

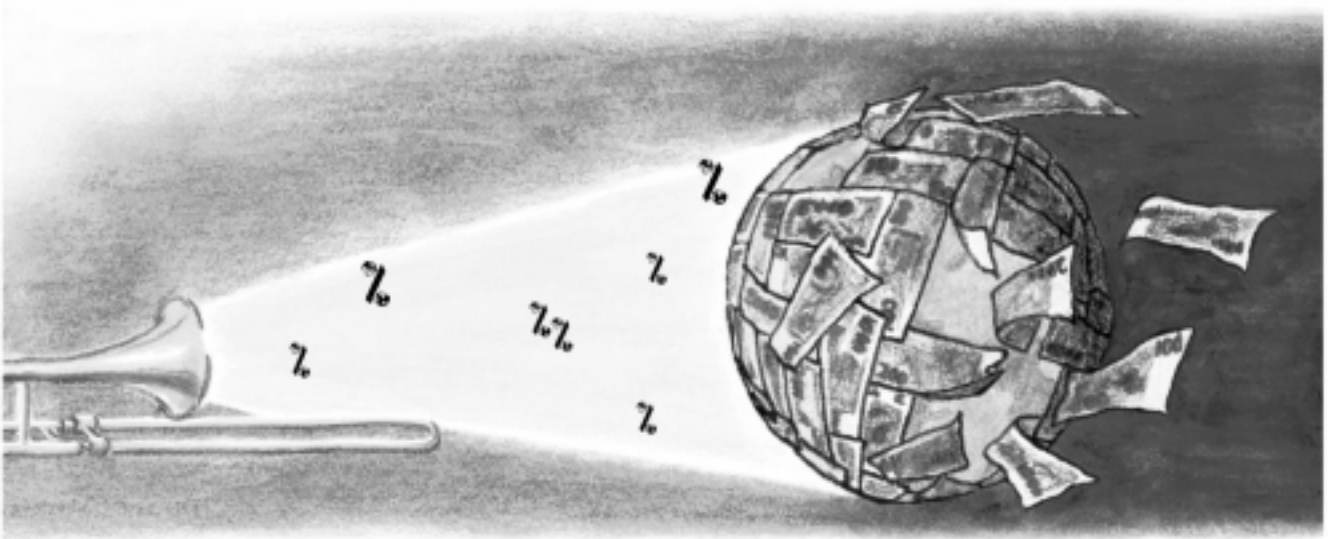
Gegenstimmen — attac  lädt ein

Der Stille Krieg gegen die Flüchtlinge

Globalisierung, Migration und die Festung Europa

Materialien zu der Veranstaltung mit
Karl Kopp
Sabine Hess

28. November 2003, Grips Theater



Eine Veranstaltungsreihe in Zusammenarbeit mit dem GRIPS Theater





Inhalt

Sabine Hess <i>Gender im Wandel</i>	3
Karl Kopp <i>Fluchthelfer und Schlepper</i>	8
Karl Kopp <i>Neue Runde im Wettlauf der Schäbigkeiten</i>	9
Giorgio Agamben <i>Jenseits der Menschenrechte</i>	11
Franck Düvell <i>Globalisierung und Migration</i>	16
Yann Moulier Boutang <i>Nicht länger Reservearmee</i>	18
Helen Schwenken <i>"Europäische Migrationspolitik - Möglichkeiten der Einflussnahme von Migrantinnen".</i>	24

Kontakte, Internetadressen

- Dokumentation und Information zur MigrantInnen-, Flüchtlings- und Antidiskriminierungs- sowie interkulturellen Jugendarbeit bei Anti-Rassismus- Informations-Zentrum, ARiC Berlin: <http://www.aric.de/aricIn.htm>
- Antirassistische Initiative e. V.: www.berlinet.de/ari/
- Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration: www.berlin.de/sengessozv/auslaender/ansprech.html
- Flüchtlingsrat Berlin: www.fluechtlingsinfo-berlin.de
- Bundesarbeitsgemeinschaft PRO ASYL: www.proasyl.de/
- Europäisches Migrationszentrum: www.emz-berlin.de
- kein Mensch ist illegal: <http://www.contrast.org/borders/kein/index.html>
- Gesellschaft für Legalisierung: www.rechtauflegalisierung.de/kontakt/kontakt.html
- no border network: www.noborder.org
- recht auf Legalisierung: www.rechtauflegalisierung.de

Literaturhinweise

- Konjunkturen des Rassismus; Demirovic, Alex; Bojadzije, Manuela (Hrsg.); Münster 2002; Verlag Westfälisches Dampfboot € 24,80
- Bader, Veit-Michael, Rassismus, Ethnizität, Bürgerschaft - Soziologische und philosophische Überlegungen; Münster 1995; Verlag Westfälisches Dampfboot € 13,00



Gender im Wandel

Osteuropas Transformation als androzentrishes Projekt

Von Sabine Hess¹

Die marktliberale „nachholende“ oder „aufholende Modernisierung“ zum Umbau der ex-sozialistischen Gesellschaften erweist sich nach gut dreizehn Jahre in den meisten osteuropäischen Ländern als sozial desaströs. Obwohl die ökonomische und politische Transformation in Osteuropa ausführlich wissenschaftlich begleitet wird, bleiben die sozialen Folgen eher unterbelichtet. Im Gegenteil: Die neu aufgelegten Modernisierungstheorien sichern die Entwicklung ideologisch ab und arbeiten den polit-ökonomischen Konzepten der großen Akteure wie der EU oder der Europäischen Bank für Wiederaufbau in die Hand.

Die Ursachen für Rückschritte in dem Transformationsprozess bzw. für das Scheitern der Masterpläne werden weniger in den Konzepten selbst, sondern in den Ländern, die sie anwenden, gesucht. Dabei tritt ein westlicher Eurozentrismus zutage, der „Osteuropa“ seit gut dreihundert Jahren Aufklärung als sein vor- oder anti-modernes Gegenbild schuf. In diesem Sinne ist das ganze - wissenschaftlich abgestützte - Gerede um Beitrittsfähigkeit, Anpassungsleistung, Entwicklungsstand der postsozialistischen Länder auch als Aktualisierung einer alten, kolonialen symbolischen Wissensordnung zu verstehen, die heute von neuem westliche Herrschafts- und Deutungsansprüche in Osteuropa zu legitimieren versucht.

Mit diesem herrschenden Diskursuniversum war ich konfrontiert, als ich 1999 zu meiner Feldforschung in die Slowakei aufbrach - auf den Spuren von Frauen, die in den Westen migrieren wollten. Dabei musste ich schnell erkennen, dass die Überlebensstrategien der Frauen ursächlich mit den geschlechtsspezifischen Logiken des marktinduzierten Umbaus zu tun hatten. Doch die sich als „Transformationsforschung“ neu konstituierenden modernisierungstheoretischen Analysen zu Osteuropa sind auf diesem Auge blind. Mit ihrem konzeptuellen Handwerkszeug bekommen sie nur spezifische Entwicklungen und Akteure als legitime Transformationsagenten in den Blick, andere gelten ihr als vor-modern.

Und genau hier liegt ein zentraler innerer Widerspruch der modernisierungstheoretischen Ansätze. Denn der diskursive Ausschluss von Gender auf der Ebene der Analyse und Theorie wie andererseits die Reinszenierung von traditionellen Frauenbildern und femininer Identität im politisch-öffentlichen Terrain sind gerade Vorbedingung des verstärkten sozioökonomischen Einschlusses von Frauen und ihrer Verwertbarkeit. So ist die Refeminisierung begleitet von einer massiven Abwertung von Frauen in der Arbeitswelt. Gerade dies schafft jedoch die Voraussetzungen für ihre prekäre Reintegration in die Transformationsprozesse. Denn die neu konzipierte Rolle – die der zuverdienenden Hausfrau – scheint dazu bestens geeignet zu sein.

Feminisierung der Arbeit

Was viele feministische Wissenschaftlerinnen und Praktikerinnen befürchteten, der totale Ausschluss von Frauen aus dem gesellschaftlichen und ökonomische Leben, scheint sich nicht zu bewahrheiten. Vielmehr bewirkt die Logik der Privatisierungspolitik gerade das Gegenteil: eine Feminisierung von Arbeit und Verantwortung. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der extrem niedrigen Löhne bedeutet dies jedoch für viele, mehrere Jobs miteinander verbinden und eine formale Anstellung durch informelle Tätigkeiten ergänzen zu müssen. Diese Bedingungen führen auch dazu, dass viele Frauen Arbeit und Glück zunehmend im westlichen Ausland suchen. Von einer Feminisierung der Migration

¹ Sabine Hess ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kulturanthropologie und Europäische Ethnologie in Frankfurt/Main. Sie forscht und arbeitet insbesondere zu Genderaspekten transnationaler Migration, von Globalisierung und Transformationsprozessen



aus Osteuropa ist in diesem Zusammenhang die Rede. Dies beschreibt nicht nur die Tendenz, dass im numerischen Sinne mehr Frauen alleine oder mit Familienangehörigen in den Westen migrieren. Sondern auch, dass strukturelle Faktoren gerade die Migration von Frauen nahe legen, die oftmals über eine Anstellung als Hausarbeiterin in Westeuropa nicht nur ihr eigenes Überleben sichern, sondern auch das ihrer zurückgebliebenen Angehörigen. Lateinamerikanische Länder oder die Philippinen haben diese Art der individualisierten „Entwicklungspolitik“ schon längst zum offiziellen staatlichen Programm erhoben.

Modernisierungstheoretischer Kulturalismus

Die Modernisierungstheorien haben die Stufenleitern zum Erfolg der Systemumwandlung klar definiert: Privatisierung, Marktöffnung und Austeritätspolitik begleitet von einer liberalen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zur Feminisierung von Arbeit und Migration haben sie dabei nichts zu sagen. Diese Erklärungslücke liegt jedoch weniger am Primat der Ökonomie in dieser - vorherrschenden - Art der Transformationsforschung, vielmehr liegen diesen Ansätzen kulturalistischen Annahmen zu Grunde, die in ihre Vorstellungen von Wandel, dessen Richtung, erforderliche Primärtugenden, Praktiken und Akteursgruppen eingeschrieben sind.

Das Akteursprofil der Träger einer nachholenden kapitalistischen Modernisierung sieht wie folgt aus: individualisiert, rational, risikobereit, rechtsstaatlich und „sozial verantwortlich“. Dabei sind zwei Punkte interessant. Zum einen sind die Zuschreibungen des Transformationssubjekts durch und durch männlich konnotiert. Zum anderen tritt hier ein modernisierungstheoretischer Kulturalismus zu Tage, den ich an einigen Beispielen ausführen will. So vermutet Edward A. Tiryakian „Einstellungen und Dispositionen (oder Mentalitäten)“ als bedeutende Variable im Modernisierungsprozess². Er konstatiert: „Ein großes Problem oder Hindernis der Modernisierung liegt darin, jene kollektiven Mentalitäten abzubauen, die durch Generationen einer de facto autokratischen, obrigkeitsstaatlichen Herrschaft genährt worden sind.“ Tiryakian nennt hier vor allem die „geförderten Mentalitäten des Sicherheitsstrebens und der Risikovermeidung“. Andererseits konstatiert er einen weiteren „großen Mangel“ im „Fehlen jener sozial verantwortlichen Unternehmer, die einen wesentlichen Aspekt der Modernisierung bilden“.

Diesen Mangel führt er auch auf die „Ideologie des Kollektivismus“ zurück, der „Individualität“ sanktionierte und „den Nutzen von Profitstreben und unternehmerischen Engagement und Verdienst“ degradierte. Daher kommt er zu dem Schluss: „Aber eine Werthaltung, die sich zum Vorteil des ganzen Landes für wirtschaftliche Neuerung engagiert und nicht lediglich mit dem Ziel des persönlichen Gewinns und eines aufwendigen Lebensstils, muss ihnen noch beigebracht werden“.

Auch osteuropäische Wissenschaftler, wie der slowakische Kulturwissenschaftler Jurja Podoba, sehen hinter den Problemen der Transformationsprozesse einen Konflikt zwischen „Modernismus und Traditionalismus“³. Podoba beklagt das Fehlen individueller und marktwirtschaftlicher Strategien, welche einer gelungenen Modernisierung im Wege stünden: „Ausdruck der sozialen Dimension der überwiegend nationalen Mentalität ist vor allem das starke Bewußtsein der sozialen Solidarität, die vom Paternalismus des sozialistischen Staates und völligen Fehlen einer individualistisch fundierten Lebensphilosophie mit einem hypertrophierten Wert der sozialen Gleichheit. Das Ergebnis ist der Widerstand gegen alles, was die Konstanten der Lebensstereotype des normalen Menschen bedroht... und die Unfähigkeit, offensivere Lebensstrategien zu entwickeln“.

² Tiryakian, Edward A.: Neo-Modernisierung. Lehren für die und aus der postsozialistischen Transformation. In: Müller, Klaus (Hg.): Postsozialistische Krisen. Theoretische Ansätze und Befunde. Opladen 1998, 31-52

³ Podoba, Juraj: Das Ringen zwischen Moderne und Tradition. Soziale Prozesse in der Slowakei. In: Rocník 46 (1998) 3, 286-300



Deutlich wird die kulturalistisch-dichotomische Konstruktion eines rückständigen „Osteuropa“ und eines voranschreitenden universellen „Westens“. Wie Larry Wolff⁴ zu zeigen vermag, kann dieses backwardness-project auf einen reichhaltigen Fundus aus drei Jahrhunderten Aufklärung zurückgreifen, wobei sich der selbstpositionierende „Westen“ sein komplementäres Gegenüber in der „Idee Osteuropa“ schuf. Dabei entstand „Osteuropa“ vor allem über den Diskurs der Rückständigkeit, welche weniger in essentiell ökonomischen Kategorien, als vielmehr kulturell definiert wurde. Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Modernisierungsvariante scheinen diese Bilder wieder zum neuen Maßstab der Selbst- und Fremdpositionierung im Ost-West-Verhältnis geworden zu sein. In Anlehnung an Edward Saids Begriff Orientalismus bezeichnet dann auch Maria Todorova den neuaufgelegten Rückständigkeitsdiskurs als „Balkanismus“, als „orientalist variation project for the Balkans“⁵.

Gender makes the difference

Vor allem bezüglich der Geschlechterrollen lässt sich zeigen, wie sich diese kulturellen Zuschreibungen im Modernisierungsprozess wiederfinden. Globalisierungstheoretische Genderforschungen machen deutlich, wie die scheinbar ausgeschlossenen Akteure und als vormodern abgewertete informelle Praktiken, die als das Andere der Modernisierung bezeichnet werden, zu einer wichtigen Entwicklungsressource spätmoderner peripherer Kapitalisierung wurden.

„Auch wenn der Sozialismus Frauen sichtlich nicht befreite“, ist das sozialistische Genderregime kurz zu erinnern. Im Unterschied zum westlich-kapitalistischen Ernährer-Hausfrauen-Modell verfolgte es eine einseitige Emanzipation der Frauen über Lohnarbeit in der „öffentlichen Sphäre“⁶, verbunden mit einem hohen Qualifizierungsgrad von Frauen und einer hohen Frauenerwerbsquote. Davon blieb jedoch die häusliche geschlechtshierarchische Arbeitsteilung weitgehend unangetastet. Die Familie galt im Realsozialismus darüber hinaus als Rückzugsort vor den Zugriffen des Staates und stellte auch eine wichtige ökonomische Einheit angesichts der „Knappheitswirtschaft“ dar. In vielen postsozialistischen Texten wird diese Ambivalenz der sozialistischen Geschlechterordnung vor allem als „Doppelbelastung“ stark negativ diskutiert.

