wurde bereits als Erklärung genannt, der den Frauen- und Migrantinnenorganisationen mehr diskursive und institutionelle Anschlussstellen eröffnete. Eine zweite Erklärung für das zunächst widersprüchliche Ergebnis liegt darin, dass den Frauen in der *Equal Opportunities Unit* sowie im Ausschuss des Europaparlaments für die Rechte der Frau die Probleme von Migrantinnen ein beständiges Anliegen blieben, sie diese aber aufgrund des Drucks durch den Ministerrat nicht mehr offiziell in den Programmen verankern konnten. Eine dritte Erklärung besteht in der erfolgreichen Lobbyarbeit von Migrantinnen- und Frauen-NGOs sowie dem beständigen Einreichen von geschickt formulierten Anträgen, die den institutionellen Rahmenvorgaben entsprachen.

Diese Konstellation plausibilisiert sich mit dem von Alison Woodward entwickelten Modell des »Samtenen Dreiecks«<sup>19</sup> (Woodward 2001), einem frauenspezifischen *advocacy*-Netzwerk. Woodward identifiziert für die EU drei wichtige Gruppen von Akteurinnen, deren Zusammenspiel zu Erfolgen geführt hat: einschlägig ausgewiesene Wissenschaftlerinnen, »Femokratinnen« (das heißt feministische Bürokratinnen) und Politikerinnen sowie Sprecherinnen aus der Frauenbewegung. Die drei Akteurinnengruppen sind durch vielfältige Beziehungen miteinander verknüpft. Strategien werden in einem auf Gegenseitigkeit beruhenden Beziehungskontext erarbeitet (Woodward 2001: 36). In der

---

19 Der Begriff spielt auf das Eiserne Dreieck, der Verflechtung zwischen Kongressausschüssen, Bundesverwaltung und Industrie in den USA, an.

EU sind ›Femokratinnen‹ in verschiedenen Positionen tätig, für das ›samtene Dreieck‹ sind diejenigen besonders bedeutsam, die in der Kommission leitende Positionen einnehmen. Einige feministische Politikerinnen gehören dem Europaparlament an – mittlerweile liegt der Frauenanteil bei knapp einem Drittel (Inter-Parliamentary Union 2004) –, zudem gibt es auf nationalstaatlicher Ebene frauenpolitisch aufgeschlossene Politikerinnen (z.B. Justizministerinnen), die sich über die jeweiligen Ministerräte europapolitisch einbringen. Der Frauenrechteausschuss stellte den institutionellen Rahmen dar, innerhalb dessen Frauenpolitikerinnen tabuisierte Themen bearbeiteten (z.B. Frauenhandel, häusliche und sexualisierte Gewalt) und langsam die Beschränkung europäischer Gleichstellungspolitik auf Erwerbsarbeit in Frage stellten (Locher 2002: 70). Die Akteurinnengruppen sind oftmals durch gemeinsame biografische Erfahrungen und persönliche Kontakte miteinander verbunden. Dazu kommt es unter anderem weil Personen im Laufe ihrer Biografie die Positionen wechselten, aus der Frauenbewegung in die Wissenschaft, die Bürokratie oder in politische Ämter. Ein Beispiel ist Barbara Helfferich, die bei der Europäischen Frauenlobby als Geschäftsführerin tätig war und von dort in eine leitende Position in der Kommission wechselte.

