Von Opfern, Tätern und Helfer(innen) – Das humanistische Narrativ und seine repressiven Konsequenzen im Europäischen Migrationsregime

Eva Bahl und Marina Ginal

Zusammenfassung

Um Verschiebungen im Diskurs um Menschenhandel auf EU-Ebene geht es den Mitstreiterinnen des Netzwerks kritische Migrations- und Grenzregimeforschung Marina Ginal und Eva Bahl. Zentral ist dabei die Erzählung von einer anderen Perspektive auf den Opfer- sowie Täterbegriff in der Sexarbeit. Die Autorinnen fokussieren aktuelle Debatten, die sie z. B. auf zeitnahen Konferenzen zwischen den TeilnehmerInnen aus NGOs, international tätigen Regierungsorganisationen und VertreterInnen der Forschung zusammengestellt haben. So zeigen Bahl und Ginal nicht nur wie Opfer gemacht, sondern auch ihre Rückführung in Herkunftsländer der SexarbeiterInnen als einzig menschenrechtlich möglicher Umgang mit MigrantInnen in diesem monetär wirkungsmächtigen Arbeitsbereich politisch konstruiert wird. Eine Einordnung in theoretisch-akademische Diskurse über Begriffe wie Sexarbeit oder auch Debatten um die Europäisierung der Flüchtlingspolitiken in Bezug auf Menschenhandel nehmen die Autorinnen ebenfalls vor.

Im Jahr 2008 erschien eine Studie der Internationalen Organisation für Migration[1] (IOM) mit dem Titel: „Trafficking of Men. A trend less considered". Die Studie basiert auf den Daten von 685 männlichen Trafficking-Opfern aus

[1] Die *IOM* ist eine inter-gouvernementale Organisation, das heißt sie wird von nationalstaatlichen Regierungen finanziert und erhält auch von diesen ihre Aufträge. Ihr gehören 122 Mitgliedsstaaten an, weitere 18 Staaten und 74 nicht-staatliche Organisationen haben Beobachterstatus. Viele internationale und nationale, öffentliche und private Organisationen arbeiten an den Programmen der *IOM* mit. Dazu gehören Programme zur Migrationssteuerung und -kontrolle und zur Weiterwanderung und Rückkehr von Flüchtlingen und MigrantInnen.

der Ukraine und Weißrussland, die von der Organisation betreut worden sind. In den einleitenden Worten heißt es, männliche Opfer seien in der Forschung bisher vernachlässigt worden, da prinzipiell davon ausgegangen würde, nur Frauen und Kinder seien betroffen. Dies habe zur Unsichtbarkeit der vielen Männer geführt, die von Gewalt im Migrationsprozess betroffen sind.
Diese Kritik erinnert stark an jene, die feministische MigrationsforscherInnen in Bezug auf die Migration von Frauen und deren Unsichtbarmachung geübt haben. Was führt nun zu diesem Perspektivenwechsel, der im Rahmen des Anti-Trafficking-Diskurses Frauen in den Fokus stellt und Männer scheinbar vernachlässigt? Dieser Frage wollen wir im Folgenden nachgehen. Zuerst soll ein kurzer historischer Abriss die Erforschung und Darstellung von Frauen in der Migration und Sexarbeit und das Zusammentreffen dieser Diskurse in der Menschenhandelsbekämpfung aufzeigen. Im zweiten Teil soll anhand der Debatten auf einer EU-Konferenz in Wien, auf der verschiedenste Akteure des Anti-Trafficking zusammenkamen, die neueren Entwicklungen dieser Politik, die Ausweitung des Opferbegriffs und ihr Zusammenhang mit dem europäischen Migrationsregime aufgezeigt werden.
Die verstärkte Sichtbarkeit und Sichtbarmachung von Frauen im Migrationsprozess, zu der u. a. die Konjunktur der „Menschenhandelsbekämpfung“[2] geführt hat, ist eine neuere Entwicklung. So war von KritikerInnen zumeist die ungenügende Thematisierung der frauenspezifischen Migrationssituation durch Politik und Forschung bemängelt worden (Karrer/LeBreton-Baumgartner: 17). Wenn Frauen in der Migration heute unter anderem durch den Frauenhandelsdiskurs erhöhte Aufmerksamkeit gilt, so ist diese geprägt von der Wahrnehmung der Migrantinnen als Opfer. Von feministischen und postkolonialen AkademikerInnen und MigrantInnenorganisationen wird dieser Viktimisierungsansatz stark kritisiert (z. B. Kapur 2005). Sie heben eher Aspekte der Emanzipation und Selbstverwirklichung des Migrationsprojektes hervor und betonen die Handlungsmacht der Migrantinnen. So finden die Diskussionen um Frauen in der Migration stets in einem Spannungsfeld zwischen “limited agency” (Sharma 2003) und Opferstatus statt. Die Gender-Migrationsforschung hat sich in den letzten Jahren vom „methodologischen Nationalismus“ (Beck 2004), d. h. von der Fokussierung auf Nationalstaaten als Analyseeinheit weitge-

[2] Für eine Darstellung der Entwicklung von „Menschenhandelsbekämpfung“ als zentrales Thema der EU-Migrationspolitik: Schwenken 2006: 260 ff.; Karakayali 2008: 227 ff.