Dennoch waren alle Mütter der von mir interviewten Frauen weiterhin in den 90er Jahren berufstätig, selbst wenn ihnen der formale Arbeitsmarkt dazu immer weniger Chancen bot. Auch dachten ihre Töchter nicht daran, ein Leben als Nur-Hausfrau zu führen. So verbanden die jungen Frauen mit ihrer Migration nicht nur den Wunsch, eigenes Geld zu verdienen, sondern sich während ihres Aufenthaltes in Westeuropa zusätzliches Wissenskapital für einen qualifizierten Beruf in der Slowakei anzueignen.

Unterdessen führte die Transformation in der Slowakei zu einer Refeminisierung, einer Neuinszenierung von geschlechterdifferenten Symboliken in der Öffentlichkeit und der Arbeitswelt, insbesondere im expandierenden Privatsektor. Trotz hohen Qualifikationsgrads von Frauen und ihrem Vordringen in männlich definierte Berufsfelder folgte eine massive geschlechtsspezifische Abwertung und Neukonstituierung des Arbeitsmarkts. Außerdem nahmen die Lohnunterschiede zwischen öffentlichem und Privatsektor zu. Der durchschnittliche Lohn im von Frauen dominiertem Gesundheitswesen ist z.B. um ein Viertel niedriger als im Banken und Versicherungswesen.

Kapitalistischer Segen: Ausschluss im Einschluss

Gender-Studien heben hervor, dass die Logik der Transformation auf eine Privatisierung der Kosten des wirtschaftlichen, staatlichen und sozialen Umbaus zu Lasten der Familien hinausläuft. Das heißt: zu Lasten von Frauen. Entgegen den prognostizierten Auswirkungen - Ausschluss und Hausfrausie-

⁴ Wolff, Larry: *Inventing Eastern Europe. The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*. Stanford 1995

⁵ Todorova, Maria: *The Balkans: From Discovery to Invention*. In: *Slavic Review*, 53 (1994)2, 453-482

⁶ Verdery, Kathrin: *What was Socialism, and What comes Next?* Princeton/New Jersey 1996, und: Hanna Havelkova: *A Few Prefeminist Thoughts*. In: Funk, Nanette/ Müller, Magda (Hg.): *Gender Politics and Post-Communism*. New York/ London 1993, 62-73



rung - nimmt die Transformation Frauen jedoch noch stärker in die Pflicht, zum Familienauskommen beizutragen. Den „Luxus“, sich hinter den Herd zurückzuziehen, kann sich kaum eine Frau erlauben. Dagegen traf ich in nicht wenigen Familien auf verrentete oder arbeitslose Männer, die in den stillgelegten Fabrikanlagen nicht mehr gebraucht wurden.

Eine derartige, den Mythos vom männlichen Ernährer sprengende Tendenz kann auch Marina Blagojevic für die Transformationsprozesse in Serbien feststellen⁷. Vor allem die Deindustrialisierungsprozesse in den 90er Jahren hätten massive Auswirkungen auf die kulturellen Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit und auf die sozialen Beziehungen zwischen den Geschlechtern gehabt. Während die traditionellen männlichen Rollen völlig an gesellschaftlicher Bedeutung verloren hätten, hätten sich Frauen aufgrund ihrer Sozialisation schneller und flexibler als „aufopferungsvolle Versorgerin“ an die neue ökonomische Situation anpassen können und wohl auch müssen. Zudem favorisierten die neu entstandenen ökonomischen Sektoren vor allem Frauen. So sei der informelle Sektor zu einer weiblichen Domäne geworden. Diese Situation eines „aus den Fugen geratenen Patriarchats“ (Blagojevic) führe viel eher zu einem Problem hegemonialer Männlichkeit als zu einem Frauenproblem.

Die Entwicklungen legen – nicht nur - für die Slowakei nahe, dass Versorgungsnetzwerke, Qualifikationen und Kreativität von Frauen entscheidend für den sozialen Status und Lebensstandard der ganzen Familie werden. Dies muss sich nicht unbedingt in offiziellen Arbeitslosenstatistiken niederschlagen, da die formelle Anstellung nur eine von diversen Einkommensmöglichkeiten darstellt. Doch ein Blick in die Arbeitslosenstatistiken zeigt, dass in 2000 die offizielle Frauen-Erwerbslosenquote (18,6 Prozent) sogar unter der von Männern (19,5 Prozent) lag.

In diesem Zusammenhang lässt sich für Osteuropa von einer Feminisierung von Arbeit und Verantwortung sprechen. Eine derartige Tendenz spätkapitalistischer peripherer Entwicklungsprozesse haben Globalisierungstheoretikerinnen bereits für Länder der sogenannten Dritten Welt festgestellt. Die neue internationale Arbeitsteilung, insbesondere die flexibilisierte Auslagerung von Fertigungsschritten und ihr Subcontracting an einheimische Unternehmer in Billiglohnländer hätten, so Christa Wichterich, zu einem doppelbödigen Jobwunder von Frauen geführt⁸. In den exportorientierten Weltmarktfabriken seien sie es, die als billige und flinke Arbeitskräfte nachgefragt würden. Der Gewinn, den diese Art der Feminisierung von Arbeit im niedrigentlohnenden und häufig deregulierten Sektor für Frauen mit sich bringt, ist als sehr zwiespältig einzuschätzen: zwischen vermehrten Handlungsspielräumen und Ausbeutung. Auch für die neuen Billiglohnproduktionen in Osteuropa scheinen Frauen prädestinierte Arbeitskräfte abzugeben. So spricht Bettina Musiolek in ihrer Untersuchung der Entwicklung der Textilindustrie im osteuropäischen Raum auch von einer „Maquiladorisierung Osteuropas“⁹. Dabei haben nicht nur die Marktnähe und der privilegierte Zugang Osteuropas zum EU-Markt oder die infrastrukturellen Voraussetzungen und Austauschrelationen Osteuropa nach 1989 zu einem begehrten Outsourcing-Standort gemacht. Auch das „weibliche Arbeitsvermögen und seine Unterbezahlung“ habe hierbei eine erhebliche Rolle gespielt. 80 bis 90 Prozent der Beschäftigten sind Frauen, die 1997 zu einem Durchschnittslohn von 60 Euro im Monat die Markenprodukte für Adidas, Calida etc. fertigten. Auch in der Slowakei stellt die Textilproduktion einen der wenigen exsozialistischen Industriezweige dar, die als „arbeitsintensive“ Hilfsindustrien für die Fertigungsketten transnationaler Konzerne wieder aufgebaut wurden.

⁷ Blagojevic, Marina: Gender and Survival: Serbia in the 1990s. In: Peto, Andrea/ Rasky, Bela (Hg.): Construction. Reconstruction. Women, Family and Politics in Central Europe. Budapest 1999, 187-216

⁸ Wichterich: Gender matters. Zur Vergeschlechtlichung von Arbeit auf globalisierten Märkten. In: Rosa Luxemburg Stiftung (Hg.): Globalisierung und Geschlecht. Berlin 2000, 13-36

⁹ Musiolek, Bettina: Die Informalisierung der Textil- und Kleidungserzeugung am historischen und aktuellem osteuropäischen Beispiel. In: Prokla: Informalisierung. Transformationen und Überlebensstrategien. 29.Jg. 117 (1999) 4, 579-601, 579-602



Die voranschreitende Informalisierung der Wirtschaftsaktivitäten in Osteuropa knüpft zwar an alt bekannte Praktiken und Taktiken an, die jedoch nicht als vormoderne Erscheinung, sondern als intendierter Effekt der neuen flexibilisierten Produktionsweisen zu verstehen sind. Es sind nicht nur die aus ihren festen Arbeitsverhältnissen entlassenen Frauen, die informalisierte Arbeitsverhältnisse aufnehmen, weil sie die Nachfrage nach billiger, flexibler und qualifizierter Arbeitskraft bestens befriedigen. Auch die Noch-Arbeitsplatz-Besitzerinnen werden durch die massive Abwertung ihrer Qualifikationen deklassiert und zu Zusatzverdiensten im informellen Sektor abgedrängt.



Fluchthelfer und Schlepper¹⁰

Von Karl Kopp

Während des Kalten Krieges galt die meist kommerziell betriebene Hilfe zur Flucht aus einem der "Ostblockstaaten" als rechtmäßiges Geschäft. Der Bundesgerichtshof stellte in einem Urteil 1980 fest, dass ein Fluchthelfer die ihm versprochenen Gebühren notfalls auch gerichtlich von der geschleusten Person eintreiben könne. Dieselbe Handlung erfuhr jedoch in den 90er-Jahren einen Bewertungswandel: Im Rahmen verschiedener europäischer Konferenzen - dem so genannten Budapester Prozess - wurden Fluchthilfeorganisationen zu Schlepperbanden umdefiniert.

In der öffentlichen Diskussion der 90er-Jahre ist es gelungen, Migration und Kriminalität miteinander zu assoziieren und den Begriff "Flüchtling" nahezu verschwinden zu lassen. Das neue Feindbild wurde der von kriminellen Schlepperorganisationen eingeschleuste "Illegale".

Die verschärften Grenzsicherungen der europäischen Staaten entwickeln sich zu einem immensen Arbeitsbeschaffungsprogramm für die kommerzielle Fluchthilfe. Die Aufrüstung der Grenzen und die härten Sanktionen gegen Schlepper und Schleuser bewirken vor allem eines: Sie treiben die Preise in die Höhe. Und das hat Folgen: Es kommt zu einer weiteren Hierarchisierung unter den auf der Flucht befindlichen Menschen. Nur wer es sich leisten kann, ist in der Lage, zum Beispiel eine so genannte Garantieschleusung zu buchen.

In einer Studie im Auftrag des UNHCR analysiert Jim Morrison die Reaktion der europäischen Regierungen auf das wachsende Problem von Menschenhandel und Menschenschmuggel. Morrison kommt zu dem Schluss, dass der größte Teil der politischen Maßnahmen Teil des Problems ist. Flüchtlinge sind gezwungen, auf illegale Mittel zurückzugreifen, wenn sie sich überhaupt Zutritt zu Europa verschaffen wollen. Die Ausrichtung der gegenwärtigen Politik zielt, so die Studie, nicht so sehr darauf ab, das Problem des Menschenschmuggels oder Menschenhandels zu lösen, sondern darauf, "das Recht auf Asyl in Europa abzuschaffen".

Was tun? Bezogen auf die Sanktionierung von "Fluchthilfe" muss die Unterstützung der illegalen Einreise aus humanitären Gründen in Zukunft straffrei bleiben. Auf EU-Ebene wurde über Definition und Strafmaß bei der Beihilfe zur illegalen Einreise bereits im Mai letzten Jahres eine politische Einigung im Rat Justiz und Inneres erzielt. Die Forderung nach Straffreiheit für Fluchthilfe aus nicht kommerziellen Gründen wurden zwar aufgegriffen, aber nur als Kannbestimmung.

Angesichts des Sterbens an den EU-Grenzen und der Brutalisierung in diesem zunehmend größer werdenden Markt "Fluchthilfe" ist eine Kernforderung von Menschenrechtsorganisationen die Abrüstung der europäischen Grenzregime. Für Schutzsuchende müssen legale und gefahrenfreie Wege und Zugänge zu einem europäischen Asylverfahren geschaffen werden.

¹⁰ Die Tageszeitung vom 24. Juni 2002



Neue Runde im Wettlauf der Schabigkeiten¹¹

Von Karl Kopp

Die restriktive deutsche Drittstaatenregelung wird sicherlich in Zukunft häufiger kopiert. Ohne Einzelfallprüfung könnten danach europaweit Grenzbehörden die Zurückweisung in vermeintlich sichere Drittstaaten praktizieren

Seit Mai 1999 ringen die Innenminister der EU um gemeinsame Mindeststandards im Asyl- und Einwanderungsrecht. Pro Asyl und andere Menschenrechtsorganisationen begleiten diesen Prozess intensiv, weil wir in verbindlichen europäischen Regelungen die einzige Chance sehen, dass das Asylrecht künftig nicht mehr zwischen den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten zerrieben wird.

In den zähen Verhandlungen zeigen jedoch die meisten Innenminister keinerlei Bereitschaft, restriktive Asylgesetze aufzugeben. Schlimmer noch: Während über gemeinsame Standards gestritten wird, schaffen die Nationalstaaten bereits neue Fakten. In nahezu allen Mitgliedstaaten finden grundlegende Veränderungen des Asylrechts statt. Der Grundtenor: schnellere Asylverfahren, mehr Lager, längere Abschiebungshaft, effizientere Abschiebungspraktiken, teilweiser oder völliger Ausschluss von Sozialleistungen etc. Mit den neuen Gesetzen unterm Arm kehren die Innenminister an den Brüsseler Verhandlungstisch zurück und verwässern den jeweils aktuellen Richtlinienentwurf weiter. Man inspiriert sich wechselseitig bei den Gesetzesverschärfungen und einigt sich auf EU-Ebene schnell und verbindlich auf Maßnahmen, die den Fluchtweg nach Europa versperren. Ein gemeinsames europäisches Asylrecht, das diesen Namen verdient, steht weiterhin aus. In der ersten Etappe der Vergemeinschaftung bis 2004 bewegt sich der asylrechtliche Harmonisierungsgrad nur knapp über null.

Die Bundesrepublik nimmt in dem Kreis der Blockierer Platz eins ein: Kein Land setzte sich so vehement für das alles blockierende Einstimmigkeitsprinzip ein und nutzt es so weidlich, um anvisierte höhere europäische Standards auf deutsches Niveau abzusenken. Gegen alle anderen EU-Staaten verhindert die Bundesrepublik seit Monaten die Annahme der zentralen Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff. Die bundesdeutsche Devise: Deutschland zuerst - Europa kann warten und das künftige deutsche Zuwanderungsgesetz zur Grundlage europäischer Standards machen.

Deutschland filetierte gemeinsam mit Österreich die Richtlinie zur Familienzusammenführung, bis die angenommene Fassung nichts mehr mit dem ursprünglichen Ansatz der Kommission gemein hatte.

Die anvisierten hohen Schutzstandards für Flüchtlingskinder erfuhren einschneidende Einschränkungen: Bei den Aufnahmebedingungen setzte Deutschland durch, dass unbegleitete Minderjährige bereits ab 16 Jahren in Aufnahmezentren für erwachsene Asylsuchende untergebracht werden können. Aktuell schraubt Deutschland in der Asylverfahrensrichtlinie den europäischen Standard bei der so genannten Verfahrensmündigkeit von 18 auf 16 Jahren herunter.

Die kinderfeindliche deutsche Praxis entwickelt sich vermutlich via EU-Richtlinie zum Exportschlager für demnächst 25 EU-Staaten.

Auch die deutsche Drittstaatenregelung wird sicherlich in Zukunft häufiger kopiert. War sie bis jetzt die restriktivste, soll sie nun auf EU-Ebene abgebildet werden. Ohne Einzelfallprüfung könnten dann europaweit Grenzbehörden die Zurückweisung bzw. Zurückschiebung in den vermeintlich sicheren Drittstaat exekutieren. Der aktuelle Entwurf sieht auch vor, dass ein Asylsuchender in ein Drittland zurückgewiesen werden kann, ohne dieses jemals betreten zu haben. Darüber hinaus können selbst Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, als "sicher" qualifiziert werden. So

¹¹ taz - Dossier vom 2. Oktober 2003



drohen nun zentrale Aspekte der "britischen Asylinitiative" doch noch durch die Hintertür realisiert zu werden: Der "Flüchtlingsschutz" wird weitgehend in Transit- und Herkunftsregionen ausgelagert.

