

Gerda Heck

»Illegale Einwanderung«

Eine umkämpfte Konstruktion in Deutschland und den USA



Edition des Duisburger Instituts für Sprach- und
Sozialforschung im UNRAST-Verlag, Münster



Die EDITION DISS wird im Auftrag des Duisburger Instituts für Sprach- und Sozialforschung herausgegeben von Gabriele Cleve, Margarete Jäger, Siegfried Jäger, Jobst Paul, Thomas Quehl, Alfred Schober (†), und Iris Tonks.

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Die Arbeit wurde als Dissertation an der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln angenommen und für die Veröffentlichung überarbeitet. Tag der mündlichen Prüfung: 20.01.2006.

GutachterInnen:

Prof. Dr. Wolf-Dietrich Bukow und Prof. Dr. Annette Treibel.

Gerda Heck

»Illegale Einwanderung«.

Eine umkämpfte Konstruktion in Deutschland und den USA

Edition DISS Bd. 17

1. Auflage, 2008

ISBN 978-3-89771-746-6

© UNRAST-Verlag, Münster

Postfach 8020, 48043 Münster – Tel. (0251) 66 62 93

info@unrast-verlag.de

www.unrast-verlag.de

Mitglied in der *assoziatiön Linker Verlage* (aLiVe)

Umschlag: Peter Heuer

Umschlagfoto: Armin Smailovic

Satz: Andreas Hollender, Köln

Druck: Interpress, Budapest

Inhalt

Einleitung	9
1. Mobilität und globale Migration	15
1.1 Internationale Migrationsbewegungen im Spiegel der Statistik.....	15
1.2 Migration und Globalisierung	17
1.3 Warum wandern Menschen?	18
1.4 Neue Trends in den Migrationsbewegungen	23
1.5 Hierarchisierung von Mobilität.....	30
2. Mediale Öffentlichkeit und Migration	33
2.1 Dissidente Positionen im medialen Mainstream.....	34
2.2 Migration im Mediendiskurs.....	35
2.3 Feindbild: Klandestine Migration	37
2.4 Migrantische Teilhabe in Medien und politischer Diskussion	40
2.5 Diasporische Medien und transnationale Öffentlichkeiten.....	42
2.6 Verortung und Möglichkeiten sozialer Bewegungen.....	43
2.7 Gegenöffentlichkeit(en).....	45
3. Soziale Bewegungen und Protestmobilisierung	47
3.1 Wandel im politischen Raum	49
3.2 Transnationalisierung von Protest und elektronische Vernetzung.....	51
3.3 Migration und politische Mobilisierung	54
3.4 Postnationale Bürgerschaft und Internationalisierung des Rechts.....	59
4. Migration in die Bundesrepublik Deutschland	63
4.1 Geschichte und Gegenwart der Migration in die Bundesrepublik Deutschland.....	63
Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland.....	63
Neuzeichnung der politischen Kartographie Europas	67
Nach 1945 – staatliche Reorganisation und Vertriebenenintegration.....	70
Von der »Gastarbeiter-Migration« zum »Asylkompromiss«	72
Europäische Harmonisierungspolitik.....	78
Öffnung und Abwehr in der europäischen Migrationspolitik.....	86
Die Debatte um Zuwanderung und Sicherheit im Zeichen des 11. September 2001.....	94