hend verabschiedet und den Blick zunehmend darauf gelenkt, dass sowohl Migrationsbewegungen als auch -politiken in transnationalen Räumen und geschlechterspezifisch geprägt stattfinden (vgl. Pessar/Mahler 2001). Außerdem sind zunehmend individuelle Motivationen, Begehren, Wünsche, Ängste und Träume der MigrantInnen in den Blick genommen worden. Die Traditionslinien in der Repräsentation und Erforschung von Frauen in der Migration zwischen Autonomie und Viktimisierung, setzen sich fort und transformieren sich. Ihre Darstellung scheint uns deswegen eine notwendige Kontextualisierung der Debatten um „Menschenhandel" zu sein. Feministische Migrationsforscherinnen haben stets die Unsichtbarmachung von Frauen in der Migration durch Politik und Forschung bemängelt. Eine viel zitierte Ausnahme von diesem „blinden Fleck" (Prodolliet 1999) sind jedoch die bereits 1885 publizierten Laws of Migration von Ernest George Ravenstein. Er hatte sie aus einem Vergleich von Geburts- und Wohnort der Menschen – erfasst in britischen Zensusdaten von 1871 und 1881 – erschlossen. Das siebte Gesetz heißt: „Females are more migratory than males" (zitiert nach: Corbett 2001). Das war eine für jene Zeit bahnbrechende Erkenntnis, die dann für die folgenden 100 Jahre wieder aus dem wissenschaftlichen Diskurs verschwinden sollte. Einige Studien erzielten zwar im Hinblick auf die PionierInnenmigration in die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien ähnliche Ergebnisse, diese wurden aber damit erklärt, dass Frauen „gezwungenermaßen" wegen Familienzusammenführung und Heiratsabsichten migrierten (Prodolliet 1999: 97). So ging ein Großteil der Migrationsforschung lange Zeit davon aus, Frauen seien im Migrationsprozess vor allem passive Teilnehmerinnen, die – ob sie es wollten oder nicht – treu ihren Ehemännern folgten, dann aber im Zielland meist größere Schwierigkeiten hätten sich anzupassen. So schrieb zum Beispiel Everett Lee, der Begründer der Migrationstheorie der Push- und Pull-Faktoren, im Jahr 1966: „In der Tat entscheiden nicht alle Personen, die migrieren, selbst. Kinder werden – ob sie wollen oder nicht – mit ihren Eltern mitgenommen, und Ehefrauen begleiten ihre Männer, obwohl sie aus dem Umfeld, welches sie lieben, herausgerissen werden" (zitiert nach Prodolliet 1999: 96). Helma Lutz hat in einem im Juli 2008 in Oxford gehaltenen Vortrag herausgearbeitet, dass der Begriff „Feminisierte Migration", den Stephen Castles und Marc J. Miller (1998) geprägt haben, um die globale Zunahme der Migration von Frauen zu bezeichnen, irreführend ist. Vielmehr habe die Annahme, Frauen würden

heute mehr migrieren als früher, mit dem bisher stark männlich geprägten Blick der MigrationsforscherInnen zu tun und – so vermerkt sie ironisch – die Mainstream-Migrationsforschung könne ebenso als Malestream-Forschung bezeichnet werden (2008). Laura Oso Casas und Jean-Pierre Garson stellen folglich die Frage: „Does the feminisation of international migration actually exist, or are we merely dealing with the feminisation of the migration discourse [...] and a wider acceptance of female migration?" (2005: 3 f.).

Blickwechsel – geschlechtsspezifische Migrationsphänomene rücken in den Fokus

Die Women's Studies rückten Gender seit Beginn der 80er Jahre in den Mittelpunkt ihrer Migrationsforschung. Sie hatten sich u. a. zum Ziel gesetzt, Frauen in der Migration sichtbar zu machen und ihren spezifischen Beitrag zur Migration hervorzuheben. Dabei gingen sie davon aus, dass alle Frauen gewisse Ausschlusserfahrungen gemeinsam haben. Einer starken Kritik wurde die frühe Frauenmigrationsforschung dann in den späten 80er/frühen 90er Jahren ausgesetzt, als zunehmend die Differenzen und Machtbeziehungen zwischen Frauen – sei es auf Grund von ökonomischem oder aufenthaltsrechtlichem Status oder auf Grund von rassistischer und heterosexistischer Diskriminierung – in den Mittelpunkt gerückt wurden. Angeregt von US-amerikanischen Feministinnen wie Angela Davis (1983) und bell hooks (2000: 57) kritisierten vor allem schwarze und migrantische Wissenschaftlerinnen das homogenisierte (weiße, der Mittelschicht angehörige) Subjekt des akademischen Feminismus (vgl. Do Mar Castro Varela/Dhawan 2004: 225). Seit Mitte der 90er Jahre kam es dann zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel und einer Entwicklung von den Frauen- zu den Gender-Studien. Gender ist zu verstehen als die sozial konstruierte und performierte Geschlechtsidentität, die Lebensstil und gesellschaftliche Stellung beeinflusst. Männlichkeiten und Weiblichkeiten (und ihre Performanz) sind ebenso in den Blick gerückt wie Lebensformen und Identitäten, die aus dem Muster der Zweigeschlechtlichkeit herausfallen.
Dass wir im Folgenden nach aller Betonung der Konstruiertheit von Geschlecht und der Fokusverschiebung auf die Performanz von Geschlechtlichkeiten doch explizit von der Migration von Frauen sprechen, liegt darin begründet, dass in dem politischen und medialen Diskurs, der von uns im Folgenden analysiert

werden soll, die „Zwangsprostitution“ von Männern bzw. Trans_personen kaum eine Rolle spielt. Treffend erläutert dies Laura-María Agustín: “I pay more attention to women, not because there are not many transgenders and men in the situations discussed, but because women provoke the scandal” (2007: 11). Unsere Analyse soll gesellschaftlichen Vorstellungen von „Weiblichkeit“, „weiblicher“ Arbeit bzw. Sexualität und Repräsentationsformen von Frauen in der Migration gelten aber auch die Veränderung und Erweiterung des Opferbegriffs in Zusammenhang mit dem Europäischen Grenzregime bringen. Einer der Arbeitsbereiche, in die verstärkt Migration stattfindet und die von Prekarisierung und Entrechtung geprägt sind, ist die Sexindustrie. Unsere These lautet, dass es in der viktimisierenden Darstellung von Frauen in der Sexarbeit ähnliche Muster gibt wie in der Darstellung von Frauen in der Migration. Im Menschenhandelsdiskurs vermischen sich beide Bildstrukturen, die Unterscheidung zwischen Sexarbeit als Arbeit und sexualisierter Gewalt wird nicht mehr vorgenommen und darüber wird die Einschränkung von Migrantinnenrechten legitimiert und Sexarbeiterinnen wird die Anerkennung ihrer Arbeit als Dienstleistung verweigert.