Diese Form der Harmonisierung läutet eine neue Runde im Wettlauf der Schabigkeiten ein. Sie lässt völkerrechtliche Standards außer Acht, fungiert als negatives Vorbild für andere Regionen und dokumentiert in erster Linie den gemeinsamen Unwillen, Flüchtlinge in der Europäischen Union aufzunehmen.

Jenseits der Menschenrechte¹²

Einschluss und Ausschluss im Nationalstaat

Von Giorgio Agamben¹³

Der Ausnahmezustand, in dem Flüchtlinge heute gezwungen werden zu leben, deutet auf einen Widerspruch: Die Menschenrechte gelten als unantastbar. Sie sind es aber nicht. Ihre Geschichte ist zugleich die Geschichte ihres permanenten Entzugs, der Entrechtung, der Verfolgung. Das Wissen um diese Geschichte führt Giorgio Agamben zu der Frage, welche Funktion Menschenrechte nun eigentlich für den modernen Staat haben. Die souveräne Macht, so seine These, hat im Nationalstaat ein biopolitisches Fundament. Der Mensch, das menschliche Leben wird durch die Tatsachen der Geburt und der Abstammung auf einem Territorium zur Grundlage der Nation gemacht, und zugleich sind alle Menschen- und Bürgerrechte an jene Geburt und Abstammung gekoppelt. Die Beendigung des Ausnahmezustands setzt voraus, das Abstammungsprinzip radikal in Frage zu stellen.

Im Jahr 1943 veröffentlichte Hannah Arendt in einer kleinen jüdischen Zeitschrift, dem englischsprachigen Menorah Journal, einen Artikel mit dem Titel: »We Refugees«, »Wir Flüchtlinge«. Gegen Ende dieser kurzen, gleichwohl bemerkenswerten Schrift, in der sie polemisch das Porträt eines gewissen Herrn Cohn skizziert, eines assimilierten Juden, der ein 150prozentiger Deutscher war, auf der Flucht ein 150prozentiger Wiener, dann ein 150prozentiger Franzose wurde, um zu der bitteren Erkenntnis zu gelangen, on ne parvient pas deux fois (Sein Glück kann man nur einmal finden), gegen Ende von »We Refugees« also wendet Arendt diese Situation eines Flüchtlings, eines Heimatlosen, in der sie sich auch selbst befand, und schlägt vor, in ihr das Paradigma eines neuen historischen Bewusstseins zu entdecken. Die jüdischen Flüchtlinge, die alle Rechte verloren haben und nunmehr aufhören, sich um jeden Preis einer neuen nationalen Identität assimilieren zu wollen, die statt dessen ihre Situation ganz nüchtern bedenken, diese Flüchtlinge erlangen, im Gegenzug zu einer gewissen Unpopularität oder gar Ächtung, einen unschätzbaren Vorteil.

»Die Geschichte ist für sie kein Buch mit sieben Siegeln und Politik kein Privileg der Nichtjuden mehr. Sie wissen, dass unmittelbar nach der Ächtung des jüdischen Volkes die meisten europäischen Nationen für vogelfrei erklärt wurden. Die von einem Land ins andere vertriebenen Flüchtlinge repräsentieren die Avantgarde ihrer Völker.«

Es lohnt sich, über den Sinn dieser Schlussfolgerung nachzudenken, die heute, mit fünfzigjährigem Abstand, nichts von ihrer Aktualität verloren hat. Nicht nur das Problem stellt sich, in Europa und anderswo, mit unveränderter Dringlichkeit, sondern, angesichts des unaufhaltsamen Niedergangs des Nationalstaats und des allgemeinen Verfalls der überlieferten juristisch-politischen Kategorien, der Flüchtling ist vielleicht wirklich die einzig denkbare Gestalt des »Volks« in unserer Zeit, und, solange der Prozess der Auflösung des Nationalstaats und seiner Souveränität noch nicht entschieden und abgeschlossen ist, die einzige Kategorie, in der es heute vertretbar erscheint, die Formen und Grenzen zukünftiger politischer Gemeinwesen zu reflektieren. Möglicherweise müssen wir sogar, wenn wir uns auf der Höhe der vollkommen veränderten Probleme, vor denen wir stehen, bewegen wollen, den Entschluss fassen, ohne Zögern die grundlegenden Begriffe über Bord zu werfen, mit denen bisher politische Subjekte vorgestellt wurden, als Mensch und Bürger mit den ihnen zukommenden Rechten, aber auch: »das souveräne Volk«, »der Arbeiter« und so weiter. Vielleicht gilt es, politische Philosophie, ausgehend von der Figur des Flüchtlings, neu zu begründen.

¹² Der Essay erschien erstmals in Libération (»Au-delà des droits de l'homme«, 9./10. Juni 1993). Die Übersetzung folgt der Wiederveröffentlichung im Band Mezzi senza fine. Note sulla politica, Turin 1996, und ist geringfügig gekürzt. Aus dem Italienischen von Thomas Atzert. Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Autors. | Der vorliegende Text stammt aus 'Subtropen' Beilage zur Jungle World no.28/01. URL: www.nadir.org/nadir/periodika/jungle_world/_2001/28/sub03a.htm

¹³ Giorgio Agamben, geboren 1942, lehrt Philosophie in Verona und den USA.



Flüchtlinge traten gegen Ende des Ersten Weltkriegs erstmals massenhaft in Erscheinung, als der Zusammenbruch des russischen, des österreichisch-ungarischen und des ottomanischen Reichs und die neue, von den Friedensverhandlungen geschaffene Weltordnung den demografischen und territorialen Zusammenhang Mitteleuropas grundlegend umwälzte. In kürzester Zeit verließen anderthalb Millionen Weißrussen, 700 000 Armenier, eine halbe Million Bulgaren, eine Million Griechen und Hunderttausende Deutsche, Ungarn und Rumänen ihre Länder. Diese Massen also waren in Bewegung. Hinzu kam eine geradezu explosive Situation, da um die 30 Prozent der Bevölkerung in den neuen staatlichen Organismen, die die Friedensverträge nach dem Modell des Nationalstaats geschaffen hatten (Staaten etwa wie Jugoslawien oder die Tschechoslowakei), sogenannte Minderheiten waren, die entsprechend einer Reihe internationaler Verträge - der so genannten Minority Treaties - geschützt hätten werden sollen; doch das blieben meist tote Paragraphen. Und nur wenige Jahre später waren es die NS-Rassengesetze in Deutschland und der spanische Bürgerkrieg, die in Europa erneut eine bedeutende Zahl Menschen zu Flüchtlingen machten.

Für gewöhnlich unterscheidet man zwischen Flüchtlingen und Staatenlosen, doch war diese auf den ersten Blick einsichtig scheinende Unterscheidung schon früher nicht einfach, und sie ist es auch heute nicht. Viele Flüchtlinge, die im strengen Sinn nicht staatenlos waren, zogen es von Anfang an vor, lieber staatenlos zu werden, als in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Das war der Fall der Juden aus Polen oder Rumänien, die sich am Ende des Kriegs in Frankreich oder Deutschland wiederfanden; und heute ist es der Fall der politisch Verfolgten und derer, für die eine Rückkehr bedeuten würde, dass sie ihr Leben aufs Spiel setzten. Andererseits gab es die russischen, armenischen und ungarischen Flüchtlinge, denen nach dem Ersten Weltkrieg die Staatsbürgerschaft von den neuen Regierungen, etwa der Sowjetunion oder der Türkei, prompt aberkannt wurde. Wichtig ist es festzuhalten, dass viele europäische Staaten mit dem Ersten Weltkrieg begannen, Gesetze zu verabschieden, die ihnen die Denaturalisierung und Denationalisierung ihrer Bürger erlaubten. Frankreich war 1915 das erste Land, und das Gesetz bezog sich auf naturalisierte Bürger mit »Feindabstammung«; 1922 folgte Belgien dem Beispiel, das Gesetz widerrief die Naturalisierung solcher Bürger, die während des Kriegs »antinationale« Taten begangen hatten; im faschistischen Italien wurde 1926 ein entsprechendes Gesetz für Bürger erlassen, die sich als »der italienischen Staatsbürgerschaft unwürdig« erwiesen; 1933 war die Reihe dann an Österreich; und so ging es weiter, bis 1935 die so genannten Nürnberger Gesetze in Deutschland die Unterscheidung zwischen deutschen »Reichsbürgern« im Vollbesitz ihrer staatsbürgerlichen Rechte und Staatsangehörigen ohne politische Rechte einführten. Derartige Gesetze - und die aus ihnen resultierende Staatenlosigkeit als massenhaftes Phänomen - markieren eine entscheidende Wende in der Geschichte des modernen Nationalstaats: das definitive Ende jeder naiven Vorstellung der Staatsbürgerschaft und des Staatsvolks.

Hier ist nicht der Ort, die Geschichte der verschiedenen Komitees und Organisationen nachzuzeichnen, mit denen einzelne Staaten, der Völkerbund und später die Vereinten Nationen Flüchtlingsfragen zu beantworten versuchten: das sogenannte Nansenamt (1921) für die Belange russischer und armenischer Flüchtlinge, die Hohe Kommission für Flüchtlinge aus Deutschland (1936), das Internationale Flüchtlingskomitee (1938), die Internationale Flüchtlingsorganisation (1946) und schließlich der gegenwärtige Hohe Flüchtlingskommissar der Uno (seit 1951). Deren Aktivitäten sind, so schreibt es ihr Statut vor, nicht politischen, sondern lediglich »humanitären und sozialen« Charakters. Wesentlich aber ist: Jedes Mal, wenn Flucht nicht länger auf individuelle Fälle beschränkt ist, wenn sie also, wie zwischen den beiden Weltkriegen und jetzt erneut, als Massenphänomen auftritt, erweisen sich diese Organisationen wie auch die einzelnen Staaten - ungeachtet all der feierlichen Beschwörungen unveräußerlicher Menschenrechte - als absolut unfähig, das Problem zu lösen oder es auch nur adäquat zu stellen. Stattdessen überließ man die Frage der Flüchtlinge humanitären Organisationen - und der Polizei.



Die Gründe für solches Unvermögen sind nicht allein im Egoismus und in der Blindheit bürokratischer Apparate zu suchen. Es gibt vielmehr eine Ambiguität der grundlegenden Begriffe, mit denen das Native (also das Leben selbst) in die juristische Ordnung des Staats als Nation eingeschrieben ist. Hannah Arendt überschrieb im Abschnitt »Imperialismus« ihres Buchs Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft das fünfte Kapitel: »Der Niedergang des Nationalstaates und das Ende der Menschenrechte«. Man sollte versuchen, diese Formulierung ernst zu nehmen. Denn sie knüpft das Schicksal der Menschenrechte unlösbar an jenes des modernen Nationalstaats. Mit dem Niedergang des letzteren werden implizit und auch notwendigerweise erstere obsolet. Das Paradox besteht darin, dass ausgerechnet die Figur, in der sich die Menschenrechte wie in keiner anderen hätten verkörpern sollen - es ist die Figur des Flüchtlings -, die radikale Krise dieser Vorstellung offenbart. Die Konzeption der Menschenrechte, so lehrt uns Arendt, die mit einem »Menschen überhaupt« rechnete und auf dessen unterstellter Existenz aufbaute, erwies sich in dem Augenblick als unhaltbar, da ihre Fürsprecher zum ersten Mal mit Menschen konfrontiert waren, die in der Tat jedes andere Recht und jeden spezifischen Zusammenhang verloren hatten außer ihrem bloßen Menschsein. Im System der Nationalstaaten erwiesen sich die so genannten heiligen und unveräußerlichen Menschenrechte als vollkommen ungeschützt genau in dem Augenblick, als es nicht mehr möglich war, sie als Rechte vorzustellen, die den Bürgerinnen und Bürgern eines Staats zukommen. Das ist - recht bedacht - bereits der Ambiguität implizit, die im Titel der Erklärung von 1789 steckt: »Déclaration des droits de l'homme et du citoyen«. Hier ist nicht klar, ob die beiden Ausdrücke zwei verschiedene Realitäten benennen sollen oder ob sie hingegen eine Reihung bilden, ein Hendiadys, in dem der eine Terminus immer schon im anderen enthalten ist.

Es gibt keinen autonomen Ort für so etwas wie den »Menschen an sich« in der politischen Ordnung des Nationalstaats. Das ist evident und wird nicht zuletzt durch das Faktum bestätigt, dass der Status des Flüchtlings selbst im günstigsten Fall als provisorisch angesehen wird, als ein Übergangsphänomen, dem die Naturalisierung oder die Repatriierung folgen muss. Der Status des Menschen an sich ist im Recht des Nationalstaats unvorstellbar.

Es ist an der Zeit aufzuhören, die Menschenrechtserklärungen von 1789 bis zum heutigen Tag als Proklamationen ewiger metajuridischer Werte zu erachten, die den Gesetzgeber an die Achtung solcher Werte binden würden, und sie stattdessen nach dem zu beurteilen, was ihre wirkliche Funktion im modernen Staat ist. Die Menschenrechte stellen in der Tat vor allem die originäre Form dar, das nackte Leben in die juristisch-politische Ordnung des Nationalstaats einzuschreiben. Dieses nackte Leben (das menschliche Geschöpf) gehörte einmal Gott - die klassische Welt unterschied es (als *zoé*) deutlich vom politischen Leben (dem *biós*) - und tritt nun in der Sorge um den Staat in den Vordergrund, wird sozusagen sein irdisches Fundament. Staat als Nation, Nationalstaat bedeutet: Der Staat macht aus der Nativität, aus dem Geborenssein und der Abstammung (das heißt aus dem nackten menschlichen Leben) das Fundament der Souveränität selbst. Das ist die (nicht allzu sehr versteckte) Bedeutung der ersten drei Artikel der Erklärung von 1789. Nur wenn das native Moment ins Herz jeder politischen Einheit eingeschrieben ist (Artikel 1 und 2), kann das Prinzip der Souveränität in der Nation festgezurrert werden (Artikel 3). Das Stammwort *natio* bedeutet nichts weiter als »Geborenssein«.

Die Menschenrechtserklärungen können mithin als der Ort angesehen werden, wo sich der Übergang von der Souveränität des Königs von Gottes Gnaden zur nationalen Souveränität formuliert. Sie versichern die Aufnahme des Lebens in die neue staatliche Ordnung, was nach dem Zusammenbruch des Ancien Régime notwendig wird. Wenn in diesem Prozess der Untertan sich zum Bürger wandelt, dann bedeutet das, dass das Geborenssein und die Abstammung (also das nackte Leben) hier zum ersten Mal (mit Veränderungen, deren biopolitische Konsequenzen wir heute erst anfangen zu ermessen) zum unmittelbaren Träger der Souveränität wird. Das Abstammungsprinzip und das Souveränitätsprinzip, die im Ancien Régime getrennt waren, vereinigen sich unwiderruflich in der Konstitution des

neuen Staats als Nation. Dies impliziert die Fiktion, unmittelbar in eine Nation hineingeboren zu werden, so dass zwischen beiden Momenten keinerlei Unterscheidung gemacht werden kann. Mit anderen Worten: Rechte kommen dem Menschen nur zu, insofern der Mensch notwendige und unmittelbar sich verflüchtigende Voraussetzung (die zudem niemals als solche ans Licht kommen darf) des (Staats-) Bürgers ist.