4.2	MigrantInnen ohne Papiere in der Bundesrepublik Deutschland...	103
	Statistiken und Schätzungen der Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus.....	103
	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	104
	Kontrollen an den Außengrenzen und im Inneren.....	106
	Soziale Situation.....	108
4.3	Migrantischer und migrationspolitischer Protest in der Bundesrepublik Deutschland.....	115
4.4	<i>kein mensch ist illegal</i>	123
	Papiere für alle!.....	123
	Das Wanderkirchenasyl in Nordrhein-Westfalen.....	127
	Resümee.....	133
4.5	<i>deportation class</i> – gegen das Geschäft mit Abschiebungen.....	136
	Tod bei Abschiebung.....	136
	Chronologie.....	141
	Das Ziel ist der Server – die Online-Demonstration.....	145
	Resümee.....	152
5.	Migration in die USA	157
5.1	Geschichte und Gegenwart der Migration in die USA.....	157
	Von der ersten Anwerbung bis zum »Johnson-Reid Act«.....	158
	Restriktionen – der Aufbau eines Migrationsregimes.....	161
	Weltwirtschaftskrise und die Geburtsstunde des »illegalen Einwanderers«.....	163
	Braceros und los mojados.....	168
	Der »Hart-Celler Act« und die »neue Migration«.....	170
	Der »Immigration Reform and Control Act« (IRCA) und die Folgen: Legalisierung und Kriminalisierung.....	172
	Immigrationspolitik in den 1990-er Jahren: Eine neue Ära der Restriktionen.....	175
5.2	MigrantInnen ohne Papiere in den USA.....	184
	Statistiken und Schätzungen der Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus.....	184
	Kontrollen an den Außengrenzen und im Inneren.....	184
	Soziale Situation.....	191
5.3	Migrantischer und migrationspolitischer Protest in den USA.....	199
5.4	<i>National Coalition for Dignity and Amnesty</i>	208
	<i>Asociación Tepeyac</i>	209
	<i>Latino Worker Center</i>	210
	»Amnistia para todos«.....	211
	Religion und Protest?.....	215
	Resümee.....	219

5.5	Der 11. September 2001 und die Debatte um die Legalisierung.....	221
	Nach dem 11. September – MigrantInnen unter Terrorismusverdacht.....	221
	Legalisierung – eine Frage der Sicherheit?.....	227
	Die Diskussion bewegt sich.....	228
	Neue Diskussionen um Legalisierung und Restriktionen.....	232
	Resümee.....	234
6.	Fazit.....	235
6.1	Der Nationalstaat und die Entstehung von Migrationsregimen.....	235
6.2	Verschiedene Perspektiven auf das Subjekt.....	243
6.3	Verschiebungen im Mainstream-Diskurs um »Illegalität«.....	245
6.4	Migrantische und migrationspolitische Organisationen in der Debatte.....	247
6.5	Neue Konzepte von Bürgerschaft.....	254
	Literaturverzeichnis.....	259

Dank

Folgenden Institutionen möchte ich an dieser Stelle danken:
der Rosa-Luxemburg-Stiftung, die die Untersuchung im Rahmen eines Promotionsstipendiums gefördert hat, dem Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung (DISS), das die Publikation dieses Buches ermöglicht hat, sowie der Humanwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln, die den Druck unterstützt hat.

Kein Text schreibt sich alleine. Im Verlauf der Untersuchung habe ich mit vielen Personen gesprochen, die mir durch ihre Gespräche, Interviews und Bemühungen, aber auch durch Tipps, Adressen und Beherbergung das Projekt erst ermöglicht haben. Dank an die Freunde und Freundinnen von *kein mensch ist illegal* und der *Asociación Tepeyac*.

Mein ganz persönlicher Dank für ihre Tipps, Empfehlungen und Material, Diskussion, Korrekturen und Anregungen, ihre Unterstützung und Geduld geht an: Wolf-Dietrich Bukow, Andreas Hollender, Susanne Spindler, Erika Schulze, Uğur Tekin, Katja Matthias, Joel Magallan, Leticia Jimenez, Haydeen Anderson, Stefan Oferinger, Andreas Linder, Martin Rapp, Heike Zbick, Michaela Schunko, Petra Barz, Frank John, Armin Smailovic, Erol Yıldız, Ayla Güler-Saied, Natalia Wehler, Sibylle Schubert, Carsten Does, Christoph Meyer, Thomas Quehl, Tobias Czybulka, Sonia Gieselmann und Margarete Heck.