Sexarbeit ist Arbeit

Die Verwendung des Begriffs „Sexarbeit“ ist mit einer Positionierung verbunden. Sie optiert für die Anerkennung dieser von Doppelmoral und Tabuisierung geprägten Tätigkeit als Dienstleistung und damit verbundener Arbeitsrechte. Diese Anerkennung sehen wir als Voraussetzung, um Ausbeutung und Gewaltverhältnisse, denen SexarbeiterInnen häufig ausgesetzt sind, verändern zu können (vgl. Mitrovic 2008). Anerkennung und Rechte sind notwendige Bedingungen für eine echte Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen, die im Opfer-Helfer-Täter-Dreieck nicht gewährleistet sind. Sexarbeit essentialisiert Prostitution nicht zu einer (negativ konnotierten) sozial-psychologischen Identitätskategorie von Frauen, sondern beschreibt eine Erwerbstätigkeit, die ihre gesellschaftliche Position nur teilweise bestimmt (Kempadoo 1998: 3). Agnieszka Zimowska stellt in ihrer Forschung zu deutsch-polnischer Grenzprostitution heraus, dass viele der osteuropäischen Sexarbeiterinnen sich selbst nicht als Prostituierte mit all den eingeschlossenen Konnotationen verstehen. Der Begriff der „Sexarbeiterin“ betone daher eher

den entscheidenden Kontext einer ökonomisch machtvollen Dienstleistung (2004: 50).
In Bezug auf den Anti-Menschenhandels-Aktivismus lässt sich feststellen, dass dieser sich vornehmlich aus dem Spektrum speist, das sich selbst – in Bezugnahme auf die Anti-Sklaverei-Bewegung in den USA – abolitionistisch nennt und Sexarbeit grundsätzlich ablehnt. Die VertreterInnen der Pro-Sexworker-Position sind hingegen der Ansicht, Sexarbeit und Migration seien nicht mit Zwang und Gewalt gleichzusetzen und das einzig wirksame Mittel zur Bekämpfung von Zwangs- und Gewaltsituationen sei es, sowohl SexarbeiterInnen als auch MigrantInnen in ihren Rechten zu stärken, und nicht, sie zu schutzbedürftigen Opfern zu deklarieren.

Stigmatized women – stigmatized movements

Wir gehen davon aus, dass der Menschenhandelsdiskurs die Rechte von Migrantinnen und Sexarbeiterinnen (ob mit oder ohne deutschem Pass) einschränkt und dass dies mit der diskursiven Vermischung von Sexarbeit und sexualisierter Gewalt in Zusammenhang steht. Sexarbeit zählt zu den Dienstleistungs-Branchen, in denen eine große Nachfrage nach Migrantinnen besteht. Zudem steht dieses Arbeitsgebiet "low-skilled" oder "de-skilled migrants"[3] offen und bietet – je nach Arbeitsplatz – gute Einkommensmöglichkeiten (vgl. Caixeta 2006). Gleichzeitig ist es aber ein Arbeitsfeld, das unvergleichlich vielen moralischen und politischen Diskussionen ausgesetzt ist. Die Entscheidung, in der Sexindustrie zu arbeiten, scheint nicht als legitime Option zu gelten. Demzufolge werden SexarbeiterInnen entweder als Opfer oder ihre Praxis als moralisch verwerflich diskutiert. So schreibt Ratna Kapur:

> "By invariably associating trafficking with sexual exploitation, women who move are implicitly suspected of crossing borders for the purposes of sex, which stigmatizes their movement. As such, women and their movement are viewed through the lenses of criminality and stigma, and the woman herself is rendered both a victim as well as an immoral subject" (2005: 119).

[3] Im Gegensatz zu den stark umworbenen "high skilled" MigrantInnen verlieren viele Menschen im Laufe ihrer Migrationsbewegung ihren Ausbildungsstatus, da ihre Abschlüsse nicht anerkannt werden oder eine Anerkennung auf Grund ihres „vorübergehenden" Aufenthaltsstatus auch gar nicht gewünscht ist.

Die Migration von Frauen – aber eben nicht nur die – wird über den Begriff des sogenannten „Menschenhandels“ viktimisiert und reguliert. Es geht uns nicht darum zu negieren, dass Migrantinnen auf Grund ihres unsicheren aufenthaltsrechtlichen und/oder arbeitsrechtlichen Status häufig Zwangssituationen und Gewaltverhältnissen ausgesetzt sind, besonders wenn sie in solch prekären und stigmatisierten Branchen wie der Sexindustrie arbeiten. Doch in vielen Beschreibungen dieser Problematik wird den migrierenden Frauen ihre Handlungsmacht abgesprochen und die Tatsache, dass diese nicht nur Opfer sind, sondern auch Entscheidungsspielräume nutzen, wird vernachlässigt. Weiterhin wird die Involviertheit der bundesdeutschen und europäischen Migrationspolitik meist nicht thematisiert. Die Darstellungen betonen hingegen meistens die Fremdheit der Täter sowie der Opfer, verorten das Problem in obskuren „ethnischen Netzwerken“ und erklären hauptsächlich die „Organisierte Kriminalität“ (vgl. Karakayali 2008: 236) für verantwortlich.

Die Konsequenzen dieser viktimisierenden Diskurse zum „Menschenhandel“ sind aber nicht nur als paternalistisch zu kritisieren, sie haben auch repressive Folgen für „irreguläre“ MigrantInnen. Wenn es also durchaus als positiv gesehen werden könnte, dass sich die EU mit der Thematik beschäftigt, so ist das Thema, das ursprünglich von feministischen und Frauenorganisationen auf den Tisch gebracht wurde, heute leider ein Instrument, um Migration zu bekämpfen. Auf der großen EU-Konferenz zu Menschenhandel, die im Februar 2009 in Wien stattfand, zeigte sich das bereits anhand der TeilnehmerInnen. Keine einzige Frauenorganisation war auf dem Podium vertreten. Stattdessen kamen dort sämtliche Agenturen und Akteure der Migrationspolitik zusammen: Ministerien des Inneren, der Justiz, die Internationale Organisation für Migration (IOM), Europol, die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX[4]. Der Diskurs der „Menschenhandelsbekämpfung“ ermöglicht zum einen, neue Arbeitsbündnisse zu schaffen, zum Beispiel zwischen EU-Institutionen, Agenturen wie der IOM und lokalen NGOs, die Daten zu betroffenen Migrantinnen liefern können. Vor allem aber ermöglicht er es, die Rückführung von MigrantInnen in ihre „Heimatländer“ als „Rettungsmaßnahme“ darzustellen.