Wenn Flüchtlinge ein solch beunruhigendes Moment in der Ordnung des Nationalstaats darstellen, so in erster Linie deshalb, weil sie, indem sie die Identität von Mensch und Bürger und damit von Abstammung und Nationalität beschädigen, den Ursprungsmythos der Souveränität in Frage stellen. Einzelne Ausnahmen dieses Prinzips kannte man freilich immer. Neu in der heutigen Zeit, und damit eine Bedrohung des Nationalstaats in seinen Grundfesten, ist es hingegen, dass eine größer werdende Zahl Menschen nicht länger in der Nation repräsentiert (und repräsentierbar) ist. Da und insofern dies die alte Dreieinigkeit Staat-Nation-Territorium aus den Angeln hebt, muss der Flüchtling, jene scheinbar marginale Gestalt, als zentrale Figur unserer politischen Geschichte erachtet werden. Man darf nicht vergessen, dass die ersten Lager in Europa errichtet wurden, um Flüchtlingsbewegungen zu kontrollieren. Und es gibt die ganz reale Sequenz Internierungslager-Konzentrationslager-Vernichtungslager. Eine der von den Nazis in Verfolgung der »Endlösung« durchgängig beachteten Regeln war: Vor den Transport in die Vernichtungslager setzte man die vollständige Denationalisierung der Juden und Sinti (man entzog ihnen also auch jene Staatsbürgerschaft zweiter Klasse, die ihnen nach den so genannten Nürnberger Gesetzen geblieben war). In dem Moment, da die Rechte nicht länger Bürgerrechte sind, wird der Mensch vogelfrei, er wird zum Homo Sacer, wie ihn das antike römische Recht kannte: todgeweiht.

Es ist notwendig, die Vorstellung »Flüchtling« entschieden von der Vorstellung »Menschenrecht« zu lösen. Das Asylrecht etwa (das zudem seit Jahren in den europäischen Staaten drastisch beschränkt wird) darf nicht länger als Rahmen dienen, in den das Phänomen eingeschrieben ist. Der Begriff »Flüchtling« sollte als das genommen werden, was er ist, nämlich ein Grenz-Begriff, der die Prinzipien des Nationalstaats radikal in Frage stellt.

Die Immigration in die Länder der europäischen Union (die so genannte illegale Zuwanderung, die in den kommenden Jahren noch zunehmen wird, mit geschätzten zwanzig Millionen Immigranten allein aus den mittelosteuropäischen Ländern) hat tatsächlich einen solchen Charakter und solche Ausmaße, dass diese notwendige Umkehr der Perspektive völlig außer Zweifel steht. In den Industrieländern machen heute Nicht-Bürger einen großen Teil der Wohnbevölkerung aus. Sie wollen weder naturalisiert noch repatriiert werden - und können es auch nicht. Diese Nicht-Bürger haben häufig aufgrund ihrer Herkunft eine Nationalität, doch leben sie, da sie es vorziehen, die Schutzrechte ihrer Staaten nicht in Anspruch zu nehmen, de facto unter Bedingungen der Staatenlosigkeit. Tomas Hammar hat (in seinem Buch *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*) den Neologismus Denizen vorgeschlagen, um diesen Bevölkerungsanteil ohne Staatsbürgerrechte zu charakterisieren; die Bezeichnung Denizen hätte zumindest den Vorteil, darauf hinzuweisen, dass mit dem Konzept Citizen die sozio-politische Realität der Staatsbürgerschaft in modernen Staaten nicht länger adäquat zu beschreiben ist. Zugleich demonstrieren die Bürgerinnen und Bürger fortgeschrittener Industrieländer (das betrifft sowohl Nordamerika als auch Europa) durch eine zunehmende Flucht aus den vorgegebenen Instanzen der politischen Partizipation eine offenkundige Bereitschaft, selbst zu Denizens zu werden, zu Bewohnern, die keine Staatsbürger mehr sind. Zumindest für bestimmte soziale Gruppen ließe sich damit die These vertreten, dass Staatsbürger und Denizens in einen Bereich potenzieller Ununterscheidbarkeit eintreten. Zugleich bleiben trotz substanzieller Annäherung die formalen Ungleichheiten bestehen; xenophobe Reaktionen und rassistische Mobilisierungen, Hass und Intoleranz verschärfen sich.



Bevor es in Europa wieder Konzentrationslager gibt (was zu geschehen droht), ist es notwendig, den Mut zu finden, in den und für die Nationalstaaten sowohl das Abstammungsprinzip selbst als auch die Dreieinigkeit Staat-Nation-Territorium, die auf diesem Prinzip gründet, in Frage zu stellen. Es ist nicht so leicht, Wege aufzuzeigen, wie das geschehen könnte. Einige Hinweise mögen genügen. Bekanntlich gab es Überlegungen, die Konflikte um Jerusalem dadurch einer Lösung zuzuführen, dass die Stadt zur Hauptstadt zweier verschiedener staatlicher Gebilde würde, und zwar gleichzeitig und ohne irgendwelche territoriale Aufteilung. Damit wäre der paradoxe Zustand reziproker Extraterritorialität (oder besser: Aterritorialität) geschaffen, eine Grundlage, auf der, vorausgesetzt, sie ließe sich verallgemeinern, ein Modell neuartiger internationaler Beziehungen aufbauen könnte. An der Stelle zweier Nationalstaaten, die von gefährlichen und bedrohlichen Grenzen getrennt werden, könnte man sich vielleicht zwei politische Gemeinwesen vorstellen, die in ein und derselben Gegend heimisch sind und die ein wechselseitiger Exodus durchquert, verbunden in einer Folge reziproker Extraterritorialitäten, deren Leitbegriff nicht länger das Recht (ius) der Staatsbürgerschaft als vielmehr die Zuflucht (refugium) für den Einzelnen wäre. In ähnlicher Art und Weise könnte man Europa betrachten: nicht als das unmögliche »Europa der Nationen«, dessen Katastrophe schon binnen kürzester Frist zu erwarten ist, sondern als einen aterritorialen und extraterritorialen Raum, der allen Bewohnern (ob sie nun Staatsbürger sind oder nicht) der europäischen Länder Bewegungsmöglichkeit und Zuflucht bietet. Europäer oder Europäerin zu sein, hieße dann Exodus, in Bewegung sein (was ganz offenkundig auch heißen kann, an einem Ort zu bleiben). Diesen europäischen Raum kennzeichnete zugleich ein irreduzibles Auseinandertreten von Geburt, Abstammung und Nation. Dieser Raum würde weder mit irgendeinem der homogenisierten nationalen Territorien noch mit ihrer topografischen Addition zusammenfallen, sondern würde auf sie einwirken, indem er sie topologisch artikuliert und perforiert, so dass, wie bei einer Leidener Flasche oder bei einem Möbiusschen Band, Innen und Außen einander indeterminieren. In einem solchen neuartigen Raum könnten die europäischen Städte, indem sie Beziehungen wechselseitiger Extraterritorialität zueinander aufbauen, werden, was ihren antiken Vorgängerinnen nachgesagt wird: Städte für alle Welt.

Globalisierung und Migration¹⁴

Von Franck Düvell

Globalisierung, Migration und die sich verbreiternde Kluft zwischen arm und reich stellt weitreichende Herausforderungen an die globale soziale Gerechtigkeit. Migration ist eine Art sozialer Bewegung für Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, sie erlaubt Menschen ihre Ansprüche dort zu stellen, wo sich Wohlstand und Sicherheit konzentrieren. Sie nimmt diese Form an, weil kollektive Aktionen innerhalb der Neuen Weltordnung und nach dem Ende der Konstellation des Kalten Krieges ineffektiver geworden sind. Flüchtlinge und MigrantInnen repräsentieren in vielen Ländern eine der beeindruckendsten, aktivsten und ideenreichsten Bewegungen.

Das Konzept globaler sozialer Gerechtigkeit kontrastiert mit dem kruden Konzept der Zuwanderung nach Nützlichkeits- und Arbeitsmarktkriterien. Der Schily-Gesetzentwurf „zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ ist Teil der Globalisierung der Migrationskontrolle und zugleich repressive Antwort auf die soziale Bewegung Migration. Gleichzeitig setzt er eine Politik fort, die in den Ländern der Dritten Welt nur eine Quelle von Ressourcen sieht, die es abzuschöpfen gilt, Menschen sind in diesem Konzept nicht mehr als ein Rohstoff, Humankapital eben.

I. Mit der Globalisierung und Beschleunigung des Finanz- und Warenverkehrs nimmt auch der Verkehr von Menschen zu. Allein in Deutschland reisen jährlich rund 660 Millionen Menschen ein.

II. Migration erfolgt in Systemen, sie folgt in umgekehrter Form ausländischer Direktinvestitionen.

III. Mit der Globalisierung der Weltfinanzmärkte, Warenströme und Politik einher geht die Globalisierung des Arbeitsmarktes.

IV. Der lange US-amerikanische Boom, das Wirtschaftswachstum in England, Spanien oder Portugal, ja überhaupt das Wachstum von 'global cities' wären ohne Migration und irreguläre Arbeit so nicht denkbar gewesen.

V. Die Deregulation des Welthandels bei gleichzeitiger Regulation der Migration sind ein Paradoxon, welches seinen Teil zur globalen Ungleichheit beiträgt.

VI. Das Konzept der Koppelung von sozialen Rechten an deren Realisierung durch Staatszugehörigkeit (citizenship), Ausländerrechte und Nationalstaat wird in Zeiten globaler Migration zunehmend problematisch.

Irreguläre Migration

Irreguläre Migration ist kein Randphänomen und irreguläre ArbeitnehmerInnen keine Randgruppe. Die Zahl irregulärer MigrantInnen wird in Europa auf 5 – 8 Millionen, in den USA auf 9 – 11 Millionen und weltweit auf bis zu 33 Millionen geschätzt. Dies erfordert politische Antworten.

Wenn man Menschen Rechte verweigert, dann werden sie sich diese in großem Stile nehmen oder erkämpfen, das wissen wir aus der Geschichte. Das Recht auf Gewerkschaften und Tarifverträge wurde ebenso erkämpft wie heutzutage das Recht auf Freizügigkeit auf dem Programm steht.

I. Nüchtern betrachtet lassen die Mehrheit der Industrienationen (USA, Deutschland, England, Frankreich, Italien, u.a.) eine Haltung des ‚laissez faire‘ gegenüber irregulärer Migration erkennen.

II. Tatsächlich gibt es in allen Industrie- und Entwicklungsstaaten eine Arbeitsmarktnachfrage nach irregulärer Migration.

¹⁴ aus <http://www.rosaluxemburgstiftung.de/Einzel/arbeit2/duevell.pdf> (11/2001)

III. Die Besonderheiten irregulärer MigrantInnen und damit ihre Attraktivität besteht in ihrer Rechtlosigkeit, Flexibilität und den niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten. Außerdem sind sie in der Regel weit unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt und weit unterhalb ihrer Kompetenzen bezahlt.

IV. Irreguläre Migration ist nicht kriminell. Jedes wirkliche Verbrechen hat Opfer, doch bei der irregulären Migration sind die ‚Täter‘ die wirklichen Opfer, alle anderen gesellschaftlichen Kräfte sind dagegen eher die Nutznießer.

V. Die Gleichsetzung irregulärer Migration von Frauen mit Menschenhandel und Prostitution ist irreführend. Die überwiegende Mehrheit sind entweder (Ehe-) Partnerinnen oder aber Arbeitnehmerinnen insbesondere in der Haus- oder Dienstleistungsarbeit.

VI. Die Tatsache, daß weder Süsmuth noch Schily Regularisierungsmaßnahmen ins Auge fassen, stattdessen jedoch die Rahmenbedingungen „Illegaler“ verbessern (Gesundheitsversorgung, Schulpflicht) läuft vielmehr darauf hinaus, diese rechtlose soziale Gruppe beizubehalten.

Empfehlungen

Soziale Gerechtigkeit läßt sich im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr allein mit dem Staatsvolk erkämpfen, sondern nur noch grenzüberschreitend und ungeachtet von Staatsangehörigkeit und Status. Arbeit im Zeitalter globaler Arbeitsmärkte stellt eine neue Herausforderung dar, die neue Antworten erfordert. Auf die Verschärfung der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, sowie dem dadurch entstehenden Lohndruck mit dem Kampf gegen die globalen Konkurrenten zu reagieren, ist der falsche Weg. Um adäquate Antworten zu finden, müssen zunächst eine Reihe von Denksperren fallen.

Wirtschaft, Wachstum, ‚global cities‘ und deren Bevölkerung haben den MigrantInnen und ‚Illegalen‘ einiges zu verdanken, es wäre an der Zeit sich dafür erkenntlich zu zeigen.

Die Bekämpfung der ArbeitnehmerInnen selbst ist zum einen eine Büchse der Pandora, die Ausländerfeindlichkeit und Rassismus den Boden bereitet während es doch andererseits die Einheit der KollegInnen und nicht deren Spaltung wäre, ... den Herausforderungen der Globalisierung, dem Abbau von Rechten gemeinsam entgegenzutreten. Indem man die Attraktivität irregulärer Arbeit zurückdrängt und indem man Regeln der legalen Befriedigung der Arbeitsmarktnachfrage einführt kommt man der irregulären Arbeit bei.

Ein Bündnis mit Flüchtlings- und MigrantInnengruppen könnte eine Quelle neuer Initiativen, Ideen und Energien sein. Die Integration von unten wäre auch beispielhaft für die Gesellschaft. - Abbau von Mechanismen, die Menschen in die ‚Illegalität‘ abgleiten lassen (Familienzusammenführung, Arbeitserlaubnis, Asylverfahren, Statuswechsel).

- Rechte und Pflichten für ‚irreguläre‘ Arbeitnehmer (Steuerabzüge, Sozialversicherungsbeiträge, Einklagbarkeit von Löhnen).

- Regularisierung ‚irregulärer‘ Arbeitnehmer (Beispiel: Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten).

- Einführung eines Arbeitssuchenden-Visums.

- Anerkennung ausländischer akademischer und beruflicher Qualifikationen und Zertifikate.

- Vertretung ‚irregulärer‘ Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften (Beispiel USA, Portugal).

- „Gleiche Rechte für alle“ und effektive Antidiskriminierungsgesetze sind die einzig wirkungsvolle Antwort auf Spaltung der ArbeitnehmerInnen.

Die antirassistische Linke sollte sich der Situation und Probleme ausländischer ArbeitnehmerInnen, sowie der Gesetze und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik annehmen. Antirassistische Gruppen, Flüchtlingsinitiativen, Menschenrechtsorganisation und Gewerkschaften könnten ihre Kräfte bündeln und ein neuartiges, starkes Bündnis sein.