Einleitung

Am 15. April 2008 initiierten in der Pariser Gastronomie beschäftigte papierlose MigrantInnen einen kollektiven Streik. Zunächst streikten rund 200 migrantische Arbeitskräfte; in der Woche darauf waren es bereits 600, die ihre Arbeit niederlegten. Die KöchInnen und KellnerInnen forderten allerdings keine Gehaltserhöhung, sondern Aufenthaltspapiere. Ursprung der Protestbewegung war das *Café de la Jatte* im schicken Pariser Vorort Neuilly, in dem selbst der französische Staatspräsident Sarkozy jahrelang als Stammgast verkehrt haben soll. Ende April forderte die französische Vereinigung der Gastwirte die Legalisierung von mindestens 100.000 Angestellten in ihrem Gewerbe – ein Ansinnen, das der Minister für Immigration, Bruce Hortefeux, zurückwies. Allerdings hatten die Streikenden schon nach zehn Tagen einen Teilerfolg errungen: den Präfekturen wurde aufgetragen, Einzelfälle zu prüfen (vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 25.04.2008). Im *Café de la Jatte* hatten Ende April bereits alle MitarbeiterInnen eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten und hofften auf die unbefristete. Mit ihren Aktionen erlangten die illegalisierten MigrantInnen europaweit mediale Aufmerksamkeit. Die Auseinandersetzung ist derzeit noch nicht beendet. Sie verdeutlicht allerdings sowohl die Allgegenwart, die Umkämpftheit als auch die Fragilität der Konstruktion der »illegalen Einwanderung«.¹

In den vergangenen beiden Jahrzehnten ist die Zahl der Menschen, die ohne regulären Aufenthaltsstatus in den westlichen Industrienationen leben, angestiegen (vgl. Castles/Miller 2003; Düvell 2003). Ebenso hat die Diskussion um illegalisierte Einwanderung kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland und die USA versuchen durch Kontrolle und Abschottungsmaßnahmen die klandestine Einwanderung zu unterbinden. Doch Migrationssteuerung produziert genau das, was sie eigentlich verhindern

¹ Die Bezeichnung »Illegale« für Menschen ohne formale Aufenthaltserlaubnis rückt ihre bloße Existenz diskursiv in die Nähe einer kriminellen Handlung. Deshalb werden im Folgenden die Begriffe illegalisierte, nichtdokumentierte oder klandestine Einwanderung verwendet, und es wird die Rede sein von illegalisierten oder nichtdokumentierten MigrantInnen, von MigrantInnen ohne Papiere, Menschen ohne Aufenthaltsstatus oder Sans Papiers. Die Bezeichnung Sans Papiers haben sich MigrantInnen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Frankreich selbst gegeben (vgl. Cissé 1999; Abdallah 1999). In der Migrationsforschung wird dieser Begriff zunehmend für nichtdokumentierte oder so genannte illegale MigrantInnen verwendet. Bereits im Jahre 1975 empfiehlt die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 3449 anstelle der Verwendung von Begriffen, die Vorverurteilungen und vorgefasste Meinungen fest schreiben, in allen offiziellen Meinungen die Bezeichnungen »migrant workers in an irregular situation« oder »Non-documented migrant workers« zu benutzen (vgl. United Nations 1981).

soll. Restriktive Einwanderungsgesetze veranlassen Menschen – wenn keine andere Möglichkeit besteht – klandestin zu migrieren. Zudem sind staatliche Gesetze und Kontrollen die Voraussetzung für die juristische Kategorie des »illegalen Einwanderers«.

Die Studie beschäftigt sich mit der Konstruktion der Diskurse um Migration und »illegale Einwanderung« in Deutschland und in den USA. Besonders berücksichtigt wird dabei die Entwicklung des Migrationsregimes² in den beiden Staaten, der geschichtliche wie auch gegenwärtige politische Umgang mit nicht-dokumentierter Migration, die öffentlich über das Thema geführte Diskussion und ihre Beeinflussung durch migrationspolitische Initiativen. Der Schwerpunkt liegt auf einer Analyse der Situation in der Bundesrepublik Deutschland, die Beschreibung der Lage in den USA wird zum Vergleich hinzugezogen.