Zum anderen dient der Diskurs um „Menschenhandel“ dazu, der EU-Flüchtlings-

[4] *FRONTEX* (franz.: Frontières Exterieures = Außengrenzen): Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union. Seit 2004 koordiniert sie die Kooperation der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten.

politik ein positiveres Image zu verschaffen. Im Folgenden soll die Bedeutung des Menschenhandelsdiskurses für die Europäisierung von Migrationspolitik aufgezeigt werden. An der Rhetorik der Wiener Konferenzbeiträge wird der dramaturgische Bogen von dem humanistischen Narrativ der notwendigen „Opferrettung“ zum Ruf nach effizienterer Migrationsregulierung deutlich.

Die Europäisierung der Migrationspolitik und der Menschenhandelsdiskurs

Die Untersuchung heutiger Migrationspolitik auf der Regierungsebene der Europäischen Union verlangt einen weiten Blick auf verschiedenste AkteurInnen, Netzwerke und temporäre Arbeitsbündnisse. Hierbei sind nicht nur die Nationalstaaten, sondern auch nicht-staatliche und zwischen-staatliche Institutionen beteiligt. Im Prozess der Europäisierung ist die Ausweitung des Akteursfeldes ein bestimmendes Element der neuen Migrationspolitik. Auf die grenzunterlaufende Bewegung der Migration zielt die Machtausübung einer Gesamtheit an Akteuren, Diskursen, Institutionen etc. ab. Für die Machtausübung spielen Diskurse wie der Menschenhandelsdiskurs, die Vermittelbarkeit der Migrationspolitik und eine spezifische Wissensproduktion eine herausragende Rolle. Die Charakteristika der heutigen EU-Migrationspolitik stellen eine Versuch dar, Migration regierbar zu machen und hängen dabei mit einem Paradigmenwechsel von Migrationskontrolle zu Migrationsverwaltung zusammen. In den 1990er Jahren kriselte die nationalstaatliche Migrationskontrollpolitik. In diesem Jahrzehnt wurde offenbar, dass sich die transnationalen Migrationsbewegungen nicht an die strengen disziplinarischen nationalstaatlichen Regeln hielten. Die 90er in Deutschland begannen mit gewalttätigen Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte und dem sogenannten „Asylkompromiss“, einer Änderung des Grundgesetzes, die die Möglichkeit, sich erfolgreich auf das Asylrecht zu berufen, stark einschränkte. Die Maßnahmen wirkten erheblich auf die Vielzahl individueller Schicksale von MigrantInnen in Deutschland, vermochten aber nicht die Migrationsbewegung im allgemeinen aufzuhalten. An dieser Stelle offenbarte sich eine gewisse Machtlosigkeit der Nationalstaaten, die der Europäisierung einen Schub verlieh. Durch die Europäisierung der Migrationspolitik wurden intergouvernementale Institutionen wie die *IOM* oder die

ICMPD[5] immer wichtiger, da sie den Vorteil haben, ganz wie die Migrationsbewegung(en) selbst, transnational agieren zu können und sich auf verschiedenen Ebenen zu bewegen. Die *ICMPD* entstand sogar erst durch die Krise der Migrationspolitik 1993, um die staatliche Regulationsfähigkeit auszubauen. Laut Vassili Tsianos ist die *ICMPD* seither eng mit dem Stichwort "global migration management" verbunden. So erstaunt es kaum, dass gerade der Gründer der *ICMPD*, Jonas Widgren, als einer der Vordenker der Vergemeinschaftung und Europäisierung der Migrationspolitik gilt. Er forderte die „radikale Europäisierung" (Hess 2008b) der Migrationspolitik. Die *ICMPD* böte sich als optimaler Partner an, der nicht auf die nationalen wahlpolitischen Kalküle der InnenministerInnen Rücksicht nehmen müsse. Auf AkteurInnen wie *IOM* und *ICMPD* werden Aufgaben der Migrationsverwaltung, wie Wissensproduktion über Migration oder Rückführungen und Abschiebungen übertragen. Sie sind Agenturen, also Dienstleister im Feld der Migrationspolitik und übernehmen Regierungstätigkeiten auf lokaler, nationaler und EU-Ebene. Für ihre Arbeit ist es wichtig, dass sie sich im Kräftefeld der Migrationspolitik behaupten. Damit hängt auch zusammen, dass die Arbeit dieser AkteurInnen vermittelbar sein muss. So erklärt sich auch der offene Umgang mit kritischen ForscherInnen und Interessierten am Thema Menschenhandel. Auf diese transparente und einladende Regierungspraxis weist bereits Sabine Hess (vgl. 2008a) hin. Aus ihrer Forschung bei der *ICMPD* im Kontext ihres Habilitationsprojekts beschreibt sie die Zugänglichkeit zu allen Konferenzen, Geschäftsessen etc. Sie wundere sich in ihren Beschreibungen immer wieder über eine „Politik als Brainstorming" (ebd.), die vor allem informell funktioniere und die sie schließlich als „höchst effektives politisches Instrument" (ebd.) analysiert. Sie stelle eine Methode dar, die gerade angesichts der „Komplexität der Migrationspolitik, die Migrationsmanagementlogik" (ebd.) verallgemeinere. Sabine Hess stellt also heraus, dass die Transparenz in der Politikpraxis als Aspekt der „Migrationsmanagementlogik" gedeutet werden kann. Die Politik ordnet nicht mehr an, sondern sucht andere Wege der Beeinflussung und macht damit auch eine neue Vermittelbarkeit der Migrationspolitik nötig. Auf der EU-Konferenz „Richtlinien

[5] Seit 1993 existiert in Wien das International Centre for Migration Policy Development *(ICMPD)*, dem große Bedeutung in der staatlichen Migrationsforschung zukommt. Ihm kann eine zentrale Rolle in der Erfassung, Auswertung und Regulierung von internationalen Migrationsbewegungen zugeschrieben werden. Es ist auf verschiedenen Gebieten aktiv, die von Visumspolitik und „border management" bis hin zu Fragen von Rückübernahmeabkommen und der Bekämpfung von „Menschenhandel" reichen.