Nicht länger Reservearmee¹⁵

Thesen zur Autonomie der Migration und zum notwendigen Ende des Regimes der Arbeitsmigration

Von Yann Moulier Boutang¹⁶

Die europäische Einwanderungspolitik wird bestimmt durch eine Abschottungsdoktrin. Sowohl das jetzt vorgelegte deutsche Zuwanderungsgesetz als auch entsprechende neue gesetzliche Regelungen in Frankreich orientieren sich an der Vorgabe, kein Einwanderungsland zu sein. Das Resultat ist die Entrechtung und Illegalisierung von Migrantinnen und Migranten. Die Politik der Einwanderungsländer zielt darauf ab, die so genannte klandestine Immigration als Teil der organisierten Kriminalität zu definieren und entsprechend zu bekämpfen. Yann Moulier Boutang beschreibt diese repressive Politik ausgehend von der Autonomie der Migration innerhalb der kapitalistischen Globalisierungsprozesse. Diese Autonomie stößt in den Einwanderungsländern auf ein Regime der Arbeitsmigration, mit dessen Hilfe für Migrantinnen und Migranten der Status unfreier Lohnarbeit festgeschrieben werden soll.

Die neoliberale Doktrin präsentiert Migrationsbewegungen im Allgemeinen als logisches Ergebnis von Kapitalbewegungen, als eine untergeordnete Folgeerscheinung. Dieser Auffassung zufolge ist die internationale Migration ein bloßes Anhängsel der kapitalistischen Akkumulation, eine Auffassung, die häufig von Gegnerinnen und Gegnern des Neoliberalismus geteilt wird

Eine solche Analyse der Migration verkennt die tatsächlichen Prozesse grundlegend. Ein Perspektivwechsel ist notwendig.

Autonomie der Migration

Denn die Autonomie der Migration zeigt sich in ihrer Selbständigkeit gegenüber den politischen Maßnahmen, die darauf zielen, sie zu kontrollieren. Migration unter dem Gesichtspunkt ihrer Autonomie zu betrachten, bedeutet, die sozialen und subjektiven Dimensionen der Migrationsbewegungen zu betonen. Migration mag zunächst ein individuelles Vorhaben sein, aus dem Wunsch heraus, der Misere, der Abhängigkeit und der Überausbeutung zu entkommen, einem Wunsch, durch den sich das Individuum als politisches Subjekt hervorbringt. Das Vorhaben wird jedoch von einem gesellschaftlichen Individuum entwickelt, das in einer Gruppe, in einem familiären und sozialen Umfeld lebt. Je größer die Hindernisse sind, die dem Vorhaben entgegenstehen, desto mehr erweist sich diese soziale Dimension als unerlässlich für den Erfolg des Projekts in all seinen Phasen: Ob es um das Aufbringen von Geld für den Anfang oder um den eigentlichen Grenzübertritt geht, ob es der Zugang zu Netzwerken ist, die es den Migranten erlauben, am Ziel schnell Arbeit zu finden, oder ob es der Schutz vor der Gier aller möglichen Ausbeuter und schließlich vor polizeilicher Verfolgung ist.

Migration, ob sie nun die Grenzen von Nationalstaaten überschreitet oder nicht, ist deshalb niemals die Aktion eines isolierten, asozialen, ausgestoßenen Individuums. Bilder, die diese Fiktion stützen, finden sich gewiss, und sie bedienen Vorstellungen vom Elend der Migration. Diese zum Teil tatsächlich unerträglichen Bilder werden jedoch Teil einer komplexen Inszenierung. Migrantinnen und Migranten können sich dieser Bilder bedienen, um sich den voyeuristischen oder überwachenden Blicken der Gesellschaft ihres Ziellandes zu entziehen, aber selbst lassen sie sich davon nicht täuschen.

¹⁵ Die Thesen gehen auf einen Vortrag über Migrationsregimes in Europa zurück (»Migrations internationales et criminalité organisée: changer sérieusement de point de vue et de pratiques«, 2001). Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Autors. Aus dem Französischen von Michael Sander. Der vorliegende Text stammt aus 'Subtropen' Beilage zur Jungle World no.15/02. URL: www.nadir.org/nadir/periodika/jungle_world/_2002/15/sub01a.htm

¹⁶ Yann Moulier Boutang ist Herausgeber der Zeitschrift Multitudes. Er lehrt Ökonomie an der Universität Paris I. Die Geschichte unfreier Lohnarbeit hat er untersucht in *De l'esclavage au salariat. Économie historique du salariat bridé*. Paris: PUF, 1998. |

Globalisierung.

So wenig wie die Migration ein Anhängsel der Kapitalakkumulation ist, ist die Globalisierung ein Prozess, der vom Kapital oder von Großunternehmen geplant und entsprechend von oben durchgesetzt wird. Wäre dies der Fall, so wären soziale Bewegungen - und die Migrationsbewegungen sind ein fester Bestandteil dieser Bewegungen - nichts weiter als Statisten, und man verstünde nicht, warum die Globalisierung nicht nur auf Widerstände auf nationalstaatlicher Ebene stößt, sondern sich auch transnationalen Phänomenen wie der unerwünschten Migration gegenüber sieht.

Es scheint uns daher methodisch sinnvoll, die Globalisierung als Antwort auf soziale Kämpfe und veränderte Verhaltensweisen zu sehen, und nicht als eine aktive oder gar voluntaristische Strategie des Kapitalismus oder einzelner Kapitalfraktionen.

Gefährliche Klassen

Es geht darum, die Bedeutung organisierter Formen von Subjektivität anzuerkennen, die in den Strömen und Netzwerken der Migration sichtbar werden. Es geht deshalb darum, nachdrücklich jede Kriminalisierung der Migration und ihrer Umstände zurückzuweisen, gerade auch, wenn sie unter dem Vorwand des »humanitären« Mitgefühls daherkommt. Das Mitgefühl verbindet sich gewöhnlich mit einer Position, die sich grundsätzlich weigert, die Forderung nach einem legalen Aufenthalt in ihrer sozialen und politischen Dimension anzuerkennen, eine Forderung, die von Sans papiers überall in Westeuropa, in Japan und in den USA erhoben wird.

Eine solche Haltung braucht keine Legitimation durch eine vermittelnde, naive Sicht der Umstände der Migration. Es ist wahr, Migranten organisieren sich, um Grenzen zu übertreten, sie nehmen auch die Dienste von Schleusern in Anspruch, so wie sich, historisch vergleichbar, die Landbevölkerung des Mittelalters der Salzschnuggler bediente.

Es ist wahr, die Migranten müssen sich Geld beschaffen, also entweder Zugriff auf mehr oder weniger reguläre gemeinschaftliche Kassen haben, oder sie müssen zu Geldverleihern gehen, deren Motivation und Geschäftspraktiken ihnen im Allgemeinen bekannt sind. Das heißt allerdings nicht, dass Migration, weil sie organisiert ist, kriminellen Mustern folgt, dass sie analog zur »organisierten Kriminalität« von Mafia-Gruppen strukturiert ist. Diese Variante der These einer besonderen Neigung der Migranten zur Kriminalität setzt auf die negative Assoziation, die die Verbindung mit »organisiert« hervorruft, ist aber letztendlich die Wiederholung der alten Behauptung von der Gefährlichkeit der subalternen Klassen.

Mafia.

Man muss den Begründungszusammenhang umkehren: Die Stärke von Mafia-Organisationen beruht darauf, sich den Konturen sozialer Gruppen anzupassen, sich der Kraft sozialer Prozesse zu bedienen, um sich zu reproduzieren. Im Gegensatz zu anderen Formen der Kriminalität besitzen Mafia-Gruppen die Fähigkeit, ihre Kenntnisse der inneren Strukturen traditioneller ländlicher Gesellschaften und ihre Vertrautheit mit deren Vergangenheit mit den Traditionen und den Bedürfnissen der Migration zu verbinden. Dies wird kombiniert mit der systematischen Besetzung von Nischen des Warenaustausches im zeitgenössischen (Finanz-) Kapitalismus, die zu Besonderheiten der Organisation werden. Charakteristisch sind die extreme Unsicherheit der Transaktionen, Bargeldzahlungen und intensive interpersonelle Beziehungen, die die Abwesenheit formaljuristischer Beziehungen ausgleichen. Darüber hinaus produzieren Mafia-Organisationen Verhaltenscodizes, präzise Regeln, die ihnen eine Stabilität verleihen, zu der einzig in den Staatsapparaten Analogien zu finden sind.

Mafia-Organisationen regieren ganze Bevölkerungen, sie üben Terror aus und machen dem Staat das Gewaltmonopol streitig. Zugleich bringen sie, und das ist einer der Gründe für ihre Stabilität, eine wirksame Ordnung hervor, weil sie gewisse »soziale« Dienste leisten, etwa Zugang zu Arbeitsplätzen schaffen oder bestimmte Aufträge vermitteln, oder weil sie die Reise über »geschlossene« Grenzen

ermöglichen. Es ist viel geschrieben worden über die Bedeutung der Prohibition für den Aufstieg der Mafia in den USA. Doch ist die Bedeutung der Abschottung der Vereinigten Staaten kaum ein Thema gewesen, eines Landes also, das für die italienische Emigration nach 1922 zum Hauptziel wurde.

Das historische Beispiel führt zum zentralen Problem. Ein großer Teil der internationalen Migration wird in die Massenillegalität gezwungen, ein kleinerer und seiner Bedeutung nach weit geringerer findet in die große organisierte Kriminalität. Die Gründe hierfür sind in den sozialen Verhältnissen der Herkunftsländer und der Zielländer zu untersuchen.

Schattenökonomien

Migrantinnen und Migranten erreichen die Grenze nicht allein. Sie werden von einer Bewegung unterstützt, die Wissen besitzt, eigenen Regeln folgt und ihre Praxis kollektiv organisiert. Diese kollektive Bewegung vermittelt etwa die Dienste von Schleusern, nachdem die Einwanderungsländer die Grenzen mit immer schwerer zu überwindenden Hindernissen ausgerüstet haben. Die kollektive Organisation der Migration wird häufig als der Faktor dargestellt, der es »irregulären« Migranten erlaubt, die staatlichen Kontrollsysteme zu umgehen und in den so genannten Schattensektoren der Ökonomie eine Arbeit zu finden. Doch die kollektive Organisation gilt umgekehrt auch als Beleg für die Dominanz eines informellen Sektors am Rande der Legalität in den Herkunftsländern.

Untersuchungen über den informellen Sektor in den Ländern des Trikont haben gezeigt, dass auf ihn mehr als die Hälfte der neu geschaffenen Arbeitsplätze entfallen und dass darüber hinaus mindestens ein Drittel des Wohnungsbaus in den Städten auf ihn zurückgeht. Es ist nicht schwer, sich vorzustellen, wie weitgehend unempfänglich diese in der internationalen Migration allgegenwärtige Erfahrung die Subjekte in ihrer Mehrheit für die Signale macht, die der Nationalstaat klassischerweise aussendet, seien sie nun repressiver, abschreckender oder auffordernder Natur.

Das Vertrauen in staatliche Autoritäten seitens der Bevölkerung in Ländern, in denen Korruption die Regel und Ungerechtigkeit die Grundlage des Wirtschaftslebens ist, ist zwangsläufig gering. Die Loyalität der Bevölkerung gegenüber ihren Regierungen steht zudem im direkten Verhältnis zu deren demokratischer Legitimation.

Zu diesen Faktoren gesellen sich die katastrophalen Auswirkungen der so genannten Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds seit den achtziger Jahren. Durch diese Programme wurden die bestenfalls rudimentär entwickelten sozialen Sicherungssysteme, etwa die öffentliche Versorgung in den Bereichen Bildung und Gesundheit, in Frage gestellt oder zerstört. Diese Entwicklung hat den Druck zur Migration erhöht. Eine vorübergehende Migration, also die so genannte Rotationsmigration, wandelte sich oftmals zur dauerhaften Migration.

Zugleich wurden traditionelle gesellschaftliche Strukturen, die häufig einen finanziellen Grundstock sicherten und es den Migranten erlaubten, ihre Reise zu finanzieren, geschwächt. Das hat die Entwicklung so genannter Reiseagenturen gefördert. Solche Agenturen sind häufig organisch mit klandestinen Arbeitgebern im Zielland verbunden, die dann wiederum die Rückzahlung der geliehenen Geldbeträge sicherstellen, »koste es, was es wolle«, wie es gemeinhin heißt. Das System gleicht dem, dem die Indentured servants oder Engagés im England oder Frankreich des 17. Jahrhunderts unterworfen waren: eine zeitlich begrenzte Leibeigenschaft für Auswanderer, deren Ziel die Antillen oder die nordamerikanischen Kolonien waren. Die indischen und chinesischen Kulis des 19. Jahrhunderts kannten das gleiche Schicksal.

Sicherheit und Beschäftigung.

Sobald Migrantinnen und Migranten ihr Herkunftsland verlassen haben, hören dessen Strukturen für sie auf zu existieren. Im Allgemeinen gelten sie als Verräter an ihrem Land, auch wenn dieses negati-



ve Urteil im Falle einer migrantischen Karriere und konsequenter Überweisung von Ersparnissen etwas differenziert wird.

Was den Migrantinnen und Migranten von ihrem Herkunftsland bleibt, ist der Status verlogener Verlassenheit. Allerdings kann daraus schnell ein arroganter Streit um die Nationalität der Migranten werden, wenn bei Verhandlungen zwischen dem Herkunfts- und dem Einwanderungsland deren Status zu einem Faustpfand wird. Jene Verlassenheit ist ein Grund, sich Organisationen des »Syndikats« (und der Anklang an »Gewerkschaft« in den romanischen Sprachen ist kein Zufall) zuzuwenden, um genau das zu erhalten, was anderweitig verweigert wird: Anerkennung, Sicherheit, Beschäftigung und Schutz.

Unfreie Lohnarbeit

Die so genannte Immigration unter irregulären Bedingungen seit Mitte der siebziger Jahre in Europa unterscheidet nichts von der vorangegangenen gesetzlich geregelten, weder in ihrem ökonomischen Charakter, noch in ihrer Zusammensetzung. Die klandestine Migration ist also die Fortsetzung der regulären unter anderem Namen. Aber die Situation als Schwarzarbeiter und als Illegalisierte im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht führt für die Migrantinnen und Migranten direkt in eine besondere Lage. Da ihnen soziale und politische Rechte verwehrt sind, finden sie sich unausweichlich in einem Bereich wieder, den »Tricks« und »Deals« kennzeichnen, also Klientelismus, Clanwirtschaft und Verwaltungskorruption.

Das Fehlen von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen für die unter irregulären Bedingungen Angekommenen hat überall in Europa zum Entstehen einer Kategorie unfreier Lohnarbeiter geführt. Migrantinnen und Migranten haben nicht im gleichen Maße Bewegungsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt wie einheimische Staatsbürger. Schon das Migrationsregime während der Nachkriegsjahre kannte diese unfreie Lohnarbeit für Migranten, soweit sie nicht aus den ehemaligen Kolonien oder aus den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kamen. Der eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt und die Art der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, die an ein Arbeitsverhältnis und an einen Ort gebunden sind, stellen allerdings eine juristische und institutionelle Diskriminierung dar, die unabdingbar für das Funktionieren des Arbeitsmarktes ist.

Aber die Situation hat sich in den vergangenen 25 Jahren verschärft: Während ein Teil der Migranten, oft unter schwierigen Bedingungen, Zugang zur Staatsbürgerschaft des Einwanderungslandes erlangen und so bestimmte Einschränkungen beseitigen konnte, wurde für die Mehrheit der Neuankömmlinge die rechtliche Situation schlechter, wenn auch nicht unbedingt ihre materielle.

Klandestinität und Rassismus.

Die systematische juristische Erschwerung der Einwanderung in Europa fiel zusammen mit dem Prozess der Globalisierung und der Restrukturierung der Produktion, der in drastischer Weise die klassische Industriearbeit reduzierte. Dies hatte im Wesentlichen drei Folgen.