Das ›samtene Dreieck‹ hat jedoch nicht auf alle frauenpolitischen Anliegen einen ermöglichenden Einfluss. Eine negative Konsequenz kann die soziale Schließung sein, die sich beispielsweise in einer hermetischen Sprache manifestiert, die einen Informationsfluss außerhalb des Dreiecks erschwert. Zudem neigt die Konstellation des auf Gegenseitigkeit beruhenden Dreiecks dazu, diejenigen zu benachteiligen, die nicht über für andere interessante Macht oder Ressourcen verfügen (Woodward 2001). Auch die frauenpolitische Gesamtsituation in der Europäischen Union fällt bei genauerem Hinsehen deutlich ernüchternder aus. Fiona Williams nennt als Probleme »male-dominated policy-making bodies, lack of sufficiently funded support for transnational activities, dominance of EU women's organizations by professional women and professional women's interests, as well as an encouragement to participate without any guarantee of power or influence« (Williams 2003). Im Fall der Anliegen von (irregulären) Migrantinnen hat das RESPECT-Netzwerk besonders in der *agenda-setting*-Phase von dieser Akteurinnenkonstellation profitiert, später stieß das Netzwerk an Grenzen. Dies betraf sowohl die Ausrichtung der politischen Maßnahmen als auch die Zuständigkeit, die für Migrationsfragen immer noch größtenteils auf der nationalen Ebene verbleibt. Festzuhalten bleibt, dass in der EU die *gender-equality*-Agenda für geschlechtsspezifische Forderungen von Migrantinnen deutlich offener ist als die migrationspolitische Agenda.

## **Integration ja, Einreise nein: Das Konfliktfeld Migration**

Die Ausführungen in diesem Kapitel haben gezeigt, dass es unterschiedliche Mobilisierungsbedingungen für Subthemen im Politikfeld Migration gibt. In der sozialen Bewegungsforschung werden in der Regel Kontextbedingungen für eine thematische Bewegung beschrieben. So haben Gary Marks und Doug McAdam für Mobilisierungen auf EU-Ebene ein Vierfelder-Modell entworfen, das sowohl interne als auch externe Faktoren berücksichtigt und soziale Bewegungen entsprechend ihrer themenspezifischen und bewegungsinternen Faktoren je einem Feld zuordnet (Marks/McAdam 1996: 104). Die europäischen Gelegenheitsstrukturen sind beispielsweise aufgrund der Autonomie für Regionen und der Existenz eines Ausschusses der Regionen für regionale Bewegungen hoch, zugleich sind die Regionalbewegungen vergleichsweise mobilisierungsfähig. Dies führt zu einer sehr günstigen Gesamtsituation. Die von Marks und McAdam vorgenommene Bestimmung bringt somit themenspezifische Kontexte und bewegungsinterne Faktoren zusammen und lässt Unterschiede zwischen verschiedenen sozialen Bewegungen in den Blick geraten. In welches dieser Felder wäre nun die migrationsbezogene Mobilisierung einzuordnen?

Aufgrund der partiellen Zuständigkeit der EU für Migrationsthemen besteht potenziell ein Zugang zu EntscheidungsträgerInnen sowie Regulationsbedarf von Seiten der EU. Somit spräche vieles von den Ausgangsbedingungen her für ein zunehmendes Maß an EU-*opportunities*. Da das Politikfeld Migration aus verschiedenen Subthemen mit unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen besteht, plädiere ich für eine differenzierte Mehrfelder-Zuordnung: Das Politikfeld Migration lässt sich unterteilen in Zuwanderungsfragen (z.B. Familiennachzug, Asyl, Grenzsicherung) und in den Bereich soziale Rechte für bereits in der EU lebende MigrantInnen (z.B. Integration, Antidiskriminierung). In jedem dieser beiden Bereiche gibt es wiederum Themen, für die (un-)günstigere Thematisierungsmöglichkeiten bestehen und zu denen es politische pro- und kontra-Mobilisierungen gibt. Hinzu kommen die internen Beschränkungen der Subbewegungen – handelt es sich um Personen ohne Papiere oder um professionelle Brüsseler LobbyistInnen? Für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen gibt es zwar günstige Gelegenheitsstrukturen, aber keine soziale Bewegung oder ein ausgeprägtes Netzwerk an Interessensorganisationen, die politisch aktiv werden würden, daher sind die internen Beschränkungen hoch. Anders sieht es bei den Unterstützungsgruppen für irreguläre MigrantInnen aus, sie sind mobilisierungsfähig, stoßen aber aufgrund der Kopplung von Migrations- und Sicher-

heitsfragen sowie dem Primat der Bekämpfung irregulärer Migration schnell an die Grenzen der Resonanz in der EU.