zur Datensammlung im Kampf gegen Menschenhandel inklusive komparativer Indikatoren" konnten wir ähnliches beobachten. Auf der Konferenz in Wien wurden am 23. und 24. Februar 2009 die Ergebnisse eines 18monatigen Projekts präsentiert, das die Vereinheitlichung der Datensammlung zum Thema Menschenhandel zum Ziel gehabt hatte. Ausgerichtet wurde die Konferenz vom Österreichischen Innenministerium und der *IOM*. Ko-finanziert wurde das Projekt von der Europäischen Kommission[6]. Wir waren ebenfalls überrascht über die Transparenz, den Zugang und die Erreichbarkeit des Establishments der Politikszene und den Zugang zu allen Besprechungen auf der Konferenz. In der Nachbereitung der Konferenz wurden uns alle Power-Point-Präsentationen zugesandt und weiterhin werden wir per e-mail zu Folgekonferenzen eingeladen und bekommen die Tagungsberichte im Anschluss zugesandt. Aus unserer Sicht hängt die Transparenz im Fall der Konferenz in Wien auch mit der Akteursvielfalt zusammen, die ein „Networking" notwendig macht. Dass, wie im Fall von Sabine Hess, auch KritikerInnen die Türen geöffnet werden, ist auf eine Vermittlungsstrategie zurückzuführen, die für Organisationen wie *IOM* und *ICMPD* kennzeichnend ist. Ihnen fällt, so Sabine Hess und Vassilis Tsianos, die gesellschaftspolitische Funktion der Vermittlung der Migrationspolitik der westlichen Industrienationen zu (vgl. Lenz 2009: 11). „Denn eine effektive Regierung der Migration bedarf nicht nur der technischen Umsetzung von Gesetzen in Verwaltungshandeln. Offenbar [. . .] sind Aushandlung, die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit und Diskursproduktion unabdingbare Elemente von Implementierungsprozessen in Sachen Migration" (Hess/Karakayali 2007: 41). Deshalb sehen wir auch im Begriff des „Migrationsmanagements", der von den Institutionen der Migrationsregulierung verwendet wird, hauptsächlich eine Vermittlungsstrategie. Herauslesen lässt sich dies an einem drastischen Beispiel: *IOM* und *ICMPD* forderten im April 2008 ihre Mitarbeiter in einer Rundmail auf, die bislang übliche erste Nennung aller migrationspolitischen Anstrengungen – "the fight against irregular migration" – aus dem Organisationsziel zu streichen, da sich dies nicht mehr vermitteln ließe (vgl. Hess 2008a). In der aktuellen Migrationsforschung ist es beliebt, ebenfalls den Begriff „Migrationsmanagement" zu verwenden, wir haben uns aber dagegen entschieden, da diese Bezeichnung sowohl die disziplinarischen Formen der Migrationspolitik wie Lager, Abschiebung, Haft etc. zu überdecken versucht

[6] Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit unter dem Programm „Kriminalitätsbekämpfung 2007".

als auch de facto Migrationsregulierung verharmlost. Wir werden deshalb im Weiteren Migrationsregulierung auch als solche benennen oder in Anlehnung an Foucaults „Bevölkerungsverwaltung“ von „Migrationsverwaltung“ sprechen, da diese Bezeichnung im Sinne Foucaults auch disziplinarische Formen meint. Zwischen der gouvernementalen Form der Bevölkerungsverwaltung und dem „Migrationsmanagement“-Begriff lassen sich Parallelen ziehen. Für beide ist die Migration als Bewegung interessant und es gilt diese zu beeinflussen. Eine der Möglichkeiten der Beeinflussung sind „Aufklärungskampagnen“ in den Ländern des Migrationsbeginns. Um die Bewegung der Migration lenken zu können, braucht die Regierung der Migration ein spezifisches Wissen über ihren Verlauf. Zur Produktion eines solchen Wissens kommen auf der Ebene der EU immer wieder Kooperationen zustande. Ein Beispiel für so eine Kooperation ist die „I-Map“[7]. Diese machte eine Vernetzung zwischen *ICMPD, EUROPOL*[8], *FRONTEX* und den am "Dialogue on Mediterranean Transit Migration" beteiligten Staaten möglich. Gemeinsam wurde eine internetgestützte digitale Karte entwickelt, die versucht, den afrikanischen und mediterranen Raum der Migrationsbewegung(en) in „Echtzeit“ kartographisch zu repräsentieren. Auch ein digitales Archiv der relevanten Daten von Migrationsströmen wurde angelegt (vgl. Tsianos 2008: 1). Ein anderes Beispiel ist die von uns besuchte Konferenz in Wien. Das Datensammlungsprojekt, das auf der EU-Konferenz vorgestellt und diskutiert wurde spielt dabei ebenfalls der Routenkenntnis zu, da Daten zum „Ablauf des Menschenhandels“ gesammelt werden, das heißt es wird nach der Art des Grenzübertritts und deren Praktiken gefragt. Darüber hinaus geht es um die Quantifizierung personenbezogener Daten der „Daten über Opfer“ und der „Daten über Menschenhändler“. Bei den Geladenen sowie den RednerInnen handelte es sich um ca. 170 RepräsentantInnen verschiedener Nationalstaaten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union, der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, Europäischer Agenturen wie *EUROPOL* und *FRONTEX*, internationaler und regionaler Organisationen und um AkademikerInnen. Die Beispiele zeigen das Zusammenwirken vieler

[7] https://www.imap-migration.org (10. 11. 2011).

[8] EUROPOL ist eine unabhängige Einrichtung der Europäischen Union, die zum Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gehört. Sie soll die Arbeit der nationalen Polizeibehörden Europas im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität koordinieren und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Polizeibehörden fördern. Arbeitsbereiche sind unter anderem die Terrorismusbekämpfung, die Bekämpfung und Prävention des illegalen Waffenhandels, des Drogenhandels, der Kinderpornografie, der Geldwäsche und des „Menschenhandels“.