So wurde die Immigration kriminalisiert und mit Blick auf die autochthone oder schon lange heimische Bevölkerung die Vorstellung genährt, Einwanderer »raubten« mögliche Arbeitsplätze. In fremdenfeindlichen Attacken und rassistischen Morden taucht das Bild der Immigration als fünfter Kolonne der Globalisierung auf.

Die Bevölkerung »ohne Papiere« wurde zudem einer verstärkten staatlichen Kontrolle unterworfen, ohne dass man ihr soziale Rechte geboten hätte. Diese Migranten wurden so in die Arme illegaler Organisationen getrieben.

Schließlich wurde die Verfügbarkeit der Klandestinen und Asylsuchenden, die zu wenig Geld zum Leben erhalten, andererseits jedoch keine legale Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme haben, für den schwarzen Arbeitsmarkt organisiert. Dieses letzte Moment verstärkt die ersten beiden.

Illegalisierung der Migration

Nicht die Globalisierung schafft den Zusammenhang von Migration und Kriminalität. Doch die staatlichen Strategien, die jetzt auf der Ebene der Vereinten Nationen wie der Europäischen Union entwickelt werden und zum Einsatz kommen, zielen darauf, den Kampf gegen die Kriminalität aufs Engste mit dem Kampf gegen die illegale Einwanderung zu verbinden. Dabei ist es die Abschottungspolitik der »Festung Europa«, oder der Festung der Entwicklung im Vergleich zum Süden, die in Verbindung mit der Aufrechterhaltung eines diskriminierenden Statuts für die Arbeitsmigration direkt verantwortlich für die Illegalisierung eines Großteils der Migrantinnen und Migranten ist.

Darüber hinaus wird die Politik der Abschottung, die schon in den Zeiten der wirtschaftlichen Rezession von Mitte der siebziger bis Ende der neunziger Jahre zweifelhaft war, in Zeiten starken Wachstums schlicht unhaltbar. In Deutschland sieht man sich deshalb jetzt vor die delicate Aufgabe gestellt, einander widersprechende Ziele zu koordinieren, nämlich die globale Abschottung aufrechtzuerhalten, gleichzeitig nachdrücklich rassistische Manifestationen zu bekämpfen, dies besonders mit Blick auf die zweite und dritte migrantische Generation, und ausländische Informatiker anzuwerben. Aber die deutschen Schwierigkeiten nehmen nur ein Phänomen vorweg, das im größten Teil der EU-Länder in ein oder zwei Jahren wieder auftauchen wird.

Notwendige Transformationen.

Falls es darum ginge, Empfehlungen abzugeben, um der Verwechslung der Dynamik der Migrationsbewegungen mit Kriminalität wirksam etwas entgegenzusetzen, ließe sich über eine Reihe von Maßnahmen nachdenken.

Aufzugeben wäre die ausschließlich ideologisch motivierte Priorität, die staatlicherseits dem Kampf gegen die illegale Einwanderung zugemessen wird. Vor allem in Europa, aber auch in anderen Ländern, wäre das bestehende Migrationsregime zu transformieren, das darauf ausgerichtet ist, nicht Einwanderungsland zu sein. Aus der Öffnung der Grenzen wäre die Regel, aus der Abschottung, die nichts anderes als den Kriegszustand verhängt, die Ausnahme zu machen.

Das obsoletere und beispielsweise selbst von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kritisierte System von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis wäre aufzuheben, da es nur der langfristigen Diskriminierung und Marginalisierung der Migranten dient. Für den Zugang zur Staatsbürgerschaft ließe sich überall zum *droit du sol*, zum Territorialprinzip übergehen sowie zu einer schnellen Einbürgerung nach fünf Jahren, ohne dass diese obligatorisch würde. Anerkannt werden müsste schließlich nicht so sehr das Recht auf freie Bewegung und zeitweilige Migration als vielmehr das endgültige Recht zu bleiben.

Das Ende des Regimes der Arbeitsmigration

Stellt man die Frage nach dem Zusammenhang von Kriminalität und internationaler Migration im Kontext der Globalisierung, so ist unseres Erachtens eine Transformation unumgänglich. Diese Transformation würde aus den Regimes der Arbeitsmigration Systeme machen, die offen für Einwanderung wären.

Lange Zeit hat man die deutsche und die französische Konzeption der Nation gegenübergestellt. Doch neuere Entwicklungen haben, ausgehend von sehr unterschiedlichen Positionen, zu einer weitgehenden Angleichung des Status der Fremden und der Immigranten in Europa geführt. Dagegen bleiben die Unterschiede zwischen den Einwanderungsmodellen europäischen und nordamerikanischen Typs bestehen.

In Europa findet sich ein Regime der Arbeitsmigration. Die Einwanderung wird von der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängig gemacht, die Familienzusammenführung ist an das Alter und an die Wohnbedingungen geknüpft und wird auf Ehepartner und direkte, minderjährige Nachkommen beschränkt. Das System der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis macht aus den Migrantinnen und Migran-



ten eine eigene Kategorie auf dem Arbeitsmarkt. Die Einbürgerung ist nicht die Regel, sie geht weder schnell noch automatisch, denn der Migrant gilt als jemand auf der Durchreise. Die Geburt in einem Staat der EU verleiht weder die Staatsangehörigkeit noch garantiert sie Bürgerrechte. Die Öffnung ist für die europäischen Länder nicht die Regel. Die europäischen Länder sind Staaten mit dauerhafter Einwanderung, ohne dass diese Entwicklung jedoch anerkannt würde oder sich gar auf die Einwanderungspolitik auswirkte.

In den Einwanderungsländern hingegen funktioniert Migration und dauerhafte Niederlassung ganz anders. Für ein solches Modell der Öffnung gegenüber der Migration sind die USA ein Beispiel, jedoch nicht das einzige. In diesen Ländern ist die Einwanderungsmigration die Regel und die Arbeitsmigration die Ausnahme. Eine solche Ausnahme, die stark an das europäische System erinnert, bilden etwa die Regelungen für die *braceros*, die mexikanischen Saisonarbeiter in der Agro- und Lebensmittelindustrie. Im System der Einwanderungsmigration erfolgt die Einbürgerung im Mittel fünf Jahre nach dem regulären Grenzübertritt, Kinder, die auf dem Staatsgebiet geboren werden, erhalten die Staatsangehörigkeit und die Bürgerrechte, und die Familienzusammenführung bezieht die Verwandtschaft in einem weiten Sinne mit ein.

Freedom of Movement.

Wenn sich Einwanderungspolitiken (ob restriktiv oder eher liberal) auch ähneln können, so verleiht ihnen das System, in das sie eingelassen sind und vor dessen Hintergrund sie agieren, eine ganz unterschiedliche Akzentuierung. Die Rolle, die die USA in der weltweiten Migrationskette spielen, rührt nicht nur von den Löhnen, den Arbeitsbedingungen oder der Entwicklung von Spitzenwissen her, sondern ist in gleichem Maße dem Einwanderungssystem geschuldet, das den Neuankömmlingen eine aktive Rolle bei der Entwicklung des Landes zuerkennt. Was die Bewegungsfreiheit angeht, sind die Einwanderungsländer häufig nicht weniger abschottend als die Länder mit Regimes der Arbeitsmigration, deren Grenzen sich in Zeiten von Arbeitskräftemangel oft als durchlässiger erweisen. Was jedoch die Freiheit angeht, sich auf Dauer aufzuhalten, unterscheiden sich die beiden Systeme allerdings fundamental.

Häufig wird besonderer politischer Nachdruck auf die Frage der Bewegungsfreiheit der Menschen gelegt, die als normale Entsprechung der Globalisierung verstanden wird. Aber man kann sich fragen, ob nicht viel mehr das Recht auf Einwanderung, das Recht, in einem Land zu bleiben, wesentlich ist.



"Europäische Migrationspolitik - Möglichkeiten der Einflussnahme von Migrantinnen"¹⁷.

Von Helen Schwenken¹⁸

Was bedeutet die Europäische Union für Migrantinnen? – Ist sie Schreckensvision oder Hoffnungsträgerin? Das heißt, steht sie für Abschottung oder ist sie wie für die Flüchtlingsorganisation Pro Asyl nach der de facto-Abschaffung des Rechtes auf Asyl in Deutschland 1993 letzter Hoffnungsträger (Pelzer 2003) um eine liberalere Gesetzgebung erreichen zu können? Eines ist in jedem Fall erschreckend: von 1993 bis Ende April diesen Jahres starben 3 777 Personen an und durch die Grenzen (UNITED, 24.4.2003).

In meiner Dissertation analysiere ich die Möglichkeiten und Grenzen von MigrantInnen – vor allem ohne Papiere – in der EU ihre Interessen zu vertreten. Daraus möchte ich einige Ergebnisse präsentieren, die ich versuche politisch zuzuspitzen. Daran schließt sich die Frage dieser Veranstaltung an, welche Möglichkeiten der Einflussnahme für Migrantinnen bestehen. Welche Forderungen richten Migrantinnen und NGOs an die EU?

Im Folgenden möchte ich zunächst fragen, wie sich als Migrantin an Europa partizipieren lässt. Anschließend zeige ich anhand der aktuellen europäischen Migrationspolitik Begrenzungen der Einflussmöglichkeiten von Migrantinnen auf, welche die Themen ‚Zuwanderung‘, ‚illegale Migration‘ und ‚Asyl‘ mit sich bringen. Danach führe ich meine Thesen zum Einfluss von Migrantinnen in der EU aus. Zum Schluss möchte ich einige – durchaus provokative – politische Perspektiven aufzeigen.

1. An Europa partizipieren?

Überraschender Weise wird die Frage nach der Partizipation von Migrantinnen in der EU-bezogenen Integrationsforschung bis auf wenige Ausnahmen (bspw. Wiener 1998) ausgeklammert. Es ist einfach kein Problem, ein blinder Fleck, schließlich hält sich die politische Partizipation von Migrantinnen auch im nationalstaatlichen Rahmen in Grenzen. Das Demokratiedefizit wird als eines der Verfahren im herkömmlichen Set von Wahlen und Repräsentation gedacht. Ich möchte in meinem Beitrag eine Perspektive stark machen, die diese Fragen nicht ausklammert und einen Schritt zurück gehen und zentrale Begrenzungen, aber auch Möglichkeiten, der Einflussnahme von Migrantinnen aufzeigen.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass es eine Vielzahl weiblicher Migrationsmuster mit unterschiedlichen Problemlagen und Interessen gibt: hochqualifizierte Computeringenieurinnen, Heiratsmigrantinnen mit einem abhängigen Aufenthaltsstatus vom Ehemann, Frauen türkischer Herkunft der dritten Generation, in europäischen Haushalten tätige Migrantinnen ohne Papiere etc. Ein Problem bei der Unterscheidung der Migrationstypen ist, dass der formale Immigrationsstatus nicht unbedingt mit der Intention der Migrantin übereinstimmen muss, sondern viel mehr davon abhängt, wie es am leichtesten ist, in die EU zu gelangen. Es gibt eine Verteilung in: nationale StaatsbürgerInnen, UnionsbürgerInnen, Drittstaatsangehörige mit legalem sowie Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus.

Der formale Immigrationsstatus beeinflusst wiederum die sozialen und politischen Rechte.

Mindestens vier zentrale Themenfelder existieren für Migrantinnen in der EU:

1. Sehr wichtig sind die allgemeinen Zugangsmöglichkeiten oder -begrenzungen zur EU: d.h. die Migrationspolitik, die Grenzsicherungspolitik, die Familienzusammenführung, die Politik der

¹⁷ Vortrag am 13. Juni 2003, Heinrich Böll Stiftung, Berlin, Der Vortrag entstand im Kontext des Gunda-Werner-Promovierendenkollegs „Geschlechterdemokratie und Organisationsreform im globalen Kontext“

¹⁸ Sozialwissenschaftlerin, 2003 Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Scherrer, Uni Kassel



Vergabe von Visa, Aufenthaltstiteln und Arbeitserlaubnissen etc. Auf diesen Punkt werde ich ausführlicher eingehen.

2. Ein weiteres wichtiges Feld sind Antidiskriminierungs- und Integrationspolitik. Der 19. Juli dieses Jahres ist dafür ein wichtiges Datum.¹⁹ Bis dann müsste in Deutschland – wie in der gesamten EU – der Antidiskriminierungs-Artikel 13 des Amsterdamer Vertrags umgesetzt sein. Nicht nur Deutschland ist bislang davon weit entfernt (Moraes 2003). Vielleicht kann Heide Rühle beantworten, ob in Deutschland die Umsetzung langsam Fortschritte macht.
3. Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen und Mädchen im Migrationsprozess ist ein weiteres zentrales Feld. Mit Christiane Howe haben wir eine Expertin für diesem Themenbereich da.
4. Citizenship als bürgerliche, soziale, politische und kulturelle Rechte, welche die gender-Dimension mit berücksichtigen, sind eine der Grundlagen, die es bedarf, wenn MigrantInnen selbst eine größere politische Handlungsfähigkeit und Autonomie über ihr Leben gewinnen wollen.

Dabei verstehe ich anknüpfend an die neuere Partizipationsforschung und feministische Kritik an einem verengten Partizipationsverständnis (vgl. Fuchs, 2000; Sauer, 1994) Partizipation als verfasste wie nichtverfasste, direkte und indirekte, aktive und passive, spontane und geplante, konventionelle und unkonventionelle Formen politischer Artikulation.²⁰

Sind die direkten formaldemokratischen Partizipationsmöglichkeiten für UnionsbürgerInnen auf das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament begrenzt, so verstärkt sich dieser Effekt für MigrantInnen: nur EU-BinnenmigrantInnen haben das Wahlrecht.

Indirekte Partizipationsmöglichkeiten, z.B. grenzüberschreitende Demonstrationen oder die Teilnahme an ExpertInnenanhörungen in Europäischen Parlament, sind für Nicht-UnionsbürgerInnen, insbesondere Asylsuchende²¹ und Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus, durch reglementierte Freizügigkeit eingeschränkt und müssen lange im voraus geplant werden.

Die geschlechtspolitische Strukturierung von Gesellschaft und Staat setzt den Rahmen für den Zugang zu sozialen und politischen BürgerInnenrechten. Dies betrifft auch zivilgesellschaftliche und nichtinstitutionalisierte Partizipationsformen, zu denen Frauen mit Migrationshintergrund formal glei-

¹⁹ Article 13: "Without prejudice to the other provisions of this Treaty and within the limits of the powers conferred by it upon the Community, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation." (Amsterdamer Vertrag). Diese Regelungen sollen Folgendes betreffen: "All aspects of the employment relationship (Access to employment, self-employment and occupation; vocational guidance and training; employment and working conditions, including dismissals and pay; membership of trade union and professional organisations); Racial Equality Directive also covers access to goods and services, housing education, social security and health care; Allow complaints to be heard in a criminal, civil or administrative procedure; "Effective, proportionate and dissuasive" sanctions" (Adam Tyson, DG Employment and Social Affairs, Vortrag auf der Konferenz von ENAR, 30.1.2003, Berlin).