Die historischen Entwicklungen der Migrationskontrolle und des Diskurses über nichterwünschte MigrantInnen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA weisen deutliche Parallelen, allerdings auch einige Unterschiede auf. Die USA gelten als klassisches Einwanderungsland, die Bundesrepublik als »Einwanderungsland wider Willen«. Die verschiedenen Konzepte von Einwanderung führen zu einem unterschiedlichen Umgang mit Migration und auch klandestiner Migration. Seit dem Jahr 2004 werden in den USA in regelmäßigen Abständen selbst von Regierungsseite Vorschläge zur Legalisierung der nichtdokumentierten MigrantInnen in den Kongress eingebracht. In Deutschland ist die Diskussion über Legalisierung bis heute mit einem Tabu belegt.

Demnach sind auch Handlungsspielräume für illegalisierte MigrantInnen unterschiedlich: Während sich MigrantInnen ohne Aufenthaltserlaubnis in der Bundesrepublik Deutschland einer erhöhten Gefährdung durch Kontrolle und anschließender Abschiebung gegenübersehen, ist es Nichtdokumentierten in einigen Bundesstaaten der USA sogar möglich Führerscheinpapiere zu erhalten. Gleichwohl stellt sich hier die Frage, ob der Umgang mit der illegalisierten Einwanderung in den beiden Staaten wirklich so grundlegend verschieden ist. Mit der Verknüpfung der Themen »öffentliche Sicherheit« und »nichtdokumentierte Migration« sind Illegalisierte in der öffentlichen Debatte in den letzten zehn Jahren zum Problem stilisiert worden. Besonders in den USA hat sich seit den Anschlägen vom 11. September 2001 die Situation von und die Diskussion um Sans Papiers verändert.

In der gegenwärtigen Literatur zur europäischen Migrationspolitik wird immer noch häufig von der »Festung Europa« gesprochen. Bei genauerer Betrachtung des Migrationsgeschehens wird die Eindimensionalität dieses Abschottungsdiskurses auf verschiedenen Ebenen offensichtlich. Repressive Grenz- und Einwanderungspolitik stoppen nicht die Migration (vgl. Parnreiter

² Unter den Begriff Migrationsregime fasse ich diejenigen Praktiken, die Migration strukturieren und kontrollieren.

1999; Transit Migration Forschungsgruppe 2007). Vielmehr wird der Status der MigrantInnen beim Grenzübertritt bestimmt: sie werden entrechtet und nach Aufenthaltsstatus hierarchisiert. Zudem hat seit Mitte der 1990-er Jahre auf politischer Ebene ein Paradigmenwechsel von der Abschottung hin zum »Managing Migration« stattgefunden. Dabei geht es vor allem um eine möglichst effiziente Auswahl akut benötigter Arbeitskräfte, denen die Einwanderung erlaubt wird, während sie anderen verschlossen bleiben soll.

Andererseits sind durch die anwachsende Mobilität von Menschen, Informationen und Kapital neue transnationale Räume und Netzwerke entstanden, die die staatliche Macht zwar nicht (unbedingt) einschränken, allerdings Räume und Handlungsoptionen jenseits staatlicher Grenzen eröffnen. Sie bieten vielen klandestinen MigrantInnen neben, über und unter dem Nationalstaat einem alternativen Bezugsrahmen, innerhalb dessen sie Strategien zur Bewältigung des Alltags und aufenthaltsrechtlicher Problematiken entwickeln können.

In Europa unterliegt Migration immer mehr gesamteuropäischen Regelungen. Gleichzeitig werden die EU-Nachbarstaaten in die Migrationskontrolle miteinbezogen; ähnliche Tendenzen finden sich auf dem amerikanischen Kontinent. Um auf die Veränderungen im politischen Raum adäquat zu reagieren, können migrationspolitische Organisationen sich nicht mehr nur nationalstaatlich oder lokal organisieren. Gleichzeitig eröffnet dieser Wandel ihnen auch neue Handlungsmöglichkeiten und Ansatzpunkte für ihre politischen Ziele. Durch die Vernetzung im internationalen Raum vergrößern Bewegungen sowohl den Aktions- als auch Öffentlichkeitsraum.