AkteurInnen, das im „direkten Zusammenhang mit einem veränderten Modus politischer Praxis im Rahmen der Europäischen Kommission“ (Bahl/Ginal/Hess 2009b: 12) steht. Die Europäische Kommission formuliert die veränderte politische Praxis unter dem Titel "European Governance" wie folgt: „Angesichts der globalen Herausforderungen, sei Politik ‚dezentral‘, auf ‚multiplen Ebenen‘, in ‚Netzwerken‘, unter ‚strategischer Partizipation der Zivilgesellschaft‘ und der starken Einbeziehung von ‚Experten-Wissen‘ zu gestalten“ (EU-Kommission 2001). Das wissensbasierte Regieren wird dabei auch als network state" (Tsianos 2008: 1) bezeichnet. Das Fehlen eines eindeutigen Entscheidungszentrums soll so zum Ausdruck gebracht werden. Die Migrationspolitik der Europäischen Union kann also als ein Mehrebenensystem mit „spezifischen mehrdimensionalen und dezentralisierten Formen der Entscheidungsstrukturen“ (ebd.) verstanden werden. Im Sinne einer Netzwerkpolitik sehen wir den „Runden Tisch“ als ein Sinnbild für diese Form der Migrationspolitik. Das weite Feld unterschiedlicher Interessen macht eine fortwährende Aushandlung nötig. Die AnthropologInnen Aradhana Sharma und Akhil Gupta verstehen Politik deshalb als konfliktiven Prozess (vgl. 2006: 165). In den Debatten ist die diskursive Verhandlung und Bewertung von Sachverhalten sehr wichtig. Was innerhalb des Kräftefeldes der Migrationspolitik als wahr bewertet wird, wird wirkungsmächtig innerhalb des Feldes und in Bezug auf die Bewegung der Migration. Ein Beispiel für diesen konfliktiven Prozess sind die Debatten um den Menschenhandel. Der Menschenhandelsdiskurs vereint sowohl feministische Positionen, AkteurInnen des „Opferschutzes“ sowie nationalstaatliche und strafverfolgende AkteurInnen und wird dabei immer wichtiger für die Migrationspolitik. So war die Ausspielung und Hegemonialisierung des Menschenhandelsdiskurses ein zentrales Einfallstor für die dominante Stellung der *IOM* auf globaler Ebene (vgl. Bahl/Ginal/Hess 2009a: 7). Aber nicht nur die *IOM* macht sich den Diskurs zu eigen, auch andere AkteurInnen der Migrationsregulierung, wie das Innenministerium Österreichs, *FRONTEX* und *ICMPD* greifen den Diskurs auf. Dabei stellt der Anti-Trafficking-Diskurs den Kompromiss dar, unter dem die diversen Interessen der beteiligten Institutionen zusammenfinden. Der Diskurs wirkt äußerst produktiv. Wie die Beispiele zeigen, aktiviert die Menschenhandelsbekämpfung eine Unmenge unterschiedlichster AkteurInnen. Dabei endet die Wirkmächtigkeit des Diskurses nicht beim Einbezug neuer AkteurInnen. Er dient darüber hinaus als Argument für verschiedene weitere

Instrumente der Migrationsregulierung wie die Wissensproduktion über Migration oder die Rückführung bzw. „freiwillige Rückkehr". Das Paradoxon zwischen „Opferschutz" und der Rückführung ins „Heimatland" wird dabei als nicht widersprüchliche Wirklichkeit vermittelt. Wichtig ist hier eine Rhetorik, die die Menschenhandelsbekämpfung als ein moralisches Thema verhandelt und die „freiwillige Rückkehr" und Rückführung als „Rettung" inszeniert.
Die ungeheure Bandbreite an Effekten des Menschenhandelsdiskurses möchten wir anhand einer Rede nachvollziehbar machen. Es handelt sich um die repräsentative Eröffnungsrede zur EU-Konferenz in Wien von Maria Fekter (Innenministerin Österreich). Bei ihrer Rede handelt es sich nicht um einen Einzelfall, vielmehr legt sie eine Logik der Migrationspolitik offen, die im Zusammenhang mit Menschenhandel zutage tritt. Migration und Kriminalität werden dabei miteinander verknüpft und die MigrantInnen entweder als „Opfer" oder „Täter" fokussiert, wobei der Schwerpunkt Frau Fekters bei den Betroffenen von Menschenhandel lag. Sie begann ihre Rede damit, die Notwendigkeit zu betonen, den Betroffenen von Menschenhandel zu helfen und endete bei der Forderung nach Rückführung in das Herkunftsland, mit der Begründung die Menschen könnten den Gefahren zu Hause am besten standhalten. Doch wer wird als „Opfer" definiert und somit zum Objekt der Schutzbehauptung? Die Antwort lieferte Frau Fekter sofort, als sie die Neuheit proklamierte, der Menschenhandelsbegriff sei auf Männer auszuweiten. Bisher bezogen sich Konferenzen, Dokumente und EU-Papiere auf Frauen und die Gewalt, der sie im Migrationsprozess ausgesetzt werden. Von KritikerInnen wurde diese Politik bemängelt, da sie im Sprechen über Menschenhandel vor allem Sexarbeiterinnen und MigrantInnen fokussierte. Frau Fekter ging aber noch einen Schritt weiter und sprach von „potentiellen Opfern", womit laut unterschiedlicher TeilnehmerInnenstimmen „Fremde in der EU und MigrantInnen in prekären Lebenssituationen" gemeint seien. Diese Menschen seien besonders verletzlich. Das bedeutet, dass sich die Basis für die Datenerhebung beachtlich ausweitet. Für die Migrationsregulierung heißt das, dass finanzschwache und irreguläre MigrantInnen als „potentielle Opfer" gegen ihren Willen in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden können oder zur „freiwilligen Rückkehr" bewegt werden. An dieser Stelle wird die Perfidität des Menschenhandelsdiskurses offenbar. Altgediente VertreterInnen repressiver Migrationskontrollen und Entrechtung können sich durch die Aneignung des Menschenhandelsdiskurses im neuen