²⁰ Dass sozialer Status und die Zuweisung und Ausübung politischer Rechte vermittelt sind, wird am Konzept von citizenship deutlich, das mehr als die formale Staatsbürgerschaft und davon abgeleitete Rechte bedeutet. Analytisch ist die Trennung verschiedener Ebenen notwendig (nach T. H. Marshall: bürgerliche, politische und soziale Rechten und Pflichten), jedoch hängen diese gerade aus geschlechterpolitischer Perspektive zusammen: die Dimension economic/social citizenship ist eine Bedingung zur Ausübung politischer Partizipation, die einen Großteil von Migrantinnen aufgrund strukturell prekärer ökonomischer Verhältnisse in eine schlechtere Ausgangsposition bringt. Die Übernahme reproduktiver Tätigkeiten durch im Haushalt arbeitende Migrantinnen (oft ohne Aufenthaltstitel) ermöglicht z.B. einigen Mittelschichtfrauen politische Partizipation. Der zeitweise aufenthaltsrechtlich abgeleitete Status ausländischer Ehefrauen versetzt Betroffene in ein Abhängigkeitsverhältnis, das faktisch die Negierung jeglichen citizenship-Status bedeuten kann. Silvia Walby weist darauf hin, aufgrund permanent möglicher Männergewalt ein vollwertiger Bürgerinnenstatus für Frauen nicht verwirklicht sei (Walby, 1997: 175).

²¹ In der BRD gilt – wie in kaum einem anderen Land – für AsylantragstellerInnen im laufenden Verfahren die Residenzpflicht, nach der der Landkreis nur mit vorab zu erteilender Genehmigung durch die Ausländerbehörde verlassen werden darf.

che Zugangsrechte haben, faktisch aber nur sehr begrenzt in Führungspositionen von Parteien, Medien und anderen Organisationen (z.B. Gewerkschaften) vertreten sind (vgl. Hoecker, 1998) und nur schwach in Aktivitäten sozialer Bewegungen involviert sind.

2. Die Europäische Migrationspolitik

Ich möchte nun die enormen Anstrengungen zusammenfassen, mit denen von Seiten der EU – der Kommission ebenso wie den Regierungen der Mitgliedsstaaten – versucht wird, auf der einen Seite irreguläre Migration zu verhindern und auf der anderen Seite reguläre Migration zu steuern. Dieser Ansatz gewinnt unter dem Namen ‚Migrationsmanagement‘ derzeit an Bekanntheit. Seit einigen Jahren stehen die Themen Grenzsicherung, Bekämpfung illegaler Migration und des Menschenhandels sehr weit oben auf der Tagesordnung. Das macht eine kritische politische Lobbyarbeit in diesem Politikfeld nicht einfach.

Dazu einige Beispiele aus den letzten Wochen:

Vor zehn Tagen, am 3. Juni 2003, veröffentlichte die EU-Kommission zur Vorbereitung auf den EU-Gipfel in Thessaloniki Ende des Monats ein programmatisches Papier (Mitteilung/Communication)²² zu illegaler Migration (European Commission 2003a). Die geplanten Maßnahmen lauten kurz zusammengefasst: die Politik der Visavergabe soll strikter gehandhabt werden sowie mit der einzurichtenden Datenbank „Visa Information System“ (VIS) EU-weit koordiniert werden. Auf dem Gebiet der Grenzsicherung soll eine gemeinsame Politik und Überwachungspraxis durch ein europäisches Grenzkorps eingeführt werden, damit alle EU-Außengrenzen ähnlich intensiv kontrolliert werden. Abschiebungen seien konsequent durchzuführen, da sonst das Anliegen konterkariert würde, irreguläre Migration zu bekämpfen, wenn die meisten trotz irregulärer Einreise dauerhaft blieben oder sich regularisieren könnten. Der Kampf gegen Menschenschmuggel wird als zentrale flankierende Maßnahme gegen irreguläre Migration betrachtet, da die Einreise ohne Hilfe für viele unmöglich sei. Die Bekämpfung undeklariertes Arbeit sei ebenso zentral, da sie als sog. Pull-Faktor²³ für irreguläre Migration gilt.

Eine weitere Komponente dieser Politik ist die Verknüpfung von Entwicklungshilfe (sowie Kooperation mit der EU allgemein) mit der Bereitschaft von Ländern, „ihre“ illegalen MigrantInnen und abgelehnten AsylbewerberInnen zurück zu nehmen und Maßnahmen gegen irreguläre Migration zu ergreifen.²⁴ Die EU kofinanziert den Aufbau von Grenzpolizei und High-Tech-Überwachung sowie den Einsatz von Kriegsschiffen gegen Boote, die Flüchtlinge und irreguläre MigrantInnen an Bord haben. Ich sehe das Problem, dass immer mehr Geld, das ursprünglich als Entwicklungshilfe gedacht war, in Migrations- und Fluchtverhinderungsprojekte gesteckt wird. Ähnlich verhält es sich mit dem stetig steigenden EU-

²² Mitteilungen dienen als politische Leitfäden und haben keinerlei Einklagbarkeit. Ebenso sind von der Kommission und dem Rat abgegebene Empfehlungen und Stellungnahmen nicht verbindlich, aber rechtlich nicht bedeutungslos, da die Mitgliedsstaaten Ziele und Zwecke fördern müssen. Zu den Rechtssetzungsakten gehören Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Verordnungen (engl.: regulations) haben die umfassendsten Rechtswirkungen und greifen am weitgehendsten in die nationalen Rechtsordnungen ein und sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat. Richtlinien (engl.: directives) legen nur das zu erreichende Ziel fest und überlassen den Mitgliedsstaaten die Wahl von Form und Mittel zu dessen Erreichung, Richtlinien richten sich nicht notwendiger Weise an alle Mitgliedsstaaten. Manchmal werden diese mit Stichtagen versehen. Entscheidungen (engl.: decisions) dienen der rechtsverbindlichen Regelung von Einzelfällen (Fischer/Köck 1997, S. 409-422).

²³ In der klassischen Migrationsforschung unterscheidet man Push- und Pull-Faktoren. Push-Faktoren entstehen in den Herkunftsländern und bestehen bspw. in Krieg, Armut, Naturkatastrophen, geschlechtsspezifischen Diskriminierungen und politischer oder religiöser Verfolgung. Pull-Faktoren sind in den Zielregionen zu lokalisieren, bspw. das Angebot an Erwerbsarbeit, Sozialleistungen, politische Stabilität, Meinungs- und Religionsfreiheit. Zu Verkürzungen und Kritik dieses Konzeptes vgl. Ludger Pries (Pries, 2001).

²⁴ Die Europäische Kommission hat am 3.12.2002 ihre Mitteilung über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der EU zu Drittländern angenommen. Diese Mitteilung ist Vorreiter eines Konzepts, wonach Belange legaler und illegaler Migration in die Außenbeziehungen und Hilfeprogramme der EU einbezogen werden müssen. Mehr: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1793\[0\]RAPID&lg=DE&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1793[0]RAPID&lg=DE&display=) (3.12.2003).



Etat für die Rückkehr von abgelehnten Asylsuchenden und „unerwünschten Ausländern“.²⁵ Gestern noch meldete die Frankfurter Rundschau eine erneute Etaterhöhung (FR, 12.6.2003). Aus dem gemeinsamen EU-Flüchtlingsfonds wird gut ein Drittel für Rückkehrprogramme bereitgestellt (FR, 4.12.2002). Kommissar Vitorino forderte gar eine Aufstockung der Mittel um auch Zwangsabschiebungen aus diesem Topf, der eigentlich Flüchtlingen zugute kommen soll, zu bezahlen.

Von einer innovativen Form der Grenzüberwachung wurde Ende Mai diesen Jahres berichtet. Derzeit sind Indianer aus den USA im Einsatz, welche die polnische Polizei weiterbilden, wie durch abgebrochene Äste, weggeworfene Zigarettenkippen oder Ähnliches den irregulären MigrantInnen und ihren HelferInnen auf die Spur gekommen werden kann (Frankfurter Rundschau, 27.5.2003).

Die Mehrzahl von in die Europäische Union einwandernden Frauen kommt im Zuge der Familienzusammenführung (Angenendt 1999: 20). Seit einiger Zeit wird über eine europäische Regelung diskutiert. Deutschland vertritt mit die restriktivsten Vorstellungen und artikuliert sie deutlich. Das Europäische Parlament hingegen hat am 8. April 2003 eine großzügigere Resolution verabschiedet (Paepe 2003). Sie sähe vor, dass nicht nur die heterosexuelle Kleinfamilie zusammen geführt wird, sondern auch unverheiratete Partner unabhängig des Geschlechts. Zudem sollen nach Willen des EP auch Flüchtlinge mit in die Regelungen zur Familienzusammenführung aufgenommen werden. Der Haken an dieser progressiven Resolution ist, dass sie nicht-bindend ist. D.h. die Schily'sche Position bleibt de facto und de jure die bestimmende.

Ein letztes Beispiel: Im Mai 2003 sorgten die deutsche und die spanische Regierung dafür, dass Flüchtlinge aus einer Direktive herausgenommen wurden, die es künftig auch Drittstaatsangehörigen ermöglichen wird, nach fünf Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts in der EU, Freizügigkeit innerhalb der EU zu genießen (EU Observer, 9.5.2003).

Bis hierher wird deutlich: Die EU führt eine Politik weiter und perfektioniert sie, die bereits Anfang der 1990er Jahre unter dem Schlagwort „Festung Europa“ von Menschenrechtsgruppen, der grünen Fraktion im Europäischen Parlament – allen voran Claudia Roth – und antirassistischen Bewegungen kritisiert wurde. Im Innern der EU fand im Gegenzug die Abschaffung der Grenzkontrollen statt. Für undokumentierte MigrantInnen ist es im Innern schwerer geworden, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen oder die Kinder in die Schule zu schicken, da zunehmend – wie wir an der englischen Diskussion sehen – der Immigrationsstatus überprüft wird.

Es gibt auch Kritik an diesen Maßnahmen. So äußerte das renommierte „Institute of Race Relations“ aus Großbritannien in einer Ende März veröffentlichten Studie große Besorgnis über das neue europäische Grenzkontrollprogramm. Asylsuchende sollen beispielsweise in großen Transitlagern vor den Toren Europas festgehalten werden, etwa in der Ukraine, der Türkei oder Nordafrika. Dies sei ein Teil des Versuchs – so das „Institute of Race Relations“ –, ein militarisiertes Bollwerk um die EU herum aufzubauen (Fekete 2003).²⁶

Der UNHCR und der Europäische Flüchtlingsrat ECRE machen immer wieder darauf aufmerksam, dass es auch für originäre Flüchtlinge nahezu unmöglich sei, den Boden der EU überhaupt zu betreten und dort um Asyl nach zu suchen. Daher sei zu gewährleisten, dass „access“ bestehe. Ein Grund

²⁵ Von den Kommissaren Chris Patten (Außenbeziehungen) und Antonio Vitorino (Inneres und Justiz) wurde dieser auf 935 Millionen Euro für sieben Jahre festgelegt (Frankfurter Rundschau, 4.12.2002).

²⁶ Weitere kritische Stellungnahmen: Als „Versuch, die Festung Europa weiter auszubauen“ hat Amnesty International neueste Asyl-Pläne der britischen Regierung kritisiert. Sie sehen für Flüchtlinge und Asylbewerber besondere „Schutz- und Übergangszentren“ in Krisengebieten und entlang bekannter Transitrouten nach Europa vor, um „echte Flüchtlinge besser zu schützen“. <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/windexde/PR2003016> Artikel in der Süddeutschen Zeitung: <http://www.sueddeutsche.de/aktuell/sz/getArticleSZ.php?artikel=artikel4998.php> Siehe auch: <http://www.enar-eu.org/en/brnews/index.php#safhav> (Abruf: 27.3.2003).

dafür ist, dass in die EU nicht über sog. sichere Drittstaaten eingereist werden darf, die die EU umgeben, das heißt allein noch der Luftweg ist für Asylsuchende offen. Nicht der Grund Asyl zu suchen ist somit entscheidend, sondern der Weg, der genommen wurde. Die Europäische Frauenlobby (EWL) führte im letzten Jahr eine große Kampagne zur Anerkennung frauenspezifischer Asylgründe durch und forderte, den Schutz auf Asyl auszuweiten.²⁷

Was in diesen Stellungnahmen thematisiert wird ist also der Zugang zur EU.

Meiner Analyse nach sind Grenzen, die bislang im wahrsten Sinne des Wortes an der Peripherie lagen, ins Zentrum gerückt, in das Zentrum europäischer Migrationspolitik. Zudem haben sich Grenzen verschoben, sind unsichtbar für UnionsbürgerInnen geworden, bleiben jedoch relevant für Drittstaatsangehörige. Der französische Philosoph Etienne Balibar spricht davon, dass sich der Raum des Politischen über den Nationalstaat hinaus ausweitet und Grenzen zum Objekt von Protest und Auseinandersetzungen werden (Balibar, 1998; Balibar, 1998: 220). Diese Perspektive teile ich, politisch wie auch methodisch. D.h. ich untersuche in meiner Dissertation, wo und wie Widerspruch gegen die neuen und alten Formen des Migrations- und Grenzregimes geäußert wird.

Dabei ist das Problem der illegalen Migration hausgemacht. Die Politik der Abschottung Europas ist gescheitert, das räumt die EU in einem Strategiepapier bereits 1998 ein.²⁸ Die Bestrebungen der EU, Flüchtlingen und MigrantInnen die legale Einwanderung zu verunmöglichen, führten erst zu der ständigen Zunahme unkontrollierter Einwanderung. Der EU-Bürgerrechtsexperte Nicholas Busch formuliert daher den Zusammenhang andersherum: „Die Abschottungspolitik bedroht unsere Sicherheit“ (Busch 2001: 37). Dabei hielte die Politik der EU an einen „beinahe religiösen Glauben an verschiedene Formen polizeilicher (und militärischer) Bewältigung des Migrations- und Flüchtlingsproblems fest“ (ebd.). Tatsächlich habe jedoch, so Busch, die Politik der Kontrolle einen Verlust der Kontrolle bewirkt (ebd.).

So ist es nicht verwunderlich, dass die weltweiten Dienstleistungsangebote der Menschenschmuggler auf einen akuten Bedarf und eine rege Nachfrage stoßen. Aufgrund des Agierens in der Klandestinität sind betrügerische Praxen und Menschenrechtsverletzungen leider alltäglich.

In einem Bereich hat es in letzter Zeit Anzeichen für eine leichte Abkehr von der Migrationsbegrenzungspolitik gegeben. In Deutschland wurde diese Politik unter dem Schlagwort der „Green Card“ geführt. D.h. in Zeiten eines regionalen und sektionalen Arbeitskräftemangels können temporär Arbeitskräfte angeworben werden. In der EU wird seit Neuestem ein ähnlicher Ansatz befürwortet.²⁹ In den Verhandlungen zum GATS-Abkommen zur Dienstleistungsliberalisierung, bei denen die EU Vorschläge einreichen musste, wurde – für viele überraschend – die teilweise Öffnung der Arbeitsmärkte angeboten. Diese neuen Möglichkeiten der Arbeitsmigration sind zunächst für Hochqualifizierte relevant, doch nicht allein. Da vielerorts auch im Pflegesektor ein Arbeitskräftemangel besteht, entstehen auch für qualifizierte wie auch unqualifizierte Frauen neue Möglichkeiten der Arbeitsmigration. Allerdings werden formale Arbeitsverträge eher von Männern als von Frauen abgeschlossen. Frauen – insbesondere aus Ländern wie Polen – sind zudem nicht selten in rotierenden Arbeitsverhältnissen tätig. Das heißt sie versuchen Familienverantwortung und Job unter einen Hut zu bekommen, in dem sie mit anderen Frauen Absprachen über Kinderbetreuung und eine Teilung eines Jobs beispielsweise in Berlin treffen (vgl. Irek 1998). Diese Formen der Arbeitsverhältnisse werden kaum unter die Regelungen des GATS-Abkommens oder von Green-Cards fallen.