Ausgangspunkt und Herangehensweise meiner Analyse von Migration und sozialen Bewegungen ist eine Kritik am immer noch allzu oft reduktionistischen Blick auf Minderheiten. Die Betrachtung von Minderheiten und MigrantInnen konzentriert sich vielfach auf eine Problem- und Defizitforschung. Besonders illegalisierte MigrantInnen werden in wissenschaftlichen Analysen häufig ausschließlich als Opfer von Ausbeutung und staatlicher Maßnahmen gesehen. Die ihnen vorenthaltenen Rechte und daraus resultierende Problematiken rücken dabei so sehr in den Vordergrund, dass die ForscherInnen MigrantInnen kaum als handelnde Subjekte und Akteure wahrnehmen. Migration als autonomen Handlungsprozess zu verstehen heißt auch, MigrantInnen nicht als ein regulierbares Anhängsel von ökonomischen Prozessen anzusehen. In dieser Studie geht es auch darum, die Bedeutung von Illegalisierungsprozessen für Migrationsbewegungen in den Mittelpunkt zu stellen und darüber hinaus MigrantInnen als aktiv handelnde Akteure zu begreifen.

Verschiedene ForscherInnen haben in den letzten Jahren für eine solche Perspektivenumkehr innerhalb der Migrations- und Minderheitenforschung plädiert (Bukow/Laryora 1999; Yıldız 1999). Davon ausgehend erscheint es notwendig, den reduktionistischen Blick zu überwinden und sich einer sachad-

äquaten Rekonstruktion der Fragen zu nichtdokumentierter Migration zuzuwenden.

Mein persönlicher Zugang zu der Thematik und den Bewegungen entstand schon lange vor der Beschäftigung mit dieser Studie: Personen und Themen waren mir seit vielen Jahren durch mein politisches Interesse und Umfeld sowie durch die eigene Teilnahme an der Bewegung bekannt. In den Jahren 1998 bis 2001 begleitete und dokumentierte ich die Aktionen des nordrhein-westfälischen Wanderkirchenasyls mit der Videokamera. Seit dem Jahr 1993 besuche ich in regelmäßigen Abständen die USA und hatte bereits zuvor Kontakte zu migrantischen Organisationen in New York.

Die Motivation zu einer Analyse des Netzwerks *kein mensch ist illegal* wurde von der Tatsache geprägt, dass sich mit dessen Formierung zum ersten Mal in Deutschland ein breites und bundesweites Bündnis mit Forderungen nach »politischen Rechten« für Menschen ohne Aufenthaltstitel gegründet hat. Weiterhin erschien die Einbeziehung künstlerischer Praktiken und der neuen Medien in die Aktionsformen von *kein mensch ist illegal*, sowie deren Einfluss auf die Interventionsmöglichkeiten einer politischen Bewegung als besonders interessant.

Das Interesse an migrationspolitischen Bewegungen in den USA rührte daher, dass dort eine wesentlich stärkere migrantische Selbstorganisation als hierzulande existiert. Es galt Hintergründe und Ursachen hierfür zu beleuchten sowie der Frage nach Form und Art der Mobilisierung und politischer Artikulation nachzugehen. Meine Wahl fiel dabei auf die *National Coalition for Dignity and Amnesty*, da diese zeitgleich mit dem bundesdeutschen Netzwerk gegründet wurde, ein bundesweites Bündnis ist und ähnliche Forderungen wie *kein mensch ist illegal* formuliert.

In die Zeit meiner empirischen Untersuchung fielen die Attentate auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington. Neben anderen einschneidenden politischen Änderungen hatten diese auch massive Auswirkungen auf migrationspolitische Entscheidungen und den gesellschaftlichen Diskurs im Bezug auf Migration und speziell auf nichtdokumentierte MigrantInnen in den USA. Durch die veränderte politische und gesellschaftliche Situation direkt im Anschluss an die Anschläge erfolgten auch die Änderungen und Revision einiger Fragestellungen. Deshalb werden in die Analyse Diskursverschiebungen, die in Folge des 11. Septembers 2001 in den USA sowohl im hegemonialen wie auch im zivilgesellschaftlichen Raum stattgefunden haben, nachgezeichnet.