Gewand einer humanistischen Erzählung präsentieren. Maria Fekter, die sich auf der Konferenz für „Opfer“ von Menschenhandel stark machte, hat sich bisher vor allem durch repressive Forderungen zur Asylpolitik hervor getan. Mutmaßlich straffällig gewordene AsylbewerberInnen hätte die Innenministerin gerne auch ohne eine rechtskräftige Verurteilung abgeschoben, Rechtsberatungsstellen strich sie das Geld und den gesonderten Antrag auf humanitäres Bleiberecht will sie ganz abschaffen (vgl. taz 18. 09. 2009; Wutscher 2009). Ilkka Laitinnen, der Geschäftsführer *FRONTEX* und ein anderer Podiumssprecher auf der Konferenz führte den „Opferschutz“ ad absurdum. Er präsentierte seine Agentur als Ausgangspunkt der Bekämpfungserfolge, da die Grenzbeamten die Ersten und die Letzten seien, die die Menschenhandelsopfer identifizieren könnten. Dabei steht *FRONTEX* für den gegen EU-Konventionen und Menschenrechte verstoßenden Kampf gegen irreguläre MigrantInnen, deren Rechte im Zuge von Abschiebungen untergraben werden (vgl. Georgi/Kasparek 2009). Das legt eine beträchtliche Diskrepanz zwischen den Forderungen, Betroffene des Menschenhandels zu retten und zu schützen und den fatalen menschenrechtsverletzenden Auswirkungen des Diskurses auf MigrantInnen offen.
Das Beispiel der Wiener Konferenz „Richtlinien zur Datensammlung im Kampf gegen Menschenhandel inklusive komparativer Indikatoren“ zeigt deutlich, dass der Menschenhandelsdiskurs auf der Ebene der europäischen Union der Migrationsregulierung zuspielt. Unterschiedlichste AkteurInnen versammeln sich mit dem Ziel, den „Menschenhandel zu bekämpfen“. Die Argumentationen sind dabei ähnlich. Sie beginnen bei den Menschenrechten und enden bei der Migrationsregulierung. Das Problem der schwachen Datenlage soll durch die Erhebung neuer und erweiterter Datenmengen behoben werden. Allein der Einbezug von Männern in die Definition des Menschenhandels vervielfacht die Datenmenge. Diese spielt der Einrichtung einer Datenbank für eine gouvernementale und somit wissensbasierte Migrationsregulierung zu. Diskursiv ausgeschlossen bleiben Kritiken, wie Migration nicht generell zu kriminalisieren oder MigrantInnen vor Abschiebungen zu schützen. Im Gegenteil werden weiterhin Rückführungen durchgeführt und als „Rettungsmaßnahmen“ und „Opferschutz“ deklariert. Der Menschenhandelsdiskurs macht dabei die Migrationspolitik als humanistisch-moralische Maßnahme vermittelbar und eignet sich scheinbar gut für die Beeinflussung der Migrationsbewegung. Die Praxis der Migrationspolitik gibt sich für Außenstehende offen und transparent. Ziel

der Konferenz war es, die Datensammlung zu organisieren und im Weiteren lokale AkteurInnen zu aktivieren, da die jährlichen Berichte zur Datensammlung in Verbindung mit der Menschenhandelsbekämpfung aus deren Arbeit generiert werden. Deshalb werden „Runde Tische", Kooperationen und Vernetzungen gefordert, die den Wirkungsradius des Menschenhandelsdiskurses unter Einbezug lokaler AkteurInnen weiter ausdehnen. Verdeutlicht wird die Aktualität und zunehmende Brisanz des Themas unter anderem durch den „Anti-Trafficking Day" der EU, der vom 19. – 20. Oktober 2009 in Brüssel stattfand. Unter den RednerInnen waren Maria Fekter (*BM.I Österreich*), Ilkka Laittinen (*FRONTEX*), William Lacy Swing (*IOM*). Auch der ehemalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble war vertreten. Es ist vorauszusehen, dass die Zusammenarbeit dieser AkteurInnen verstärkt der Regulierung von Migrationsbewegungen gelten wird. Im September diesen Jahres forderten z. B. die Regierungsparteien Österreichs, das „Fremdenrecht" erneut zu verschärfen. Konkret bedeutet dies: Flüchtlinge, die über Drittstaaten eingereist sind, sollen künftig automatisch in Abschiebehaft genommen werden. Abgeschoben werden soll auch, wenn das Berufungsverfahren noch läuft oder nach negativem Asylbescheid ein Folgeantrag gestellt wurde. Asylbewerber, die sich als minderjährig ausgeben, sollen per Handwurzelröntgen entlarvt werden, was Mediziner für wenig zuverlässig und ethisch bedenklich halten (taz 18. 9. 2009)). Gefordert werden diese Neuerungen – die unter anderem auch gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen – von der Innenministerin Österreichs Maria Fekter, die sich mit großem Engagement für die Menschenhandelsbekämpfung einsetzt.

Literatur:

Agustín, Laura María. 2008. *Sex at the margins. Migration, Labour Market and the Rescue Industry.* London & New York: Zed Books.

Bahl, Eva, Ginal, Marina und Sabine Hess. 2009a. "Zur Funktionalität des „Anti-Trafficking"-Diskurses: Ein Rekonstruktionversuch von unheimlichen Arbeitsbündnissen auf lokaler und europäischer Ebene", in: *Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (Hg.).* Ohne Titel. Berlin/Hamburg: Assoziation A (im Erscheinen).

Bahl, Eva, Ginal, Marina und Sabine Hess. 2009b. „Feministische Kritik am europäischen Grenzregime: Zur Funktionalität des Anti-Trafficking Diskurses", in: Zapata, Martha und Stefanie Kron (Hg.). *Publikation der Vorlesungsreihe „Gender, Migration und Diaspora in den Amerikas".* Berlin: Tranvía (im Erscheinen).

Beck, Ulrich. 2004. *Der kosmopolitische Blick oder Krieg und Frieden.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Caixeta, Luzenir. 2006. „Jenseits eines simplen Verelendungsdiskurses“, *Kulturrisse 0406. Zeitschrift für radikaldemokratische Kulturpolitik: Organisierung der Unorganisierbaren,* Wien. Electronic Document. http://kulturrisse.at/ausgaben/042006/oppositionen/jenseits-eines-simplen-verelendungsdiskurses (10. 11. 11).