²⁷ <http://www.womenlobby.org/asylumcampaign/>

²⁸ Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, 1.7.1998, 9898/98, §13, zit. nach Nicholas Busch (Busch 2001: 37, 73).

²⁹ Vgl. die Mitteilung der EU-Kommission im Juni 2003 (European Commission 2003b). Der Abschied vom Dogma der Nullzuwanderung wurde im Jahr 2000 gemacht (Vitorino 2000: 3).

3. Die politischen Gelegenheitsstrukturen in der EU für Migrantinnen

Was bedeutet diese Situation für Einflussmöglichkeiten von Migrantinnen und NGOs in der EU?

In der sozialen Bewegungsforschung wird als Erklärungsmodell für den unterschiedlichen Erfolg von sozialen Bewegungen nach der politischen Möglichkeitsstruktur gefragt. Diese Möglichkeitsstruktur setzt sich zusammen aus der Mobilisierungsstruktur der sozialen Bewegung selbst und aus den äußeren Bedingungen. Zu den äußeren Bedingungen zählen beispielsweise

- die Geschlossenheit oder Offenheit der politischen Zugangsmöglichkeiten der Gruppen zum politischen System der Interessenvertretung,
- die Existenz oder Abwesenheit einflussreicher Verbündeter und Möglichkeiten, die etwa durch gespaltene Eliten entstehen,
- das gesellschaftliche Wertesystem und die Resonanz des Bewegungsthemas in der Gesellschaft.

Warum die politischen Möglichkeitsstrukturen im Themenfeld von Zuwanderung und Asyl meines Erachtens relativ geschlossen sind, habe ich bereits aufgezeigt. Ich möchte das Wörtchen ‚relativ‘ betonen, da es auch in diesem Politikfeld noch Möglichkeiten der Öffnung gibt, wie ich gleich aufzeigen werde.

Im Bereich der Frauen- und Gleichstellungspolitik sehen die Möglichkeitsstrukturen etwas besser aus.

Das möchte ich hier nicht weiter ausführen, sondern auf das Prinzip des Gender Mainstreaming verweisen. Alle Politiken der EU müssen sich demnach mit der Problematik der Geschlechterungleichheit befassen, d.h. es steht permanent auf der Agenda.

Wenn die Einflusschancen von Migrantinnen Thema sind, so ist diese Konstellation für eine Strategienentwicklung zentral. Daher komme ich in meiner Arbeit zu dem – vorläufigen – Ergebnis, dass diejenigen Organisationen und Personen, die sich in der Europäischen Union für Frauenthemen einsetzen, günstigere politische Möglichkeitsstrukturen nutzen können, als diejenigen, die sich mit Fragen von Einwanderung und Asyl befassen (These 1).

Die beiden Wissenschaftlerinnen Eleonore Kofman und Rosemary Sales schätzen die Situation in den beiden Politikbereichen Migrations- und Geschlechterpolitik sogar so ein, dass die EU-Mitgliedsstaaten aufgrund des relativen Erfolgs in Fragen der Geschlechtergleichheit vorsichtig geworden sind, um nicht eine ähnliche Politik für Fragen von ethnischer Zugehörigkeit und „race“ umsetzen zu müssen (Kofman/ Sales 2000: 200).

4. Frauennetzwerke als Akteure für die Rechte von Migrantinnen

Auf europäischer Ebene haben wir es vor allem mit professionellen Migrantinnen oder Frauen, die sich in NGOs für MigrantInnen einsetzen zu tun. Es gibt nur in seltenen Momenten tatsächlich Proteste auf den Straßen Brüssels.

Ich komme nun zu meiner zweiten These, die eine Weiterführung der ersten ist: Bei der Frage der Durchsetzung von Migrantinneninteressen ist festzustellen, dass sie in erster Linie vertreten werden durch Frauennetzwerke oder engagierte Frauen in NGOs und Gewerkschaften und weniger über gemischtgeschlechtliche MigrantInnenorganisationen.

Dies verwundert, schließlich sind in der alltäglichen politischen Arbeit viele Migrantinnen in gemischtgeschlechtlichen Organisationen aktiv. Doch haben auf europäischer Ebene es Migrantinnen geschafft, die zentrale Instanz der Interessenvertretung von Frauen, die „European Women’s Lobby“ (EWL) dazu zu zwingen, die Interessen von Migrantinnen ernst zu nehmen und auf ihre Vertretung zu pochen. Wohingegen der mit der EWL vergleichbare Dachverband der Migranten und Migrantinnen, das „European Migrant’s Forum“, seit einiger Zeit nicht mehr existiert, da er Ende 2001 aufgrund von Misswirtschaft von der Kommission geschlossen wurde und sich zuvor vor allem mit internen Streitig-



keiten um Repräsentation nationaler und ethnischer Gruppen mit sich selbst beschäftigt hat. Zudem können Migrantinnen in den Frauenorganisationen die Vorteile nutzen, die sich aus der günstigeren politischen Möglichkeitsstruktur ergeben.

Ich möchte mich in diesem Zusammenhang einer Frage zuwenden, die Prof. Dr. Ursula Müller im Verlauf des Promotionskollegs immer wieder stellte: Wie setzen sich Fraueninteressen in Verwaltungshandeln um? D.h. wie kann eine Verwaltung wie die Europäische Kommission mit ihren unzähligen Einheiten und Arbeitsgruppen dazu gebracht werden, sich den Interessen von Migrantinnen gegenüber als offen zu zeigen?

Die Antwort sind Frauennetzwerke. Dazu ist Alison Woodwards Modell des „Samtenen Dreiecks“ (Woodward 2001) zentral. Das „samtene Dreieck“ hat drei Hauptpole bzw. Akteurinnengruppen:

1. Die Beamtinnen der Europäischen Kommission, d.h. „FemokratInnen“ und die europäischen Parlamentsabgeordneten mit feministischen Zielsetzungen,
2. die wissenschaftlichen Expertinnen und Beraterinnen in Geschlechterfragen und
3. schließlich die etablierte organisierte Frauenbewegung.

Diese drei Akteursgruppen haben oft gemeinsame biographische Erfahrungen in Frauenbewegungen oder NGOs sowie persönliche Bindungen, welche in den Arbeitsbeziehungen fortgeführt werden. Da eine zentrale Politikform in der EU die Lobbypolitik ist, entfaltet dieses Dreieck seine spezifische Wirkung. Lobbypolitik besteht zu einem Großteil aus den folgenden Tätigkeiten: die Beobachtung der politischen Entwicklung in der EU (monitoring), die Kommunikation mit Verantwortlichen auf allen Ebenen, die Politik mit Informationen und der gezielte Einsatz von Wissen und Einschätzungen, die Erarbeitung einer Handlungsstrategie sowie die Akquise von Geld für die politische Arbeit der lokalen Gliederungen. Bei allen diesen Tätigkeiten ist es notwendig, Verbündete oder zumindest Informantinnen in den Institutionen der EU zu haben, auf Wissenschaftlerinnen zurück greifen zu können, die Expertisen erstellen und über Frauenbewegungsorganisationen Zugang zu einer breiten Basis zu haben.

Diese Zusammenarbeit gibt es im Menschenrechts- und Migrationsbereich, insbesondere wenn es um undokumentierte MigrantInnen geht, nicht in der Art. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass Migrantinnenthemen eher durch Frauennetzwerke repräsentiert und in die Institutionen getragen werden als durch gemischtgeschlechtliche Organisationen.

5. Lobbypolitik: Gefahren und Möglichkeiten

Ich möchte jedoch auch nicht Probleme dieser Konstellation verschweigen. So beschränkt sich erfolgreiche Lobbypolitik auf vergleichsweise kleine Punkte, etwa die Umformulierung eines Satzes in einer Direktive. Manchmal geht dabei der Blick fürs Ganze verloren und LobbyistInnen geraten in die paradoxe Situation, auch dann konstruktiv an Politiken mitzuarbeiten, wenn sie die Ziele des gesamten Gesetzentwurfes nicht teilen und sie diesen eigentlich verhindern müssten. Diese Gefahr ist der Handlungsmaxime von Lobbypolitik, nicht destruktiv, sondern konstruktiv zu agieren, geschuldet.

Als Beispiel für eine kluge Politik im Bereich der irregulären Migration von Frauen möchte ich kurz auf das europäische Netzwerk für im Haushalt zumeist ohne Papiere tätige Migrantinnen, RESPECT, eingehen.

Das RESPECT-Netzwerk hat es in den letzten Jahren geschafft, das Thema irregulärer Migration, geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung sowie Arbeitsbedingungen von Migrantinnen ohne Papieren auf die Tagesordnung der EU zu setzen ohne in die Falle nach der Forderung einer restriktiven Migrationspolitik zu tappen bzw. vereinnahmt zu werden. RESPECT hat seine Forderungen mit einer Politik der Rechte verknüpft. D.h. sie haben die betroffenen Frauen nicht als Opfer von Frauenhandel oder

Sklaverei bezeichnet, sondern als Arbeitsmigrantinnen, die ihre Rechte einfordern. Menschenrechte, Frauenrechte und ArbeiterInnenrechte. Diese Rahmung der eigenen Politik – in der sozialen Bewegungsforschung wird dieses als ‚framing‘ bezeichnet – war nicht unumstritten. Es gab öfter Versuche einzelner Organisationen, das Thema der irregulären Haushaltsarbeit unter Frauenhandel zu subsumieren, RESPECT hat sich jedoch explizit gegen diese Strategie entschieden. Folglich kommen auch andere Bündnispartner in Frage, beispielsweise Gewerkschaften, die sich bislang eher wenig für MigrantInnen, geschweige denn MigrantInnen ohne Papiere, eingesetzt haben.³⁰

Diese Überlegungen begründen meine dritte These, dass die Konzentration auf den Kampf um mehr Rechte für MigrantInnen – Frauenrechte, Menschenrechte und ArbeiterInnenrechte – insofern eine zukunftsweisende Strategie ist, als dass es gilt, die in Migrationsfragen begrenzten politischen Möglichkeitsstrukturen auszuweiten und nicht weiter im Diskurs um Innere Sicherheit, Organisierte Kriminalität und Terrorismusbekämpfung einzuengen.

6. Ausblick: Handlungsoptionen

Zugespißt und durchaus provokativ möchte ich einige Handlungsoptionen aufzeigen, die es MigrantInnen ermöglichen in die EU zu gelangen, irregulären MigrantInnen ihren Status zu legalisieren und allen anderen MigrantInnen ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern:

Spannend wäre das monitoring des Migrationsmanagements, etwa die Erhebung, wie viel Geld aus dem Etat der EU für Grenzsicherung, Abschiebungen und den institutionellen Apparat in diesen Bereichen aufgewendet wird. In welchem Verhältnis stehen diese Beträge zum Entwicklungshilfeeetat, zu Ausgaben für die Integration von MigrantInnen oder Antidiskriminierung? Was sollte überhaupt die Politik sein, an der sich die Durchlässigkeit von Grenzen orientiert?

Solange der Weg in die EU offiziell dermaßen verschlossen ist, dass Flüchtlinge kaum eine Chance haben sie zu betreten und Arbeitsmigration restriktiv gehandhabt wird, darf es keine Kriminalisierung von humanitären Fluchthilfeorganisationen geben. Eine Forderung, die auch auf der Anhörung der Grünen Bundestagsfraktion im Sommer 2001 vom Europäischen Flüchtlingsrat ECRE vertreten wurde. Die Regulierung dieses Geschäftszweiges würde Menschenleben retten, da es für MigrantInnen offensichtlicher wäre, ob sie sich in die Hände krimineller Organisationen begeben.

Plädieren möchte ich für eine europäische Legalisierungskampagne irregulärer MigrantInnen. Der Aufruf „A Call for the Regularisation of all Illegal Residents in Europe“ mit zahlreichen UnterstützerInnen existiert bereits.³¹

Aus den Fehlern und Problemen anderer, nationaler Legalisierungskampagnen ist dabei zu lernen und frauenspezifische Aspekte zu berücksichtigen. In der Vergangenheit war es häufig so, dass gerade Frauen die geforderten Nachweise wie Miet- und Arbeitsvertrag nicht erbringen konnten.

Des weiteren gilt es Druck auf die deutsche Bundesregierung auszuüben, damit sie und alle anderen EU-Mitgliedsstaaten endlich die ILO- und UN-Konventionen zum Schutz von (Arbeits-)MigrantInnen, WanderarbeiterInnen und ihren Familien ratifiziert. Den Glauben an spürbare Verbesserung durch Rot-Grün haben viele MigrantInnengruppen und Flüchtlingsorganisationen längst verloren, dennoch

³⁰ Das European Anti Racism Network (EARN), eine Arbeitsgruppe bestehend aus Migrantinnen und schwarzen Gewerkschaftsmitgliedern, veranstaltete vom 1. -3. November 2002 eine Konferenz in Egmond (Niederlande). Eine der wichtigsten Entscheidungen war die Gründung eines International Anti Racism Network für schwarze Gewerkschaftsmitglieder innerhalb der Gewerkschaften. Mehr Information:

<http://www.fnv.net/host/earn/english> (Abruf: 7.11.2002).

³¹ Aufruf „A Call for the Regularisation of all Illegal Residents in Europe“ (13. Sep. 2002) von GISTI (Groupe d'information et de soutien aux immigrés) aus Frankreich. Sehr viele Organisationen, darunter die europäischen antirassistischen Netzwerke ENAR und UNITED, Migrants Rights International, das Euromarschnetzwerk etc. haben diesen Aufruf unterzeichnet. Der Aufruf in zwölf Sprachen und den Stand der Unterzeichnungen: <http://www.gisti.org/dossiers/sans-papiers/> (Abruf: 10.6.2003).



bleibt ihnen nur die Möglichkeit, Druck auszuüben. Das Bündnis „Migrants Rights International“ sowie die Plattform „December 18“ haben schon vor Jahren eine diesbezügliche globale Kampagne für die Rechte von MigrantInnen ins Leben gerufen.³² In wenigen Tagen, am 1. Juli 2003 tritt die UN-Konvention zum Schutz der Rechte von ArbeitsmigrantInnen mit und ohne Papieren in Kraft, da nun genügend Staaten die Konvention unterzeichnet haben. Das Problem ist, dass sie allein von migrationsensendenden Staaten unterschrieben wurde, z.B. Bolivien, Kolumbien, Ghana, Mexiko oder Sri Lanka. Außer Mexiko ist kein OECD-Land unter den Unterzeichnern (UN Press Release, 19.3.2003).

Hieran wird ein, vielleicht das entscheidende, Dilemma deutlich: Es gibt auf globaler und europäischer Ebene durchaus progressive Konventionen, Gesetzgebungen und Vorhaben, aber es ist allzu leicht, diese entweder nicht zu unterzeichnen, nicht umzusetzen oder wie Großbritannien und Deutschland es in der EU häufig praktizieren, ihr „opt-out“ bekannt zu geben oder auf nationaler Ebene eine restriktivere Variante zu praktizieren. Aus einer deutschen Perspektive ist die EU vielleicht doch eine Hoffnungsträgerin?

³² www.migrantsrights.org