Abbildung 5: Themenspezifische Differenzierung im Politikfeld Migration

Interne Beschränkungen		
		Niedrig
EU-opportunities	Hoch	Hoch
	Hochqualifizierte Arbeitsmigration	Bekämpfung von Frauenhandel Antirassismus, Antidiskriminierung, Integration pro Grenzsicherung
	Niedrig	Asyl Rechte für Drittstaatsangehörige Familiennachzug pro-Illegalisierte, offene Grenzen
	Irreguläre und niedrigqualifizierte Arbeitsmigration Bewegung von <i>Sans-Papiers</i>	

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Marks/McAdam (1996: 104)

Diese idealtypische *issue*-spezifische Differenzierung kann sich durch verändernde Diskurse und Bewegungskonstellationen, etwa durch die Terroranschläge am 11. September 2001, verschieben. Die Zuordnung eines Subthemas in das Vierfeldermodell gibt eine Orientierung, aber keine Determinierung für die Ausgangssituation der politischen Mobilisierung. Am Themenfeld der irregulären Migration gehe ich darauf ein, wie trotz der weitgehend geschlossenen gesellschaftlichen Kontextstruktur MigrantInnen- und *pro-migrant*-Organisationen unter bestimmten Umständen erfolgreich politisch agieren können.

## Fazit: Gleichzeitigkeit von Öffnung und Schließung

Zwei wesentliche Trends in der europäischen Migration sind die Feminisierung und die Zunahme an irregulärer Migration. Die Bekämpfung letzterer hat sich zu einem zentralen Feld der europäischen Politik entwickelt. Diese Ausgangssituation hat für die politische Mobilisierung in diesem Feld Konsequenzen, da die Kopplung von Migrations- und Sicherheitsfragen diskursiv bestimmend ist. Daher nehme ich an, dass sich die politischen Gelegenheitsstrukturen für politische Mobilisierungen

schließen, die von der Diskursverschränkung von Sicherheit und illegaler Migration betroffen sind. Gleichzeitig hat sich durch die Diskussion um hochqualifizierte Arbeitsmigration und die demografische Entwicklung eine neue Offenheit für Einwanderung ergeben, die sich in der Abwendung vom Paradigma der Null-Zuwanderung äußert.

Die politische Partizipation von Drittstaatsangehörigen ist von einer zunehmenden Ungleichheit geprägt, Nicht-UnionsbürgerInnen sind von vielen Formen ausgeschlossen, sei es rechtlich oder durch strukturelle Hemmnisse. Dies gilt insbesondere für Migrantinnen und irreguläre MigrantInnen. Anhand der Entwicklung der frauenpolitischen Agenda der EU wurde gezeigt, dass es doch einige Ansatzpunkte für die politische Mobilisierung von Migrantinnen- und *pro-migrant*-Organisationen gibt. Durch Antidiskriminierungs- und Frauenprogramme stehen finanzielle und legitimatorische Ressourcen zur Verfügung. Dies begründet die Arbeitshypothese, dass über frauenspezifische Netzwerke trotz des Konsenses der Bekämpfung von irregulärer Migration eine Thematisierung der Probleme von illegalisierten Migrantinnen erfolgen kann. Aufgrund der Zusammensetzung des ›samtenen Dreiecks‹, das Frauen unterschiedlicher Ausrichtung umfasst, ergänze ich die Hypothese um den Zusatz, dass Forderungen insbesondere dann erfolgreich sind, wenn sie sowohl mit feministischen wie auch traditionellen Vorstellungen kompatibel sind. Die gesellschaftliche Kontextstruktur in der EU ist also durch ermöglichende und hemmende Faktoren für politische Mobilisierungen im Konfliktfeld irregulärer Migration gekennzeichnet. Aufgrund der unterschiedlichen Politiken gegenüber den Subthemen ist eine *issue*-spezifische Differenzierung der gesellschaftlichen Kontextstruktur und Mobilisierungsbedingungen vorzunehmen.