Castles, Stephen und Marc J. Miller. 1998. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.* London: Macmillan Press Ltd.

Corbett, John. 2001. *Ernest George Ravenstein: The Laws of Migration,* 1885. Electronic Document. http://www.csiss.org/classics/content/90 (16. 09. 09).

Davis, Angela. 1981. *Women, Race & Class.* New York: Random House.

Dhawan, Nikita und Maria Do Mar Castro Varela. 2004. „Horizonte der Repräsentationspolitik – Taktiken der Intervention“, in: Roß, Bettina (Hg.). *Migration, Geschlecht und Staatsbürgerschaft.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 205–226.

EU-Kommission. 2001. „European Governance. A white paper.“ Electronic Document. http://ec.europa.eu/governance/white_paper/en.pdf (01. 09. 09).

Georgi, Fabian und Bernd Kasparek. 2009. „Jenseits von Staat und Nation. Warum Frontex abzuschaffen ist“, *Widersprüche im erweiterten Grenzraum. Materialien gegen Krieg, Repression und andere Verhältnisse,* Nr. 7, S. 39–42.

Gupta, Akhil und Aradhana Sharma. 2006. „Bureaucracy and Governmentality“, in: Gupta, Akhil und Aradhana Sharma (Hg.). *The Anthropology of the State. A Reader.* Oxford: Blackwell Publishing. S. 165–169.

Hess, Sabine. 2008a. „Wettbewerb um die besten Köpfe“, Vortrag gehalten zum Kunstprojekt „Global Migration Service“ im Rahmen der „Temporären Skulptur“ im öffentlichen Raum in Berlin am 27. 05. 2008.

Hess, Sabine. 2008 b. „How to study policy? Eine ethnografische Netzwerkanalyse der neuen Formen des Regierens der Migration in Europa“, Vortrag gehalten in Frankfurt am Institut für Kulturanthropologie am 12. 06. 2008.

Hess, Sabine und Serhat Karakayali. 2007. „New Governance oder Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement“, in: Transit Migration (Hg.). *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas.* Bielefeld: Transcript. S. 39–56.

Hooks,bell. 2000. *Feminism is for Everybody: Passionate Politics.* London: Pluto Press.

Kapur, Ratna. 2005. „Travel Plans: Border Crossings and the Rights of Transnational Migrants“, *Harvard Human Rights Journal,* Vol. 18, S. 107–138.

Karakayali, Serhat. 2008. *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland.* Bielefeld: Transcript.

Karrer, Christina, LeBreton-Baumgartner, Maritza und Regula Turtschi. 1996. Entschieden im Abseits. Frauen in der Migration. Zürich: Limmat Verlag.

Kempadoo, Kamala. 1998. „Globalizing Sex Workers‘ Rights“, in: Doezema, Jo und Kamala Kempadoo (Hg.). *Global Sex Workers. Rights, Resistance and Redefinition.* New York & London: Routledge. S. 3–28.

Lenz, Ramona. 2009. „We have to convince them that they are victims. Zur gezielten Viktimisierung migrantischer Sexarbeiterinnen“, in: Lauth Bacas, Jutta (Hg.). *Migranten ohne Papiere – ohne Rechte in Europa? Ethnologische Beiträge zur irregulären Migration.* Wien & Berlin: LIT-Verlag.

Leonhard, Ralf. 2009. „Verstoß gegen Menschenrechtskonvention. Österreich verschärft Ausländerrecht“, in: *taz, die tageszeitung,* Ausgabe vom 18. 09. 2009, Electronic Document. http://www.taz.de/1/politik/europa/artikel/1/oesterreich-verschaerft-auslaenderrecht (01. 10. 09).

Lutz, Helma. 2008. „Gender in the migratory process“, Vortrag gehalten auf der Conference on Theories of Migration and Social Change, St. Ann's College, Oxford, 1.–3.Juli 2008. Electronic Document. http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/helma-lutz-gender-in-migratory-processes (25. 09. 09).

Mahler, Sarah und Patricia Pessar. 2001. „Gender and Transnational Migration.“ Electronic Document. http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/WPTC-01-20%20Pessar.doc.pdf (10. 11. 11).

Mitrovic, Emilja. 2008. „Prostitution oder Sexarbeit?“, *Sul Serio,* Nr. 13: WARE LUST MACHT ARBEIT. S. 10.

Oso Casas, Laura und Jean-Pierre Garson. 2005. „The Feminisation of International Migration.“ Electronic Document. http://esomi.es/uploads/publicaciones/articulos/2005-OSO-GARSON_feminisation%20of%20migration%20OCDE-UE.pdf (27. 08. 09).

Prodolliet, Simone. 1999. „Ohne Migrantinnen geht wirtschaftlich nichts. Frauen – der blinde Fleck in der Migrationsforschung“, *Widerspruch – Beiträge zur sozialistischen Politik.* 19/37: Flüchtlinge, Migration und Integration. S. 95–106.

Schwenken, Helen. 2006. *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union.* Bielefeld: Transcript.

Sharma, Nandita. 2003. „Travel Agency: a critique of anti-trafficking campaigns“, *Refuge.* 21/3. S. 53–65.

Tsianos, Vassilis. 2008. „Die Karte Europas und die Ströme der Migration.“ Electronic Document. http://www.grundrisse.net/grundrisse27/stroemeDerMigration.htm (27. 04. 09).

Wutscher, Irmi. 2009. „Maria, gnadenlos. Ihrem Ruf als Hardlinerin ist Innenministerin Maria Fekter mit dem Regierungsprogramm gerecht geworden“, *an.schläge. Das feministische Magazin.* Februarausgabe, o.S..

Zimowska, Agnieszka. 2004. „Der Internationale Frauenhandel als Migrationschance? Neue Perspektive auf Handlungsstrategien migrantischer Sexarbeiterinnen in der deutsch-polnischen Grenzprostitution“, in: Roß, Bettina (Hg.). *Migration, Geschlecht und Staatsbürgerschaft.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 49–66.

Der gesamte Band ist abzurufen unter http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:11-100199292.