Eine leitende Fragestellung dieser Untersuchung ist, wie sich der Umgang mit Migration – vor allem klandestiner Migration – im Laufe der Zeit verändert hat. Wie gehen Staat und Gesellschaft mit dem Phänomen um, welche Debatten und Diskurse finden statt? In die öffentliche Auseinandersetzung um nicht-

dokumentierte Migration greifen auch migrantische und migrationspolitische Organisationen mit Forderungen nach Rechten für illegalisierte MigrantInnen ein. Welche Möglichkeiten der Intervention in die politische und gesellschaftliche Debatte haben die Organisationen? Welchen Anforderungen und Veränderungen müssen sich migrationspolitische Bewegungen im Zuge von Globalisierung und einer damit einhergehenden Veränderung der politischen Landschaft stellen, welche Möglichkeiten eröffnen sich? Wie agieren sie, welche Formen der Intervention nutzen sie? Wie rekonstruieren sich die von den Bewegungen erzeugten Diskurse? Diesen Leitfragen folgend werden die vom bundesdeutschen Netzwerk *kein mensch ist illegal* lancierte Kampagne *deportation.class – gegen das Geschäft mit der Abschiebung* sowie das US-amerikanische Bündnis *National Coalition for Dignity and Amnesty* untersucht.

Unter Diskursen wird hier – neben dem alltäglichen Gespräch – in Anlehnung an die Diskurstheorie Michel Foucaults, eine »inhaltlich-thematisch bestimmte, institutionalisierte Form der Textproduktion« (Keller 1997: 312) verstanden. Dies bezieht sich auf die in den Medien stattfindenden und vermittelten öffentlichen Diskurse, aber auch auf spezifische, gesellschaftlich ausdifferenzierte Formen der Wissensproduktion, wie beispielsweise den wissenschaftlichen und politischen Diskurs. Um die gesellschaftliche Bedeutung von Diskursen zu verstehen ist es notwendig, neben ihrer inhaltlichen Rekonstruktion auch ihr soziales und historisches Umfeld, sowie die anderen Diskurse, auf die sie sich beziehen, zu berücksichtigen. Deshalb werden neben Interviews, Zeitungen und Zeitschriften, die historische Entwicklung des Diskurses um nichtdokumentierte Einwanderung sowie unterschiedliche gesellschaftliche Facetten der Diskussion um Einwanderung miteinbezogen. Darüber hinaus fließen empirische Daten in Bezug auf Einwanderung, Abschiebung und Gesetzgebung in die Analyse ein. Die Studie orientiert sich an der von Glaser/Strauss entwickelten Grounded Theory. Die Grounded Theory erschien deshalb als geeignet, da mit Hilfe dieser Arbeitsweise komplexe Themenbereiche und umfangreiche Datensammlungen sukzessive bearbeitet werden können. Darüber hinaus erlaubt es die Grounded Theory unterschiedliche Materialien (Interviews, Feldbeobachtungen, statistische Daten etc.) zu verwenden (vgl. Glaser/Strauss 1998).³

Das vorliegende Buch ist die gekürzte Version meiner Dissertation mit dem Titel *Illegalisierung von Einwanderung. Einwanderungspolitik, Debatten und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA*, die im März 2005 an der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln eingereicht wurde. Für die Veröffentlichung wurde der Text punktuell, besonders im Hinblick auf gesetzliche Neuerungen, aktualisiert.

3 Alle von mir geführten Interviews wurden in deutscher, englischer oder spanischer Sprache geführt und gegebenenfalls ins Deutsche übersetzt. Die InterviewpartnerInnen sind im Anhang aufgeführt. Die Namen der InterviewpartnerInnen sind teilweise auf Wunsch der Personen geändert.